

Vientos de reforma en la justicia

El panorama actual de la justicia evidencia una crisis que resulta menester solucionar. Se requieren profundas reformas, que pasen por un plano constitucional y legal, pero que a la vez transformen modelos de gestión administrativa y operacional dentro de la administración de justicia.

Desde hace varios años se viene hablando reiteradamente en el país de que nuestra justicia necesita con urgencia reformas y ajustes. En su reciente informe, la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia reconoció la insistencia con la que en los diferentes escenarios de Colombia se habla de esas necesidades y hace un llamado a los diversos estamentos a participar en la suscripción de un pacto nacional por la justicia, para garantizar una reforma integral y participativa.

Conviene, pues, hacer un rápido diagnóstico del estado de la justicia en Colombia, para entender por qué cada vez más voces claman legítimamente por una reforma constitucional, legal y de gestión administrativa al sistema judicial.

AVANCES DE LA JUSTICIA EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

La Constitución de 1991 representa un cambio profundo en el derecho colombiano, que repercutió tanto en la concepción

sobre los derechos y garantías, como sobre la organización y los propósitos del funcionamiento del Estado, y fue la justicia una de las instituciones prioritarias del constituyente de esa época. En la estructura de la administración de justicia, se destacan aspectos como la consagración de la autonomía administrativa de la rama judicial, cuyas funciones de gobierno y gerencia se radicaron en un órgano especializado —el Consejo Superior de la Judicatura—; la garantía de la supremacía de la Constitución a cargo de una instancia exclusivamente responsable de ello —la Corte Constitucional—, y la creación de un ente dedicado a la persecución de las conductas criminales —la Fiscalía General de la Nación—.

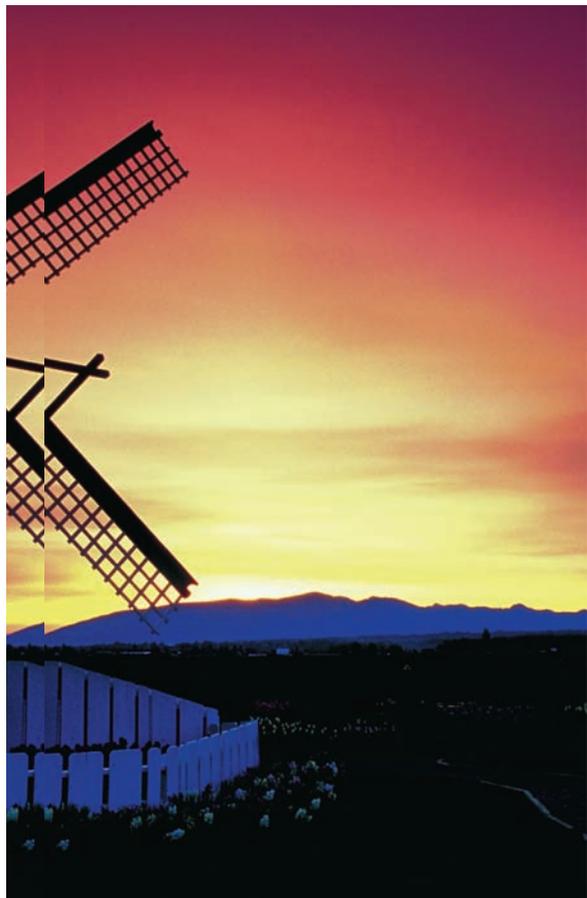
Dentro de la operación de la justicia, en estos 19 años hay avances como el establecimiento de un recurso expedito y eficaz para exigir el respeto de derechos fundamentales —la acción de tutela—; las transformaciones consolidadas en el Sistema Penal Acusatorio, caracterizado por el respeto de



las garantías y por la búsqueda de la eficacia y la eficiencia dentro del proceso¹; la separación de las funciones de investigación y acusación de las de juzgamiento en materia penal, y la expansión del uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos (Masc), como la conciliación y el arbitraje.

La tutela ha permitido a los colombianos conocer con profundidad el contenido de sus derechos fundamentales, a la vez que los Masc han extendido la administración de justicia a escenarios que van más allá de los despachos judiciales. Así mismo, las transformaciones de la rama judicial han reivindicado al sector justicia dentro de la planeación y ejecución de políticas públicas. Finalmente, la justicia penal ha logrado avances en el dismantelamiento de los carteles de la droga, en procesos de corrupción política —como el conocido proceso 8.000— y en los actuales casos de parapolítica, entre otras actuaciones.

