

*Andrés-Mauricio Guzmán-Rincón**

Globalización y reforma del Poder Judicial: Los organismos internacionales y las luchas por la administración de justicia en Colombia

Globalization and the reform of the judiciary: The international organism and the fight for the administration of justice in Colombia

Fecha recepción: 15 de diciembre de 2012
Fecha de aprobación: 19 de marzo de 2013

RESUMEN

Los organismos internacionales han desempeñado un rol protagónico en la promoción y difusión de reformas institucionales en los últimos años, por esta razón desde una perspectiva socio jurídica se identifican sus peculiaridades, haciendo énfasis en las instituciones financieras internacionales y en las agendas de reforma a la administración de justicia en Colombia. Las dinámicas en el caso colombiano, permiten identificar con mayor detalle las tensiones en su concepción, principalmente el intento de armonizar la economía de mercado con la democracia, las interacciones entre actores nacionales y transnacionales y las disputas por el sentido de la función judicial en el contexto de la globalización.

ABSTRACT

The international organisms have played a leading role in the promotion and diffusion of the institutional reforms in the last years, therefore from a socio juridical perspective, this paper identifies their peculiarities, emphasizing in the international financial institutions and the strategy of the reform to the justice administration in Colombia. The dynamics in the Colombian case, allows to identify with higher detail, the tensions on its conception, mainly, by trying to harmonize the market economy with the democracy, the interactions between the national and transnational actors and the disputes for the sense of the judicial function in the globalization context.

* Abogado y magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, magíster en derechos humanos y democratización de la Universidad Nacional de San Martín de Buenos Aires; docente y consultor independiente. Correo electrónico: andresmauricioguzman@gmail.com

Palabras clave: Reforma judicial, Estado de Derecho, Instituciones Financieras Internacionales, derecho y sociedad.

Key words: Judicial reform, Rule of Law, International Financial Institutions, law and society.

INTRODUCCIÓN

El reciente intento de reformar la justicia en Colombia por cuenta del gobierno del actual presidente de la República Juan Manuel Santos, culminó en un estrepitoso fracaso. Luego de dos años de negociaciones con los sectores políticos del país, el gobierno había logrado la aprobación en el congreso de la República del proyecto de acto legislativo que le daba vida; sin embargo algo había fallado, congresistas de la coalición de gobierno y partidarios de su predecesor Álvaro Uribe, durante la conciliación del proyecto luego de surtirse el último debate, incorporaron a su texto nuevas disposiciones que de forma ostensible incrementaban sus intereses personales (y los de los magistrados de las altas cortes) y en buena medida, garantizaba la impunidad de sus colegas que habían sido investigados durante el periodo del gobierno anterior por mantener vínculos con el paramilitarismo. A falta de la sanción presidencial, requisito imprescindible para que el proyecto se convirtiera en una verdadera enmienda constitucional, el gobierno le brindó apoyo a pesar de manifestar cierto descontento con la labor de algunos congresistas durante la conciliación. Sin embargo, debido a que los medios de comunicación pusieron de presente las irregularidades del proceso y alertaron sobre los inminentes peligros que se avizoraban por su aprobación y la creciente indignación ciudadana que por las redes sociales manifestó masivamente su repudio; el presidente de la República, días después en un hecho sin precedentes, objetó el proyecto haciendo uso de una facultad constitucional, para posteriormente, convocar al congreso a sesiones extras con el fin de hundir el proyecto, aduciendo la necesidad de evitar graves inconvenientes en el diseño institucional del país. Días después aunque con algunas resistencias se sepultó la iniciativa. La crisis política parecía haberse superado, aunque persistían cuestionamientos sobre la actitud del gobierno y de los congresistas, así como sobre los magistrados de las altas Cortes quienes guardaron silencio a pesar de las prebendas que el proyecto incorporaba para ellos.

Esta experiencia, evidencia que las reformas judiciales se encuentran atravesadas por múltiples tensiones, debido a que su significado y alcance termina siendo el resultado de las pugnas por el poder entre los actores involucrados, algunos con la intención de lograr cambios, otros con el fin de ejercer resistencia frente a estos o de obtener ciertos beneficios. La discusión política sobre el sentido y el rol que debe cumplir la administración de justicia, se encubre en ocasiones

con cuestiones de carácter técnico o de ingeniería institucional en un contexto en el que se lucha constantemente por su sentido y configuración.

En el presente texto, se hace una reconstrucción de las agendas de reforma judicial implementadas en Colombia durante la última década, donde se identifican claramente las interacciones con actores transnacionales, que desde los noventa, promueven y difunden transformaciones institucionales orientadas al mercado y al mantenimiento de la democracia liberal. Estas interacciones evidencian una articulación entre la estrategia global de reforma, con la que ha sido desplegada por actores nacionales, principalmente aquella que ha contado con el impulso del poder ejecutivo. Las coincidencias entre proyectos de reforma a la justicia en el ámbito global y local, revelan que más que imposición del centro a la periferia, éstas son el fruto de complejos acuerdos y negociaciones entre las élites y los poderes en el ámbito internacional.

El énfasis aquí adoptado, se centra principalmente en el análisis de las reformas apoyadas por las Instituciones Financieras Internacionales, en la medida en que sus programas han abarcado una gran diversidad temática y desde hace unos años ha prestado apoyo técnico y financiero significativo a iniciativas que desde la aproximación al análisis económico del derecho, promueven el mercado. La caracterización de esta estrategia sirve para identificar algunas tensiones entre el fortalecimiento del mercado y los objetivos de democratización, si se tiene en cuenta que algunas iniciativas de reforma lideradas desde la sociedad civil en materia de derechos humanos, han recibido una menor atención por cuenta de los actores estatales.

Al final de cuentas, el objetivo del artículo, es ofrecer una visión comprensiva de las luchas por el sentido de la administración de justicia a partir de las agendas de reforma existentes. Se espera de esta forma incluir nuevos elementos para el entendimiento de las reformas a la justicia en el país y contribuir a los debates que en este sentido se han suscitado recientemente, teniendo en cuenta además que desde los noventa múltiples iniciativas de reforma a la justicia se tramitan en instancias políticas diversas y que han tenido una incidencia significativa en la transformación de la administración de justicia.

El texto se divide en cuatro partes:

En la primera, luego de contextualizar las discusiones en torno a la génesis de las reformas y a sus dinámicas en el ámbito internacional desde los noventa tras el auge de una nueva etapa del movimiento Derecho y Desarrollo, se señalan algunas herramientas teóricas útiles para la comprensión de este fenómeno desde una aproximación socio jurídica, por esta razón se especifica el rol de los organismos internacionales y específicamente de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) en el diseño, promoción y difusión de reformas y

se identifican las tensiones existentes en las iniciativas de transformación institucional que han liderado.

En la segunda, se contextualizan las reformas a los sistemas judiciales en Colombia desde los noventas, donde se observa que al igual que en otros países latinoamericanos, el proceso que dio origen al nuevo pacto constitucional en 1991, implica que en la carta confluyan tanto los objetivos por lograr resolver los problemas sociales más urgentes como aquellos que pretenden llevar a cabo las transformaciones institucionales que requiere un modelo de mercado. Por esta razón, su coexistencia implica algunas tensiones que se agudizan en un contexto social y político en el que persiste el conflicto armado y ciertas prácticas autoritarias en el funcionamiento del Estado. Estas tensiones se reflejan en el ámbito de las reformas judiciales financiadas por la banca internacional, para lo cual se toman como ejemplo aquellas promovidas y financiadas por el BID.

En la tercera, se identifican algunas tendencias de reforma en la década siguiente a partir de las leyes promulgadas en el país, allí se observa que para el periodo comprendido entre 2000 y 2011, el contenido de éstas tiene relación directa e importante con el funcionamiento de los sistemas judiciales y mantienen cierta correspondencia con temáticas y tendencias de reforma que se vienen promoviendo en la región desde los noventa, las que primordialmente se enfocan hacia aspectos como la descongestión de los juzgados y tribunales; el fortalecimiento de la conciliación judicial y extrajudicial así como de otros mecanismos de resolución de conflictos, la modernización y mejoramiento del desempeño institucional particularmente en lo concerniente al sistema penal, el fortalecimiento de la justicia de paz, la optimización de los modelos de gestión y administración de la Judicatura, así como del archivo y publicidad de los fallos. Este marco normativo sin duda posibilita la adopción de los lineamientos de reforma que se vienen gestando en el ámbito global.