Sin embargo, a la par con estos avances, se han consolidado problemáticas



que mantienen a la justicia en el aparente estado de crisis que atraviesa actualmente. Sin perjuicio de los avances, persiste la sensación generalizada de una justicia lenta e ineficiente, en ocasiones inaccesible y con un funcionamiento que no satisface las expectativas de la ciudadanía.

LOS PROBLEMAS DE LA JUSTICIA

Se pueden identificar dos tipos de causas de la actual problemática: causas exógenas a la administración de justicia, relacionadas con el marco normativo, la política pública, la crisis en el gobierno judicial, la amplia conflictividad del país y la "cultura del atajo", y causas endógenas, producto de la gestión de los operadores judiciales, de la infraestructura con la que cuentan y de la insuficiente atención al ciudadano como su verdadero cliente.

En cuanto a las primeras, se debe partir de la hiperinflación normativa, el caos en el conocimiento de la ley vigente y las deficiencias de los estatutos procesales, cuyas disposiciones resultan inadecuadas

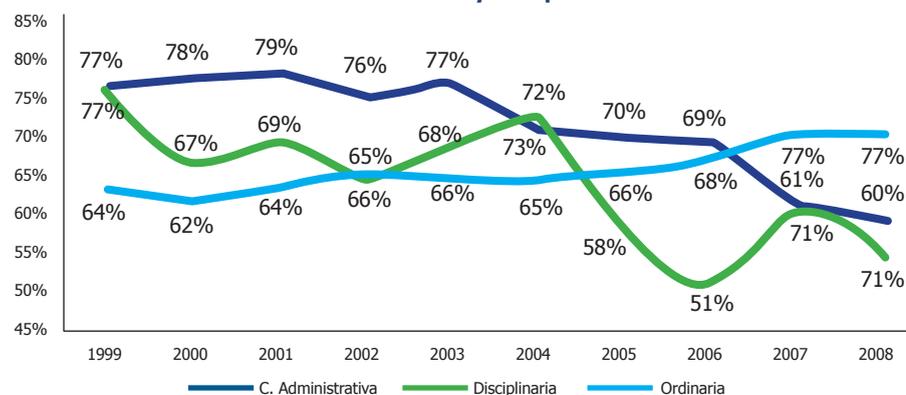
para la realidad actual de la justicia –desaprovechando valiosos avances como las TIC–, que fomentan a la vez una alta ritualidad, morosidad y diversidad injustificada de procedimientos. Esto lleva a que en la jurisdicción ordinaria existan 28 tipos de procesos, de los cuales 16 pertenecen a la justicia civil. A lo anterior se suma una articulación inadecuada entre los componentes del sector justicia –autoridades judiciales, administrativas y responsables de los Masc–, que repercute sobre el acceso de la ciudadanía a este servicio y genera desconfianza. Por último, se encuentra que ante la creciente congestión de la justicia, no se han desarrollado medidas idóneas que permitan reducir sustancialmente los inventarios de los despachos judiciales. La simple creación de jueces de descongestión –medida imperante en esta materia– no constituye *per se* una solución definitiva. La corrupción judicial es otro problema del cual se habla cada vez más, por lo que resultaba impensable que la justicia estuviera exenta de ella. Hasta hace pocas semanas, era un fenómeno que las autoridades del sector desconocían y sólo hasta este año se empiezan a hacer algunas investigaciones especiales.

Ahora bien, como causas endógenas se identifica, en primer lugar, la falta de respeto de los términos procesales en las actuaciones judiciales. Resulta alarmante que la etapa probatoria en un proceso civil

dure 212 días², a la vez, que en un proceso contencioso administrativo tarda 48 meses³, contraviniendo las normas procesales. En segundo término, los jueces no ejercen una dirección efectiva de los procesos, de manera que existen dilaciones injustificadas, no se sancionan conductas temerarias, no se acude a los remedios procesales para prevenir nulidades, etc. Por último, las deficiencias de infraestructura contribuyen a la morosidad de las actuaciones, dificultan el control de información estadística sobre el desempeño de los jueces y limitan la posibilidad de introducir profundas reformas procesales a corto plazo, dada la necesidad de readecuación de los despachos que éstas implican.

Todo esto ha generado problemas en la justicia. El primero y más grave es la ineficiencia del aparato judicial, que se evidencia en la existencia de 3.045.884 expedientes sin evacuar en los juzgados del país en 2009. La morosidad y la complejidad procesal llevan a que un proceso ejecutivo tome 1.346 días para ser resuelto y cueste un 52,6% de las pretensiones de la demanda⁴. La ineficiencia en la justicia incide sobre la competitividad del país en materia de confianza inversionista. En efecto, en cuanto a cumplimiento de contratos, Colombia ocupa el puesto número 152 entre 183 naciones examinadas por el Banco Mundial en su informe Doing Business⁵, siendo este el peor indicador de competitividad del país.

Índices de congestión de las jurisdicciones Ordinaria, C. Administrativa y Disciplinaria



Fuente: Udae, C.S. de la J. Cálculos: DNP; DJS, SJ.

Nota: información de la Jurisdicción Ordinaria, Contencioso Administrativo y Disciplinaria. No incluye información de las altas cortes ni de los juzgados de ejecución de penas y medidas. El Índice de Congestión se calcula como la diferencia entre 1 y el Índice de Evacuación Total. Para el cálculo de este último se tomaron los inventarios iniciales de 2006. En el caso de la Jurisdicción Administrativa, se utilizó el inventario inicial de 2005.

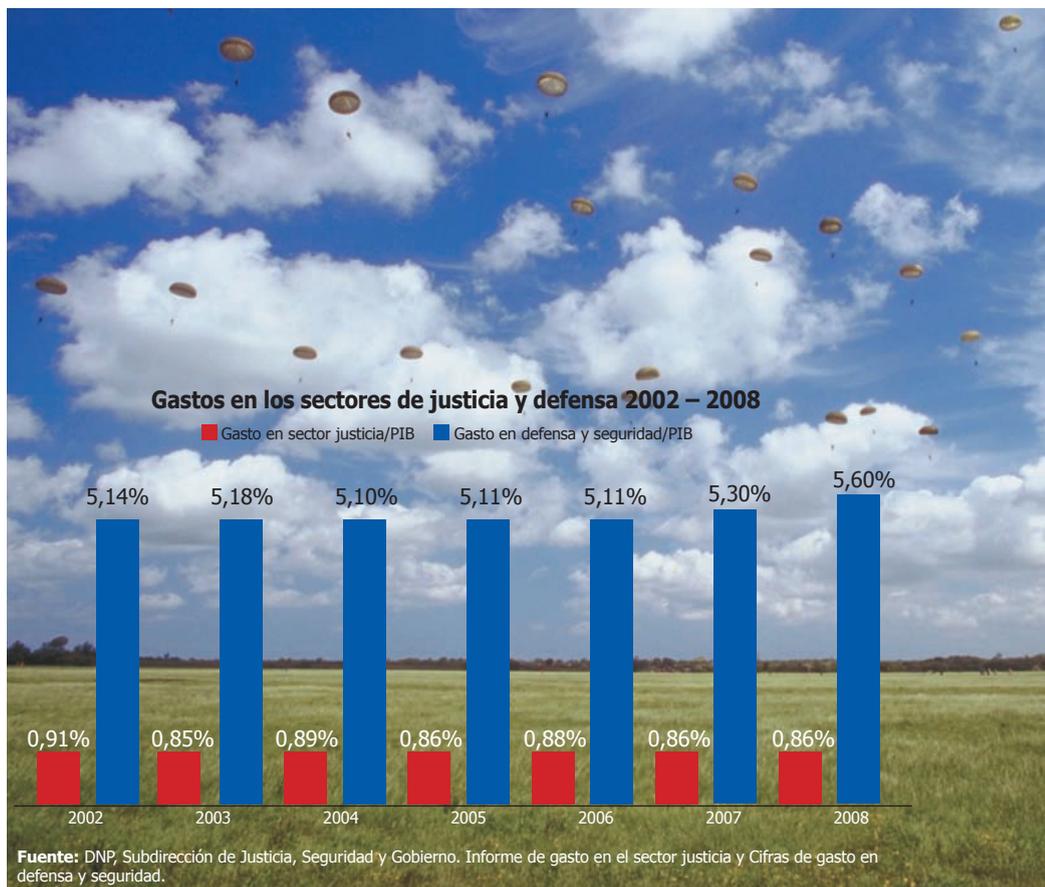
El segundo gran problema es el incremento de la brecha entre la justicia y la ciudadanía. Los complejos procedimientos, los costos y la desarticulación de las autoridades se han convertido en obstáculos para acceder a la justicia. En el estudio de Necesidades Jurídicas Insatisfechas, realizado por la Corporación Excelencia en la Justicia en Armenia, se encontró que un 25% de los encuestados identificó como obstáculo el costo económico de llevar y mantener un proceso. Otro 14% aseguró no acudir a la justicia por desconocimiento del derecho, un 13% por la falta de confianza en las autoridades y un 11% por la distancia de la ubicación de la autoridad⁶.