Dicha correspondencia permite evidenciar la articulación de los poderes locales con la agenda de reforma a la justicia promovida por organismos internacionales en el país, en la medida en que el conjunto de leyes aprobadas sirve de marco a las reformas promovidas mediante préstamos y cooperaciones técnicas. Asimismo esta articulación va a caracterizar el *modus operandi* de la cooperación, a través de la expedición de documentos CONPES, en los que se institucionaliza el proceso de financiación de reformas y se ordena que su contenido debe guardar correspondencia con los objetivos trazados en los planes de desarrollo gubernamentales y las agendas estratégicas de la Judicatura. De igual forma los gobiernos van a ser los principales actores, ya que corresponde a estos contraer los empréstitos y fortalecer los consensos necesarios para la puesta en marcha de los programas. Aspectos que se van a abordar en la cuarta parte.

1. LA CENTRALIDAD DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LAS REFORMAS JUDICIALES

En las tres últimas décadas, la reforma judicial ha cobrado una gran importancia en las agendas gubernamentales de América Latina y particularmente de las Instituciones Financieras Internacionales¹. En efecto, la administración de justicia es considerada como un sector estratégico para el desarrollo económico en el contexto de la globalización del derecho² (Rodríguez: 2005).

El fenómeno de las reformas judiciales, a pesar de ser un asunto relativamente reciente, tiene sus antecedentes en los años sesenta, período que coincide con el auge del Movimiento Derecho y Desarrollo. Este movimiento concentró sus esfuerzos en los trasplantes institucionales para lograr el desarrollo de los países del tercer mundo, básicamente a partir de la transformación de la educación legal y teniendo plena confianza en las tesis weberianas que destacaban el papel primordial del derecho racional moderno en la consolidación de la sociedad capitalista. Sin embargo, a finales de los setenta, los mismos promotores del movimiento vaticinaron su fracaso ante la ineficacia de las reformas en relación con la consolidación de Estados modernos y al mostrarse escépticos frente al carácter transformador del derecho en el proceso de modernización (Rodríguez, 2005).

A pesar del escepticismo reinante, a comienzos de los noventa, se revitalizaría el interés teórico por establecer las posibles conexiones entre derecho y desarrollo; en este punto, el auge del neoinstitucionalismo como corriente teórica, así como la promoción de programas de reforma por cuenta de las IFIS, fueron aspectos decisivos para iniciar una nueva etapa de dicho Movimiento, que también se inspiraría en los postulados fundamentales de la primera etapa en los sesenta (Uprimny & Rodríguez: 2003).

La revitalización del interés por la reforma judicial ocurre en un contexto muy particular en el que dos acontecimientos transforman la configuración política mundial: la derrota del bloque oriental comunista al término de la Guerra Fría y la transición democrática en América Latina (Carvalho: 2000). Estos hechos dieron lugar a la configuración de un consenso hegemónico que logró expandirse a través de complejas redes transnacionales: la instauración del neoliberalismo como sistema económico materializado en el Consenso de Washington y de la democracia liberal como sistema político (Santos: 2001).

¹ Me refiero con esta denominación principalmente al Banco Mundial, al Banco Asiático y al Banco Interamericano de Desarrollo.

² Sobre el proceso de globalización del derecho ver: Santos (2001).

En este escenario, las reformas judiciales se conciben como mecanismos para adelantar transformaciones institucionales en los países, en las que confluyen objetivos como la consolidación del Estado de derecho, el impulso de las economías de mercado y el logro de la seguridad. En este proceso complejo de reformas, se revitaliza la idea de concebir al derecho como un instrumento de desarrollo en la que, a diferencia del período de los sesenta, i) se abarca una concepción sistémica de las reformas judiciales, en la medida en que se articulan a procesos de reformas institucionales más ambiciosos que involucran aspectos que van más allá de la educación legal, como, por ejemplo, la reforma del Estado³; ii) se incorpora una concepción restringida del concepto de desarrollo que coincide con los postulados del neoliberalismo, abandonando la vaguedad con la que este concepto había sido asumido en la primera etapa del Movimiento Derecho y Desarrollo (Uprimny & Rodríguez: 2003) y iii) las IFIS adoptan un rol protagónico en la promoción de estas reformas, que en los sesenta habían sido promovidas principalmente por algunas agencias de cooperación, el gobierno de los Estados Unidos y algunas fundaciones.

En consonancia con estas realidades, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), transformaron sus políticas de intervención en los países a finales de los ochenta para incluir en ellas un componente de reformas institucionales. En estas reformas, el derecho se erige como un componente estratégico, bajo el cual se pretende consolidar el nuevo modelo de desarrollo, en un comienzo mediante la promoción de un nuevo marco legal acorde a éste, posteriormente, mediante la modernización de los sistemas de justicia y la implementación de mecanismos de descongestión, como los métodos de resolución alternativa de conflictos de carácter comercial. A partir de este momento, ambos organismos toman en serio el rol del sistema político en la consecución del desarrollo; por esta razón, el BID promueve la gobernabilidad democrática, mediante la cual se pretende una complementariedad y una articulación entre sistemas democráticos y economía de mercado, para lograr la sostenibilidad del modelo de desarrollo; y, por otra, el BM, al tener restricciones en asuntos políticos sobre su mandato, concibe las reformas judiciales como una herramienta útil para lograr dichas transformaciones institucionales, pero bajo la apariencia de iniciativas de carácter técnico basadas en el mejoramiento de los sistemas judiciales⁴.

³ Para Hammergren (1999), las reformas judiciales de los noventa adoptan una perspectiva sistémica y relacional en oposición a la perspectiva mecanicista que predominó durante los sesenta.

⁴ Los estatutos del Banco Mundial le prohíben a este intervenir en los asuntos políticos de los países miembros. Ahora bien, el BM desde los ochenta había diseñado una estrategia de desarrollo orientada al mercado, a la apertura y al fortalecimiento del sector privado, sin embargo, estos objetivos se realizaron parcialmente debido a la ausencia de un marco legal adecuado, es precisamente a partir de este diagnóstico que adopta iniciativas de intervención a las instituciones judiciales; es decir, gracias a esta estrategia, la reforma política que implica la transformación de un entorno institucional específico para el logro de los objetivos de desarrollo, adoptó el ropaje de una reforma de carácter técnico focalizado hacia los aparatos de justicia. Al respecto ver: CAJ: (2000) y Burgos (2000); en este último trabajo, se plantea que tanto la condicionalidad de los préstamos como la asistencia judicial

1.1. Las peculiaridades de la intervención de los organismos internacionales

El rol protagónico de las IFIS y de las agencias de cooperación como la AID en la promoción de reformas institucionales a los sistemas de justicia se configura a partir de: i) la significativa financiación a programas de reforma en los países mediante préstamos y cooperaciones técnicas⁵; ii) la elaboración y difusión de marcos analíticos y teóricos para fundamentar las iniciativas de reforma; iii) la mediación entre las elites nacionales y la tecnocracia transnacional para consolidar acuerdos en torno a la necesidad y el carácter de las reformas; y iv) la difusión de experiencias y de saberes para lograr su expansión.

1.1.1. La elaboración y difusión de nuevas teorías para fundamentar las reformas

Como lo anotan Yves Dezalay y Bryant Garth (2002), desde los noventa, se configura una nueva ortodoxia del poder que logra incluir sin mayores traumatismos, en un mismo campo jurídico, los derechos humanos con la economía neoliberal⁶. Los políticos tecnócratas, pese a que provienen de distintas tendencias, convergen en él gracias a la materialización de cinco procesos: i) la profesionalización de los derechos humanos en EEUU; ii) el giro de la academia hacia un nuevo modelo económico consistente con los principios del neoliberalismo pero que toma en cuenta la importancia de las instituciones y la trayectoria de la historia económica⁷; iii) el hecho de que este fenómeno haya transformado al Banco Mundial; iv) que haya habido una transformación de la ciencia política, que ayuda a que los economistas sean vistos como figuras clave en la promoción del Estado democrático liberal y v) que los líderes del Sur se hayan articulado a esta estrategia mediante el discurso de los derechos humanos.

La explicación sucinta de estos procesos permitirá comprender cómo las instituciones financieras internacionales participaron en la producción de conceptos y de marcos analíticos para lograr la consolidación de los discursos reformistas, bajo los cuales se promueve la economía de mercado y la democracia liberal. Es importante destacar que el Banco Mundial logró que sus discursos fueran trasplantados a la agenda de otros organismos como el

son componentes de la ampliación de la agenda del BM hacia aspectos político-institucionales del desarrollo económico en los noventa.

⁵ En el periodo 1997 - 2007, el BID invirtió cerca de 450 millones de dólares para desarrollar la estrategia de reforma a la justicia en América Latina, al respecto: Cordovez (2007).