Finalmente, el sector justicia no es prioritario dentro del Estado, a lo cual se suma el reto de una mejor administración de recursos en la rama judicial. Persisten rezagos en temas de infraestructura y tecnología, que dificultan la labor de los operadores judiciales e inciden de manera negativa sobre la satisfacción de los usuarios de justicia. Al observar la participación del gasto en justicia en relación con el PIB, se encuentra que de acuerdo con el DNP, éste ha oscilado entre 0,91% en 2002 y 0,86% en 2008, mientras que el gasto en defensa y seguridad ha pasado de 5,1% en 2002 a 5,6% en 2008. El bajo gasto y la gestión de la gerencia de la rama llevan a que no se halle una mejora sustancial en las condiciones de los despachos judiciales, en los recursos necesarios para el óptimo desarrollo de las diligencias, ni en avances para el aprovechamiento de las TIC en la justicia.

CONCLUSIÓN

El panorama actual de la justicia evidencia una crisis que resulta menester solucionar. Se requieren profundas reformas, que pasen por un plano constitucional y legal, pero que a la vez transformen modelos de gestión administrativa y operacional dentro de la administración de justicia.

Los retos más importantes que se presentan para el desarrollo de reformas son, en primer lugar, una transformación procesal integral, que se encamine a impactar sobre la eficiencia y la eficacia de la justicia. Para ello, se debe partir



del reconocimiento de recientes transformaciones institucionales, tales como la reciente reforma a la ley estatutaria de la administración de justicia (Ley 1285/09), que ya constituyen avances en procura de una justicia más eficiente. Esta transformación debe ir de la mano con un rediseño del modelo de gobierno y gerencia judicial, de manera que se superen los problemas de planeación y ejecución de programas, al igual que las dificultades de articulación entre los operadores judiciales y el Consejo Superior de la Judicatura.

Finalmente, en procura de restaurar la confianza de la ciudadanía en la justicia, es necesario trabajar en el acceso al aparato judicial, en la rendición de cuentas, en una política anticorrupción y en el desarrollo de estrategias de comunicación desde la rama judicial. No se debe olvidar que en la administración de justicia debe imperar una ética que enaltezca la importancia del servicio al ciudadano.

La Corporación Excelencia en la Justicia, consciente de que son muchos

más los problemas que aquejan a nuestro sistema de justicia y que nos hemos quedado cortos en este artículo al enunciar las soluciones, continuará dedicando sus esfuerzos a promover y apoyar cambios encaminados a satisfacer el anhelo colectivo de una justicia pronta y cumplida para todos los colombianos. **P**

Notas

1. Con el Sistema Penal Acusatorio (SPA), los tiempos procesales se han reducido entre 39% y 89%, dependiendo del delito procesado. Consejo Superior de la Judicatura (2008, abril). Informe a la Comisión Constitucional de Seguimiento del SPA.
2. Savera Ltda.(2007). Estudio de la medición de tiempos procesales. Estudio realizado para el Consejo Superior de la Judicatura.
3. Consejo Superior de la Judicatura, (2004). GTZ, Colección Reformas en la Rama Judicial, tomo I, "Descongestión en la jurisdicción contencioso administrativa". Bogotá, pp. 116-117.
4. Banco Mundial (2010). Doing Business 2010. Enforcing contracts: <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/EnforcingContracts/>.
5. El informe proporciona una medición objetiva de las regulaciones para hacer negocios y su aplicación en 183 países. Para la medición de cumplimiento de contratos se mide el tiempo que dura un litigio comercial, así como su costo y el número de procedimientos que lo componen.
6. Corporación Excelencia en la Justicia (2010). Un estudio de necesidades jurídicas insatisfechas, p. 110.