⁶ La configuración de este campo, surge como reacción al movimiento de los derechos humanos que surge en la década de los ochenta, el cual tiene pretensiones emancipatorias frente al autoritarismo y la incipiente formación de la ideología neoliberal de los denominados Chicago Boys. Al respecto: Dezalay & Garth (2002).

⁷ El giro hacia las instituciones desde el enfoque económico da cuenta de la hegemonía de los economistas en el poder. Cfr. Dezalay & Garth (2002).

BID, con los cuales llega a compartir incluso concepciones similares sobre los sistemas de justicia.

Siguiendo con la línea argumentativa de Dezalay y de Garth (2002), la nueva ortodoxia se construyó a partir de un proceso progresivo de profesionalización de los derechos humanos y de un desplazamiento de los grupos de activistas hacia el Estado, en el momento en que este movimiento había ganado un amplio prestigio y respetabilidad, precisamente por su oposición frente al Estado. A partir de ese momento, las élites jurídicas estadounidenses crecieron de forma considerable en buena medida gracias a inversiones cuantiosas en recursos y esfuerzos para formar a los nuevos profesionales que ahora provenían de las universidades más prestigiosas del mundo. Quienes habían egresado de estas universidades y quienes conocían el tema de los derechos humanos, esperaban liderar la teoría jurídica en estas materias y formar a los futuros líderes de las organizaciones no gubernamentales en derechos humanos; la oferta por primera vez en la historia de la universidad de Harvard de cursos de posgrado en derechos humanos, es un ejemplo de lo anterior. De esta forma ocurre un desplazamiento de la denuncia de “los gobiernos traficantes de influencias” a la redefinición de los “Estados democráticos favorables al mercado” (Dezalay & Garth: 2002).

En el ámbito académico, luego de cierto escepticismo hacia la aplicación de postulados neoliberales, se reformularon las teorías que los sustentaban, para lo cual se comienzan a repensar el derecho y las instituciones como condiciones imprescindibles para el desenvolvimiento de los mercados. Este proceso se vio fortalecido por la significativa influencia de la racionalidad de los negocios en la disciplina jurídica. No en vano, desde la década de los setenta y de los ochenta, numerosos grupos de profesores de derecho se encargaron de incorporar conceptos de la ortodoxia económica hasta desembocar en la perspectiva del análisis económico del derecho. Este proceso, que recibió apoyo principalmente de los sectores conservadores empresariales, en poco tiempo permitió que muchos de los abogados formados en Chicago pasaran a ocupar importantes puestos en la Judicatura a mediados de los ochenta en EEUU. Estos hechos evidencian que el ajuste de las teorías ortodoxas neoliberales de esta nueva élite se explica en buena medida como una forma de realizar cambios pragmáticos para seguir detentando el poder (Dezalay & Garth: 2002).

En el reporte mundial sobre desarrollo del Banco Mundial de 1991, se observa la apropiación y difusión del discurso ortodoxo por cuenta de esta institución. En dicho texto, se le atribuye una mayor importancia a las instituciones y al derecho en consonancia con los últimos acontecimientos mundiales y a las variaciones de las doctrinas neoliberales. Este giro en los documentos del Banco se acentuaría en el reporte de 1996, donde se destaca el énfasis de su acción estratégica en el “desafío de la consolidación” de ciertas reformas en el mercado y en el rol de las instituciones, tesis que se fue fortaleciendo paulatinamente

tal y como se plasmó en los reportes de 1997 y 1998, en la medida en que se afirma que la adopción de medidas macroeconómicas requieren a su vez de instituciones jurídicas que limiten el rol de los gobiernos en la economía y establezcan un marco de protección a los inversionistas y al sector privado (Dezalay & Garth: 2002).

De forma simultánea, otras IFIS adoptan estos discursos con algunas variaciones y se comienzan a preocupar por las realidades locales para mejorar sus programas, así como en conocer el entramado político doméstico de los países; varían sus áreas de acción, y extienden sus propuestas hacia disciplinas como las relaciones internacionales y la ciencia política. En el caso del BID, es notable la incorporación de los postulados del neoinstitucionalismo económico en la estrategia de reforma del Estado, a partir de los estudios efectuados por sus consultores, especialmente los que pertenecen a la división de sociedad civil y Estado. Además existen intentos por delimitar conceptualmente una aproximación al análisis económico del derecho que oriente la estrategia de reforma a las instituciones de justicia⁸, y en los programas de reforma se hacen alusiones constantes al rol de las instituciones en el crecimiento económico y a las condiciones que los sistemas jurídicos deben preservar para la consecución de economías de mercado⁹.

1.1.2. Los procesos de difusión de las reformas institucionales

Estudios recientes han ilustrado que los procesos de reformas institucionales llevados a cabo en América Latina desde los noventa, se caracterizan por la constante interacción entre las élites locales y los organismos internacionales. En este complejo proceso, más que constreñimiento o imposición del centro hacia la periferia, existen acuerdos y criterios de racionalidad que toman en cuenta aspectos como el costo político de las reformas, los intereses coyunturales, la legitimidad frente a la comunidad internacional y en menor medida la racionalidad estratégica. Los tomadores de decisiones y los actores sociales involucrados, constantemente acopian información y adoptan como un elemento decisivo en sus determinaciones y en la elaboración de diseños institucionales, la experiencia de otros países en la adopción de fórmulas políticas. Por eso se afirma que los nuevos modelos de política desarrollados en un país pueden ser implementados exitosamente en toda la región mediante una ola de difusión, ya que paulatinamente y de forma progresiva los países se van transformando a partir de la apropiación de esas experiencias de reforma¹⁰ (Weyland: 2006).

⁸ Como lo efectúa Eyzaguirre, al respecto Eyzaguirre (1996).

⁹ Cfr. Capítulo II y III.

¹⁰ Uno de los ejemplos abordados por Weyland para ilustrar esta situación es el de la propagación del modelo privado de los sistemas de seguridad social de Chile hacia Bolivia y el Salvador, resaltando que en este proceso se ignoraron las especificidades de cada contexto social y el nivel de desarrollo de los países receptores: "*Last but not least, the pension privatization enacted by Chile in the early 1980s has*

La pregunta que suscita esta constatación, tomando en cuenta además que son los países en vías de desarrollo los que han adoptado modelos políticos de los países desarrollados, apunta hacia la determinación de los mecanismos que subyacen a la difusión y expansión de reformas de un país a otro a pesar de sus diferencias socioeconómicas y de que en muchos casos éstas pueden no ajustarse ni a sus características ni a sus necesidades internas. Parte de la respuesta, radica en que muchos de los formuladores de políticas participan en redes transnacionales logrando influenciar de forma significativa las decisiones adoptadas en el nivel nacional. Además hacen parte de los engranajes más densos de la cooperación internacional e inciden en la realización de normas en el nivel internacional, hecho que se suma al gran número de organizaciones internacionales que buscan persuadir, en algunos casos incluso con artilugios, presionar, o forzar a los gobiernos a adoptar sus programas o las ideas que avocan¹¹ (Weyland: 2006).

Más allá de la complejidad de estos procesos, lo cierto es que este conjunto de intercambios y de influencias en el nivel transnacional, ha dado lugar al avance de la economía de mercado y de los arreglos políticos que lo posibilitan mediante la democracia. Esto ha contribuido a la acentuación del pacto hegemónico que se selló a comienzos de los noventa. De esta forma, el rango de elección en estos procesos se encuentra limitado frente a propuestas políticas y económicas alternativas. Aunque hoy en día se discute permanentemente sobre los márgenes de esos límites, lo cierto es que el neoliberalismo logró expandirse de forma exitosa hacia las políticas públicas de carácter social como la salud y los sistemas de pensiones (Weyland: 2006), la configuración de los sistemas de justicia en general y hacia otras esferas de la vida social.

1.2. Reformas institucionales, derechos humanos y sostenibilidad democrática

Para cerrar este acápite, se plantean algunos elementos que permiten comprender en qué medida los procesos de reforma institucional contemplan tensiones inherentes. Sin embargo, éstas tienen origen en la compleja relación entre democracia, capitalismo y derechos humanos.

spread in Latin America and beyond. Strikingly, even poor countries such as Bolivia and El Salvador have privatized their social security systems although they seem to lack important preconditions for making private pension funds operate successfully. For instance, the formal labor market comprises only a small part of the workforce, severely restricting the coverage of the new social security system" (Weyland, 2006: 1). "Por último, pero no menos importante, la privatización del sistema pensional promulgado por Chile a comienzos de los ochentas fue difundida en América Latina y más allá. Sorprendentemente, incluso países pobres como Bolivia y el Salvador han privatizado sus sistemas de seguridad social aunque ellos parece que le restan importancia a las precondiciones para hacer que los fondos privados de pensiones operen exitosamente. Por ejemplo, el mercado laboral formal comprende solo una pequeña parte de la fuerza de trabajo, lo que restringe severamente la cobertura del nuevo sistema de seguridad social". La traducción propia.

¹¹ Ver Cap. I Weyland (2006).

En la actualidad existe un consenso en torno a la idea de circularidad e interdependencia entre los regímenes democráticos y la vigencia de los derechos humanos¹², en el que se considera que los primeros son condición para el ejercicio de los segundos y a su vez que éstos se encargan de fortalecer la estabilidad democrática. Sin embargo, la aparente obviedad de esta idea en ocasiones oculta que esta relación siempre ha estado atravesada por tensiones y contradicciones.

Así por ejemplo, Eric Hobsbawm pone de manifiesto algunas dificultades para determinar de forma clara cuándo estamos frente a un régimen democrático; en la medida en que la gran mayoría de los regímenes políticos se esfuerzan hoy en día por ser denominados de esa forma y además porque a pesar de las disimilitudes entre los Estados, todos aquellos que eligen a sus gobernantes apelando a las elecciones, independientemente de su historia y cultura, oficialmente son denominados como democráticos (Hobsbawm, 2007). Es decir, la democracia es un concepto ambivalente e impreciso que es empleado conforme a intereses de distinta índole y con pretensiones de hegemonía cultural y política, en el que la prevalencia de los derechos humanos no se constituye en sentido estricto, en un elemento necesario para su designación como democrático¹³, más allá de una perspectiva meramente formal.

Esta situación, explica Hobsbawm, se debe a que la democracia se entiende sobre todo como “la democracia liberal”, es decir, aquella que “alude a un Estado constitucional que ofrece la garantía del imperio de la ley, así como diversos derechos y libertades civiles y políticos, y al que gobiernan sus autoridades, entre las que deben figurar necesariamente asambleas representativas elegidas por sufragio universal y por la mayoría numérica del conjunto de ciudadanos, en elecciones celebradas a intervalos regulares en las que se enfrenten distintos candidatos y organizaciones rivales” (Hobsbawm: 2007: 101).

Esta concepción a su vez alberga una inconsistencia: no existe un vínculo necesario o lógico entre los distintos rasgos que la componen¹⁴, por esta razón es que se puede presentar en un “Estado democrático”, la coexistencia entre

¹² Por ejemplo la Carta democrática de la OEA establece en su Art. 7: “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

¹³ El concepto de democracia es tan equívoco que incluso se denominan como democráticos, los regímenes políticos monárquicos que perduran sobre todo en buena parte de la Unión Europea y en Japón. Al respecto: Hobsbawm (2007).

¹⁴ Así por ejemplo, Hobsbawm sostiene que: 1. Podrían existir Estados no democráticos donde impere el Estado de Derecho como sucedió en Prusia y en Alemania imperial, 2. Porque las constituciones eficaces y operativas no tienen que ser democráticas como se desprende de los planteamientos de Tocqueville y de J.S Mill, incluso la democracia se considera una amenaza a la protección de las libertades de las minorías y de la tolerancia que se les profesa. 3. Los regímenes que obtienen el poder mediante un golpe de Estado, pueden continuar ganando el poder de las mayorías a través de sucesivos llamados al sufragio universal, como ocurrió en la época de Napoleón y como ocurrió en Chile y Corea del Sur en las décadas de 1980 y de 1970. Ver: Hobsbawm (2007).

una institucionalidad basada en la Constitución y en el imperio de la ley y una situación de violencia generalizada en la que a los ciudadanos se les restringen sus derechos fundamentales de forma grave.

De acuerdo con lo anterior, la idea de concebir los derechos humanos como un rasgo fundamental en la sostenibilidad de la democracia, no resulta lo suficientemente fortalecida cuando se adopta una concepción formal y estrictamente liberal de la democracia. Por esa razón se hace necesario adoptar una concepción mucho más amplia que podría denominarse sustancial, bajo la cual se privilegia la búsqueda del goce efectivo de los derechos humanos entendidos en su integralidad.

Sin embargo, es aquí donde se manifiesta la clásica aporía entre “democracia sustantiva” y capitalismo, ya que la conciliación del interés privado con el interés colectivo pasa por la redistribución de los beneficios y de las cargas en la sociedad por cuenta del Estado, para lo cual interviene en el mercado e impone límites al ejercicio egoísta de la actividad comercial: “si bien es cierto que la democracia política surgió y adquirió legitimidad en sociedades capitalistas, la lógica intrínseca del capitalismo creó obstáculos para la expansión y consolidación de la democracia y a menudo, incluso, la subvirtió” (Cavarozzi: 1991: 23).

De allí que la agenda de reformas institucionales promovida por las organizaciones internacionales, y particularmente, aquella relacionada con los sistemas judiciales, no escapa a esta aporía. Por el contrario, la identificación de las tensiones entre democracia y mercado es el punto de partida para la comprensión de la complejidad que encierra este proceso. Autores como Dezalay y Garth, basándose en Miles Kaler, han manifestado que la paradoja del pensamiento ortodoxo transnacional de los noventa consiste en sostener que para que los gobiernos puedan reducir su papel en la economía y de esta forma expandir el juego de las fuerzas de mercado, las instituciones deben fortalecerse, o dicho de otra forma, de acuerdo con esta idea, el Estado debe robustecerse para hacer sostenible su propia privación (Santos: 2001).

Así, por ejemplo, en la estrategia de reforma y modernización del Estado auspiciada por el BID para América Latina a partir de los noventa, se plantea la idea de promover y hacer sostenibles los sistemas democráticos en la región a partir de la consolidación del Estado de Derecho, la vigencia de los derechos humanos y la economía de mercado. Lo característico dentro de la propuesta del BID es que las tensiones mencionadas pretenden resolverse a partir de la emergencia de la “governabilidad democrática”, la cual es entendida como concepto articulador y piedra angular, en la medida en que su búsqueda contribuiría a garantizar cierta estabilidad institucional y un orden social propicio a la participación ciudadana, la igualdad y un uso sostenible del

medio ambiente, y, simultáneamente, a facilitar las condiciones requeridas para la economía de mercado¹⁵.

En el caso de las diversas reformas a los sistemas de justicia auspiciadas por las IFIS, también se presentan estas tensiones, en lo que sigue de este texto se harán algunas precisiones para reflexionar en torno a su carácter y dinámicas en Colombia.

2. REFORMA A LA JUSTICIA EN COLOMBIA: NUEVAS NORMAS JURÍDICAS EN LOS NOVENTA

La Constitución colombiana de 1991 incorpora algunas tensiones en su diseño: por un lado, adopta herramientas para disminuir las deudas sociales y establecer mecanismos de participación (que no logran concretarse en las instituciones por sus altos costos), pero, por otro, implementa un modelo de desarrollo que exige del Estado un estricto reajuste en términos de su forma y funciones para responder a las nuevas condiciones del proceso productivo: reorganizar la política macroeconómica buscando equilibrios, realizar ajustes fiscales que implican recortes sustanciales en las políticas sociales, reordenar y modernizar su institucionalidad en las políticas sociales, reordenar y modernizar su institucionalidad y las estrategias de gestión pública y territorial que implican altos gastos de reorganización y el despido masivo de trabajadores (Novoa: 2005:32).

Es decir, estas tensiones se expresan en el hecho de que el progreso social y político queda supeditado al crecimiento económico, pero, a su vez, la obtención de éste, genera desempleo, pobreza y exclusión, en un contexto donde el Estado ha recurrido a una cierta dosis de autoritarismo para contrarrestar los efectos del conflicto y del narcotráfico (Novoa: 2005).

En este contexto, se plantea una relación de interdependencia entre democracia y crecimiento económico para cerrar la brecha entre la voluntad política y las capacidades institucionales, con el fin de realizar de forma integral los derechos consagrados en la Carta. Sin embargo, por el contrario, tal brecha se amplió debido a que los desarrollos legales para cumplir con las medidas que implicaba asumir “en serio” dicho catálogo de derechos fueron insuficientes y, por lo general, solo tuvieron una eficacia simbólica encaminada a lograr en mayor medida una función de legitimidad política de cara a los ciudadanos que tenían que asumir las consecuencias desfavorables de la implementación de un nuevo modelo de desarrollo (BID: 1996; 2003). En tanto que de forma paralela a la implementación de la nueva Constitución, se emprendieron una

¹⁵ Al respecto BID, (1996; 2003).

serie de reformas para el reacomodamiento institucional, que, en términos generales, asumen la adopción del modelo neoliberal¹⁶, mediante la expedición de un buen número de leyes y de decretos proferidos por el Poder Ejecutivo. En efecto, mediante el artículo 20 transitorio de la Constitución se le otorgaron facultades extraordinarias al gobierno, que, en desarrollo de estas, expidió sesenta y dos decretos por medio de los cuales, entre otras acciones, privatizó un gran número de empresas estatales y suprimió y fusionó entidades del orden nacional, con lo cual pretendía lograr los reajustes necesarios para adecuar el Estado a las nuevas condiciones del proceso productivo, que exigían una mayor disciplina fiscal y una mayor participación del sector privado en la economía.

En el ámbito de la justicia, se produjeron varias transformaciones institucionales. Una de las más importantes fue la del sistema penal; temas como la violencia generalizada, las constantes violaciones a los derechos humanos y el incremento de la delincuencia estaban en el centro de los debates políticos. Por esta razón, la creación de la Fiscalía General de la Nación y la implementación del nuevo sistema penal mixto de tendencia acusatoria fueron las medidas adoptadas para resolver dichos problemas. En efecto, la cooperación internacional, particularmente la proveniente de los Estados Unidos, optó por apoyar estas reformas en consonancia con su agenda de seguridad exterior que se basaba en la lucha contra el narcotráfico.

La solución a esos problemas se buscó en la implementación de un sistema penal en el que la Fiscalía, en un comienzo, concentraba funciones tanto judiciales como investigativas, lo que se constituía en un híbrido que conservaba características tanto de los sistemas inquisitivos como de los sistemas acusatorios en los que se podían identificar algunas funciones que podrían dar lugar a prácticas autoritarias principalmente por cuenta del ente acusador. Junto a este sistema “híbrido”, subsistían a su vez otras medidas adoptadas durante la declaratoria del estado de sitio anterior a la Constitución de 1991, que fortalecían los rasgos autoritarios del sistema penal, medidas como la justicia sin rostro, la negociación de penas con narcotraficantes y la jurisdicción especial que restringía garantías procesales consagradas en decretos de excepción, tuvieron vigencia con carácter de legislación permanente luego de la constituyente, a pesar de que la Corte Constitucional les hubiese impuesto algunas restricciones importantes. Asimismo, por esta época, también se despenalizaron algunas

¹⁶ Algunos sostienen que a partir de los noventa dicha transformación institucional es la expresión de la adopción del neoliberalismo en Colombia, por ejemplo, mediante la implementación de regímenes que permiten la liberalización de las importaciones mediante una reducción de los aranceles (Ley 7ª de 1991), la privatización del control del mercado de divisas que antes era monopolizado por el Estado a partir de la Ley 9ª de 1991 y el establecimiento de una política de privatización de la explotación portuaria y la imposición de una reforma tributaria en donde preveía un incremento a los impuestos indirectos, como el IVA, que es pagado por todos los ciudadanos; como se puede observar, tales medidas fueron adoptadas mediante un nuevo paquete normativo a comienzos de los noventa; al respecto ver: Estrada (2004).

conductas para que se descongestionaran los despachos, y los delitos leves, para que estos fueran competencia de los inspectores de policía¹⁷.

Por otra parte, en el ámbito de la justicia civil, durante la década de los noventa, se empezó a promover la informalidad de la justicia mediante los métodos alternativos de resolución de controversias. A partir de este momento, se adoptaron medidas para fortalecer los centros de conciliación y adelantar una reforma procesal para la implementación del arbitraje y las casas de justicia. El efecto inmediato de este proceso ha sido la desjudicialización de los conflictos que ahora se resuelven en gran medida empleando vías administrativas o mediante instancias sociales de negociación consensual. Si bien la implementación de algunos mecanismos alternativos de resolución de conflictos en Colombia, como la justicia comunitaria o la justicia de paz, son reconocidos por contemplar aspectos que favorecen el acceso a la justicia, el fortalecimiento del tejido social y, en general, las condiciones democráticas, también es cierto que algunos de estos han sido promovidos por algunos sectores con la finalidad principal de descargar al Estado de la función de resolver conflictos. Esto ha implicado una excesiva administrativización de las controversias, lo cual ha conllevado a que los mecanismos impuestos sean más autoritarios y clientelizados, situación que genera la vulneración del derecho al acceso a la justicia de los ciudadanos y de la población más pobre que es excluida del sistema judicial, reservando para esta el conocimiento de los conflictos de las clases medias y poseedoras¹⁸, que además cuentan con mecanismos como el arbitraje o la negociación para lograr resolver de forma más expedita sus controversias, específicamente aquellas de carácter comercial (Uprimny: 2001).

2.1. Estrategia y programas de reforma financiados por el BID en los noventa

En este contexto, el BID implementó su estrategia de reforma judicial en Colombia a comienzos de los noventa; esta priorizó sus acciones en la adopción de medidas para hacer más eficiente el sistema penal a través de la

¹⁷ Al decir de Uprimny (2001) estas contradicciones, es decir, el endurecimiento de la política criminal para que el Estado enfrentara a quienes consideraba sus enemigos, pero, por otra parte, introduciendo mecanismos de negociación y finalmente de descongestión de delitos rutinarios, se entiende como la intencionalidad del gobierno por componer un núcleo duro de política criminal que a su vez era flexibilizado por la incapacidad del Estado para imponerse coercitivamente, hecho que asimismo le permitía dismantelar a los narcotraficantes empleando a los “arrepentidos” que se acogían a los beneficios, y finalmente logrando legitimidad frente a la ciudadanía en la resolución expedita de causas rutinarias mediante la descongestión de los despachos judiciales.

¹⁸ Marc Galanter (2003) propone un estudio del derecho a partir de los usuarios del sistema jurídico, en donde adopta la siguiente tipología: tipo de litigantes (frecuentes u ocasionales), tipo de abogados (especializados o no), tipo de servicios de la administración de justicia (ágiles o lentos) y tipo de reglas (favorables o desfavorables). Luego de esta caracterización, sostiene como una de sus conclusiones más relevantes que los litigantes frecuentes por lo general siempre ganan los casos que tramitan ante las instancias judiciales y que a los poseedores (del capital jurídico y económico) siempre les aplican las normas más favorables, lo que demuestra la inequidad de los sistemas jurídicos y las dificultades que tienen los desposeídos para tener éxito en sus causas. En el caso de las grandes firmas de negocios o entidades financieras, es evidente que su nivel de organización y de especialización los convierte en una especie de litigantes frecuentes.

modernización de la Fiscalía General de la Nación (1995)¹⁹, generar un ambiente de seguridad mediante la disminución de la violencia a través del programa para la convivencia ciudadana (1995) y fortalecer los mecanismos alternativos de resolución de conflictos comerciales por medio del mejoramiento de los tribunales de arbitramento y los centros de conciliación (1995)²⁰, a su vez, los principales objetivos que se perseguían con estas acciones eran disminuir la impunidad, los índices de violencia, y lograr una mayor celeridad en la resolución de los conflictos comerciales, aspectos que, de acuerdo con los fundamentos teóricos de los programas y de los consensos existentes sobre el funcionamiento del sistema judicial en Colombia, tendrían implicaciones positivas en la economía al incrementar la inversión privada y establecer estímulos para las actividades comerciales²¹.

Por otra parte, mediante la promoción de métodos alternativos de solución de conflictos comerciales, se pretendía construir capacidad institucional para los centros de conciliación y arbitraje mediante el fortalecimiento institucional de centros de arbitramento y de conciliación, proporcionándoles software y manuales de procedimiento; capacitación a árbitros, conciliadores y personal administrativo mediante programas y técnicas especiales dirigidos a las cámaras de comercio y difundir información sobre las ventajas y beneficios de los métodos de resolución alternativa de conflictos comerciales mediante la organización de foros y encuentros con la comunidad de negocios²².

Estos proyectos develan la acción estratégica del BID y de la elite asentada en el gobierno que contrajo los empréstitos; en ambos casos se trata de lograr la seguridad jurídica y política necesaria para los actores económicos, mediante el fortalecimiento de la acción penal y de la conformación de mecanismos especializados y expeditos para la resolución de conflictos de carácter comercial; en ambas iniciativas es evidente la influencia de la aproximación al análisis económico del derecho, específicamente en relación con las condiciones de mercado que pueden propiciar los sistemas jurídicos para el logro del crecimiento económico. Desde esta aproximación el sistema penal es ante todo un mecanismo para salvaguardar la propiedad privada y garantizar los intercambios, los mecanismos de resolución alternativa de conflictos,

¹⁹ Al respecto: BID (1995).

²⁰ Un análisis de estos dos programas para Colombia se encuentra en: Biebesheimer & Payne, (2001).

²¹ Así por ejemplo en el programa de modernización de la Fiscalía General de la Nación se sostiene lo siguiente: "El programa propuesto ha sido especialmente diseñado para ayudar a disminuir los niveles de impunidad, que constituyen uno de los principales problemas de la sociedad colombiana, y que están afectando tanto el crecimiento económico del país como la credibilidad en el sistema democrático" (BID: 1995:8).

²² Es llamativo observar en qué medida estas temáticas de reforma van ganando terreno también en el ámbito de la expedición de leyes, así por ejemplo mediante la Ley 446 de 1998, se dictan disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, se reforma al régimen procesal Colombiano con la intención de descongestionar y facilitar el acceso a la justicia, y contar con una justicia eficiente y oportuna. Se modificaron los procesos civiles, laborales, administrativos y de familia, y se introducen importantes regulaciones en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, en particular sobre la conciliación y el arbitraje; además mediante ésta ley se le otorgó facultades jurisdiccionales a algunas Superintendencias que son entidades de carácter administrativo.

contribuirían a una mayor celeridad y claridad en la resolución de controversias garantizando el cumplimiento de los contratos y disminuyendo los costos de transacción de los actores económicos.

Ambos proyectos se implementaron en un contexto en el que persistían las tensiones que fueron mencionadas anteriormente. Por una parte, incentivar la eficiencia y modernización de una institución como la Fiscalía General de la Nación, podría acentuar los rasgos autoritarios que persistían en esta institución y por esta vía atentar contra el ejercicio de los derechos humanos y de las libertades mínimas en los procesos penales. En el caso del fomento a la conciliación y el arbitraje comercial, podría incentivarse la restricción a la aplicación de las normas de orden público en casos en los que entren en conflicto los intereses colectivos o el interés público con el interés privado, así como desplazar a la administración de justicia del conocimiento de casos de alto impacto social.

En la década siguiente, la preocupación por aspectos como el logro de un Poder Judicial más eficiente y eficaz, consolidar los mecanismos de resolución alternativa de conflictos y el mejoramiento del sistema penal, continuarán siendo los temas fundamentales en torno a los cuales girará la agenda legislativa, las reformas institucionales y el apoyo de la cooperación internacional. En el caso del BM y del BID, es evidente que sus agendas logran una mayor articulación con la agenda gubernamental y su apoyo estará encaminado a la consolidación de la agenda de reformas iniciada en los noventa. Específicamente el BID financia la modernización del Poder Judicial de las altas cortes y promueve la creación de una agencia nacional de defensa jurídica del Estado. De forma paralela, la agenda de los derechos humanos logra incidir en una transformación de los sistemas de justicia, algunos de los ajustes institucionales requeridos van a recibir el apoyo de organismos como Naciones Unidas, Unión Europea, Fundación FORD y la cooperación de algunos países europeos, mientras que el gobierno de los Estados Unidos a través de USAID continuará prestando apoyo técnico y económico al sistema penal.

2.2. Estrategia y programas de reforma en la última década

Mediante el documento CONPES 3559 del 15 de diciembre de 2008, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, conformado por los órganos del Poder Ejecutivo y encabezado por el presidente de la República, autorizó a la Nación colombiana a contratar empréstitos externos con la banca multilateral hasta por 62 millones de dólares con la finalidad de financiar acciones estatales encaminadas a adelantar un programa de fortalecimiento a los servicios de justicia. Este documento, que también busca proporcionar fundamento jurídico a los procesos de reforma en los que se incorporen recursos de la cooperación internacional y de avanzar en el cumplimiento de las metas formuladas en el plan nacional de desarrollo presentado por el gobierno del ex

presidente Álvaro Uribe²³, logra hacer visible la búsqueda de articulación entre las necesidades e intereses de reforma a los sistemas de justicia manifestados por el gobierno nacional, y por otra parte los que se plantean en la agenda de reformas institucionales que son apoyadas por organismos multilaterales de crédito como el BID o el BM.

Sin embargo, se podría sostener que esta articulación es precedente a la expedición de este documento e incorpora no solo las necesidades e intereses de reforma argüidas por el Poder Ejecutivo, sino también las del órgano encargado de la administración del Poder Judicial, es decir, el Consejo Superior de la Judicatura y en buena medida al Poder Legislativo.

Independientemente de que los objetivos de las acciones de reforma sean el logro del acceso a la justicia de los ciudadanos, la eficiencia y celeridad de la resolución de controversias, principalmente las de carácter civil o comercial, o ambas indistintamente, lo cierto es que temáticas como la descongestión de los juzgados y tribunales, el fortalecimiento de la conciliación judicial²⁴ y extrajudicial así como de otros mecanismos de resolución de conflictos, la modernización y mejoramiento del desempeño institucional particularmente en lo concerniente al sistema penal, el fortalecimiento de la justicia de paz, la optimización de los modelos de gestión y administración de la Judicatura, así como del archivo y publicidad de los fallos²⁵; son comunes a las agendas de reforma tanto en el ámbito de la agenda presentada por los poderes del Estado, como de la agenda de la cooperación internacional.

2.3. Reformas legales

La producción de leyes en sentido material, es decir, aquellas que se consideran vinculantes por haber sido proferidas por los órganos del Estado autorizados para tal fin mediante los procedimientos y las formalidades establecidos, permiten identificar en el análisis de las reformas institucionales los temas que la agenda legislativa consideraba importante intervenir. Los cambios legislativos son el fruto de complejos acuerdos políticos en el seno de organismos colegiados como el parlamento y que responden a ciertas coyunturas políticas respecto de las cuales se exige la intervención del Estado en asuntos que se consideran problemáticos por cuenta de algunos actores sociales y de la opinión pública.

Si se observa el contenido de algunas leyes que tienen relación directa e importante con el funcionamiento de los sistemas judiciales en Colombia

²³ “El presente documento tiene una doble connotación, por un lado, solicitar una autorización para suscribir dos empréstitos con la Banca Multilateral para financiar parte de las intervenciones que se proponen para fortalecer el sector justicia, tanto a nivel de juzgados como al de Altas Cortes, y por otro establecer una estrategia para fortalecer los servicios de justicia” (CONPES: 2008: 3).

²⁴ El Ministerio del Interior y de justicia desde 2008 cuenta con un plan nacional de conciliación.

²⁵ Estas temáticas son abordadas a partir de los logros que establece el Plan sectorial de la rama judicial 2003-2006.

durante la última década, se pueden identificar algunas tendencias que sirven como complemento a reformas institucionales, o pretenden fundamentar procesos de reforma posteriores.

Cuadro 1:
Reformas legales relativas al funcionamiento de los sistemas judiciales

Temáticas	Normas aprobadas
Fortalecimiento y modernización del sistema penal	<p>Acto Legislativo 03 de 2002, por medio del cual se introducen cambios a nivel constitucional con el propósito de implementar el Sistema Penal Acusatorio en Colombia.</p> <p>Ley 906 de 2004, por medio de la cual se expidió el nuevo Código de Procedimiento Penal, instrumento que materializa la introducción del Sistema Penal Acusatorio en Colombia.</p> <p>Ley 1098 de 2006, conocida como Ley de Infancia y Adolescencia, en virtud de la cual se introduce el sistema de responsabilidad penal adolescente.</p>
Celeridad y descongestión en la jurisdicción ordinaria y Actualización del régimen procedimental	<p>Ley 640 de 2001, por medio de la cual se modifican normas relativas a la conciliación. Consagra el régimen general de la conciliación judicial y extrajudicial. Desarrolla el régimen de los conciliadores y el de los centros de conciliación y algunas normas sobre conciliación en las distintas jurisdicciones. Por último, uno de los aspectos más relevantes de esta ley es la introducción de la conciliación como requisito de procedibilidad³ en algunos asuntos en materia civil, familia y contencioso administrativa (Art. 35 a 41). Su finalidad es disminuir la congestión en el Rama Judicial, buscando que los conflictos se solucionaran antes y evitar acudir a los jueces.</p> <p>Ley 794 de 2003, por medio de la cual se introducen reformas al Código de Procedimiento Civil, con el propósito de propiciar la descongestión en los despachos judiciales de esta especialidad.</p> <p>Ley 1194 de 2008, por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Civil, para introducir la figura del desistimiento tácito, medida encaminada a disminuir los inventarios en los despachos judiciales.</p> <p>Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, con el propósito de establecer medidas para agilizar y modernizar el funcionamiento de los despachos judiciales.</p> <p>Leyes 1394 y 1395 de 2010, mediante las cuales se introducen un arancel judicial para ciertos procesos y se establecen medidas en materia de descongestión judicial, respectivamente. En cuanto a la ley de descongestión, cabe anotar que introduce reformas al Código Penal, al Código de Procedimiento Penal, a la Ley de Infancia y Adolescencia y a la Ley sobre Extinción de Dominio.</p> <p>Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, instrumento que busca modernizar el régimen procesal y agilizar el trámite de las causas ante la jurisdicción contencioso administrativa</p>
Derechos humanos y conflicto armado	<p>Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y paz, cuyo propósito es el establecimiento de un régimen de justicia transicional para el juzgamiento de los miembros desmovilizados de grupos al margen de la ley.</p> <p>Ley 1448 de 2011, denominada Ley de Víctimas y Tierras, que contiene disposiciones sobre medidas administrativas y judiciales en favor de quienes han padecido el conflicto armado.</p>

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia.

Desde la puesta en marcha de la Constitución de 1991, el sistema penal ha concentrado múltiples esfuerzos por cuenta de la clase política del país. Como se anotó hace un momento, las reformas de los noventa se centran en la adaptación y transformación institucional a los principios de la nueva Constitución, así como en consolidar un sistema eficaz frente a fenómenos como el narcotráfico, el conflicto armado y el crimen organizado. En un comienzo se adoptó un sistema mixto entre el sistema inquisitivo y el sistema acusatorio, con el fin de preservar las facultades de carácter represivo que hicieran más eficiente la acción penal.

A partir de 2002, con la consagración de la enmienda constitucional, comienza un nuevo proceso de adaptación y de transformación institucional, en el que se pretende la instauración del sistema penal acusatorio. Sin embargo, la Ley 906 de 2004 configura un sistema penal de tendencia acusatoria *sui generis* al consagrar algunos aspectos que no corresponden al modelo anglosajón y al permitir la vigencia paralela del sistema mixto que operaba hasta ese momento.

Para ambos periodos Estados Unidos, a través de las agencias adscritas al gobierno y USAID, ha acompañado los procesos de reforma mediante el fortalecimiento técnico y económico, así como mediante la instauración de procesos de capacitación para la recepción de las técnicas del sistema oral acusatorio. La articulación de estos esfuerzos con la agenda gubernamental se explica por su relevancia en la política exterior estadounidense en materia de lucha contra el narcotráfico y, a partir de 2001, con la política de seguridad antiterrorista.

Las reformas al sistema penal en Colombia se basan en percepciones sobre la desconfianza ciudadana con respecto a la acción penal del Estado, la ineficiencia e ineficacia del sistema, la falta de celeridad asociada con la rigidez de los procedimientos, la falta de recursos técnicos y humanos para la investigación y la sanción penal, y en general como la necesidad de corregir las anomalías del sistema para erradicar la impunidad y disminuir la inseguridad.

Por otra parte, en el ámbito de la justicia civil y procedimental las reformas legales han estado orientadas a una mayor celeridad y descongestión de los procesos, a través de la unificación de los procedimientos y el paso a la oralidad, así como la introducción en los procesos ordinarios de mecanismos de conciliación, el robustecimiento de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos a partir del otorgamiento de facultades judiciales a algunos órganos administrativos, el arbitraje comercial y la conciliación en casas de justicia o mediante otros centros de carácter privado.

Por último, las reformas legales que involucran de forma sensible la aplicación de los derechos humanos se relacionan con el marco jurídico para

la desmovilización de actores armados, su tratamiento penal y finalmente la reparación a las víctimas del conflicto. En relación con la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y paz, cuyo propósito es el establecimiento de un régimen de justicia transicional para el juzgamiento de los miembros desmovilizados de grupos al margen de la ley, el movimiento de derechos humanos del país, con el apoyo de algunos organismos internacionales, ha manifestado su preocupación por las condiciones de impunidad que ésta ha propiciado, así como por el incumplimiento de los estándares de la justicia transicional y en general los derechos de las víctimas; por eso las manifestaciones han sido de rechazo y en otros casos de adelantar estrategias para la búsqueda de mecanismos encaminados a armonizar la ley con los estándares en materia de derechos humanos en el ámbito internacional; como la ley involucra procedimientos especiales en el ámbito penal, USAID ha apoyado procesos de capacitación y de fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente en relación con la recién sancionada Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas, se percibió una mayor aceptación por cuenta del movimiento de derechos humanos en la medida en que recoge en buena medida algunas de las exigencias que en materia de restitución de tierras despojadas en el marco del conflicto y de reparación integral a las víctimas se venían efectuando en los últimos años. Algunos gobiernos europeos han apoyado iniciativas específicas para lograr su efectiva aplicación.

En términos generales, las temáticas que se abordan en la agenda legislativa abarcan una concepción similar acerca del funcionamiento de los sistemas judiciales a la que se plantea bajo la ola reformista en el ámbito internacional. Así, por ejemplo, aspectos como la ineficacia del sistema penal y la necesidad de instaurar sistemas de tipo acusatorio, van a ocupar preponderancia en muchos países latinoamericanos. En el ámbito civil, la descongestión y los mecanismos de resolución alternativa de conflictos, se constituyen en remedios a la creciente ineficiencia, lentitud y costos de la justicia. Desde los enfoques del análisis económico del derecho, sistemas judiciales eficientes en los que las causas se resuelvan de forma expedita y oportuna, permitirán disminuir los costos de transacción y hacer cumplir los contratos. Además, el fortalecimiento del sistema penal garantiza el intercambio y protege la propiedad privada. Los programas financiados principalmente por el BID en la región abarcaron primordialmente estas temáticas, aunque recientemente se centra en el fortalecimiento técnico del Poder Judicial.

La referencia sucinta a las reformas legales, permite evidenciar el distanciamiento de organismos como el BID o el BM frente a otros procesos de reforma institucional respecto de las temáticas de conflicto armado y derechos humanos, en este sentido son otros organismos los encargados de proporcionar ayuda técnica y económica a estas iniciativas.

3. LA ARTICULACIÓN CON LOS PODERES LOCALES

El Banco Mundial, a través del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF) financió el proyecto “Mejoramiento de la resolución de conflictos judiciales” suscrito con el gobierno colombiano en 2002, por tres millones novecientos mil dólares, el cual contó con una contrapartida nacional por un millón trescientos mil dólares. Su objetivo era diseñar y poner a prueba una estrategia participativa para el mejoramiento de la resolución de conflictos, a partir de la intervención en áreas clave de la organización de los juzgados y de esta forma incidir positivamente en una mayor puntualidad, calidad y productividad del sistema judicial. Específicamente se implementó un nuevo modelo de gestión que abarcó setenta y tres juzgados civiles del circuito de cinco de las ciudades más importantes del país, a partir de la conformación de equipos de cambio judicial (ECJ) y de la generación de incentivos en especie. Para el alcance de sus componentes en el marco del proyecto, se llevó a cabo un diagnóstico sobre aspectos culturales y una estrategia para promover valores de liderazgo que impulsara el nuevo modelo de gestión; se adelantaron procesos de capacitación de actualización normativa y jurisprudencial para potenciar las habilidades necesarias para mejorar la eficiencia y la implementación de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; se promovieron cambios en la estructura organizacional para separar las funciones judiciales de las administrativas; se implementaron mecanismos de gestión de casos a partir del empleo de la tecnología informática y se dotó de infraestructura y otros recursos físicos necesarios a los despachos y a las instalaciones de justicia; finalmente se elaboró una estrategia de comunicación para percibir las opiniones ciudadanas y se adoptaron mecanismos de monitoreo y evaluación del proyecto (CONPES: 2008).

De acuerdo con los evaluadores del proyecto éste tuvo los siguientes efectos positivos:

- “(i) La mejora de la legitimidad social del sistema judicial y de su capacidad de responder de manera eficaz a las necesidades de la sociedad (en particular, la percepción del sector privado, puesto que las empresas son los principales usuarios de los juzgados civiles de circuito en términos de número de casos y montos de las demandas);
- (ii) La creación de incentivos internos para la oportuna resolución de conflictos; y,
- (iii) El cumplimiento más eficaz y económico de los contratos, como lo demuestran las mejoras de los índices de evacuación y congestión” (CONPES, 2008: 10).

Como se puede apreciar, la valoración positiva de los efectos del programa se describe en términos del mejoramiento de las condiciones de mercado y de los requerimientos que exigen los actores privados a la justicia tales como el

cumplimiento de los contratos, la eficiencia y la celeridad. Naturalmente, el éxito de la iniciativa se establece en función de los objetivos que se había propuesto.

Por otra parte, en el año 2005, el gobierno Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura, suscribieron otro acuerdo con el BIRF encaminado a la realización de estudios técnicos que sirvieran como diagnóstico a la preparación de un proyecto sobre el desarrollo del sector justicia. Los estudios se efectuaron gracias a una donación del gobierno japonés que ascendía a los 750 mil dólares. En el marco de este proyecto se contrataron los servicios de la organización no gubernamental Corporación Excelencia en la Justicia, especializada en estos temas, el centro de investigación de política económica y social Fedesarrollo y las universidades Externado de Colombia y Rosario, para que adelantaran diagnósticos encaminados a evaluar las necesidades del sector justicia, establecer la priorización de la inversión y adoptar directrices para la solución de los problemas identificados (CONPES, 2008).

Sobre la base de la información de estos estudios, el CONPES estableció un plan de acción en el que se detallan los ejes estratégicos de intervención que sirven como fundamento a la elaboración de dos proyectos de modernización de la justicia: uno dirigido a la jurisdicción ordinaria, especialidades civil, de familia y laboral, y el otro dirigido a las altas cortes (CONPES, 2008).

El primero incluía los componentes de: fortalecimiento a la gestión judicial, disminución de la acumulación de expedientes, sistema de comunicaciones, disminución de tiempos procesales, mejora en la capacitación de funcionarios y acceso a la justicia. El proyecto fue pensado para tener una duración de cinco años y sus costos fueron estimados en 40 millones de dólares, posteriormente se suscribió un convenio con el Banco Mundial quien finalmente financió su realización mediante un empréstito²⁶.

El de fortalecimiento a las altas cortes de justicia adoptaba los componentes de fortalecimiento a la gestión judicial, mejoramiento de la calidad de la información jurídica, comunicación al ciudadano, apoyo al ordenamiento de la información normativa, gerencia y administración. Al igual que el proyecto destinado a la jurisdicción ordinaria, su duración se estimó en cinco años y

²⁶ De acuerdo con información disponible en la página web del Consejo Superior de la Judicatura, el convenio tenía como objetivo realizar una consultoría para revisar y ajustar los modelos de gestión para las especialidades civil, laboral y de familia orientado a la oralidad a nivel nacional, que abordara el fortalecimiento de las capacidades de talento humano, las funciones de los cargos, los procesos, la organización y la naturaleza de los operadores judiciales para lograr fortalecer la atención eficiente de los asuntos que son puestos en conocimiento de los despachos judiciales, otorgando herramientas de planeación, ejecución y control. La implementación del modelo de gestión orientado a la oralidad, se realizó en la Fase I en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena. Fuente www.ramajudicial.gov.

su costo en aproximadamente 22 millones de dólares. Posteriormente este proyecto contó con la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo.

La incorporación de los programas de reforma en un documento del CONPES, que a su vez retoma algunos diagnósticos efectuados para tal fin en los que se detallan las necesidades y componentes de la reforma, tienen como fundamento el plan nacional de acción del gobierno, las metas que en el sector han adoptado el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio del interior y de justicia. Esto evidencia al menos un intento por institucionalizar el proceso de financiación de las reformas institucionales en el sector y de adoptar una estrategia clara frente a los organismos de crédito, y en general, frente a la cooperación internacional. En dicha estrategia se resalta la articulación entre los objetivos de reforma en el plano local y los que adoptan la agenda de los organismos internacionales²⁷.

3.1. Altas Cortes y el rol de la Corte Constitucional

Como se sostuvo en el apartado anterior, el documento CONPES del año 2008 es el antecedente más importante del programa de modernización de las altas cortes de justicia financiado por el BID en 2009; dicho programa, que se encuentra en proceso de implementación, adopta medidas de asistencia técnica, para aliviar la descongestión, modernizar la infraestructura, mejorar los sistemas de información judicial, racionalizar la producción de leyes y lograr su adecuada sistematización²⁸. Es importante recordar que antes de la aprobación de este programa, es decir en 2007, el BID publicó un breve diagnóstico del sistema judicial en Colombia con el fin de generar insumos para la propuesta de préstamo que finalmente se aprobó. En este estudio se sostuvo que era necesario corregir las asimetrías entre los fallos judiciales y las metas de competitividad y de ajuste fiscal del Estado, mediante, por ejemplo, la asesoría a las altas cortes en la resolución de casos de alto impacto social, ya que se consideraba preocupante que algunas decisiones adoptadas por la Corte Constitucional impusieran cargas adicionales y desproporcionadas tanto al Estado como al sector privado en asuntos de gran importancia social y económica, que no se compadecían precisamente con la política fiscal del

²⁷ A la firma de los convenios de empréstito el 12 de febrero de 2012, asistieron el representante en Colombia del Banco Interamericano de Desarrollo, Rodrigo Parot; la Directora del Banco Mundial para Colombia y México, Gloria Grandollini, y el representante del Banco Mundial en Colombia, Eduardo Somensato. Asimismo, asistieron el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, magistrado Jaime Arrubla Paucar; del Consejo de Estado, magistrado Luis Fernando Álvarez Jaramillo; del Consejo Superior de la Judicatura, magistrada María Mercedes López Mora, y de la Sala Administrativa, magistrado Jorge Antonio Castillo Rugeles. También estuvo presente el ministro del interior de la época Fabio Valencia Cossio. La representación del Poder Judicial y del gobierno nacional en este acto simboliza la confluencia interinstitucional en torno al carácter de la reforma y respalda la financiación de la banca en este proceso (Ministerio del Interior, 2012).

²⁸ Al respecto: BID (2008).

Estado y la consiguiente necesidad de generar condiciones de seguridad jurídica y estímulo a la inversión privada²⁹.

“Este organismo (la Corte Constitucional) juzga, con una interpretación estricta del precepto según el cual Colombia es un Estado social de derecho, supuesto que a veces es inconsistente con el impacto fiscal buscado. Como resultado, las políticas fiscales son poco adaptables, sobre todo cuando la economía enfrenta necesidades de ajustes ante choques externos” (BID, 2007: 12).

Es importante mencionar que en Colombia, la Corte Constitucional ha sido un órgano que ha tenido un gran protagonismo en el reconocimiento de los derechos civiles y políticos pero también de los derechos sociales, múltiples fallos que resuelven acciones de tutela no solo han tenido efectos entre las partes involucradas, sino que han ordenado acciones específicas de los demás poderes del Estado para superar escenarios de vulneración de derechos y el mejoramiento o el diseño de políticas públicas para que los individuos o sujetos colectivos puedan ejercer efectivamente sus derechos. De allí que asuntos como el desplazamiento forzado de las víctimas del conflicto armado, o la vulnerabilidad sistemática de las personas privadas de la libertad, hayan sido asuntos tratados por la Corte, que mediante sus sentencias ha impuesto una serie de obligaciones principalmente al Poder Ejecutivo que necesariamente implican la destinación de rubros para el diseño e implementación de políticas públicas³⁰.

La preocupación del BID por el impacto fiscal de los fallos de alto impacto proferidos por la Corte Constitucional, en cierta medida explica porqué el proyecto de reforma suscrito en 2009 se centró específicamente en la modernización de las altas Cortes de justicia. Aunque de forma explícita el

²⁹ Por lo menos esto se infiere de algunos diagnósticos preliminares efectuados por el BID sobre el estado de la justicia en Colombia, con el fin de proponer iniciativas de reforma judicial; en efecto, en el documento de estrategia de país, se sostiene que algunas veces el sistema jurídico se ha convertido en un obstáculo para el crecimiento económico; tal postura se fundamenta en que, por ejemplo, la Corte Constitucional, en el ejercicio de sus funciones de control de constitucionalidad de las leyes y de revisión de recursos de amparo de derechos fundamentales en la solución de casos de gran impacto social, al interpretar de forma estricta el precepto según el cual Colombia es un Estado social de derecho, ha sido inconsciente con la disponibilidad fiscal del Estado y con las metas que al respecto se han trazado en la estrategia de desarrollo. Asimismo, se considera que, por otra parte, aspectos como el incremento de los casos de tutela que deben resolver los jueces, la procedencia de la tutela contra sentencias de la Corte Suprema de Justicia, así como la contradicción entre las altas cortes en relación con la solución de un mismo caso, se constituyen en aspectos que desembocan en inseguridad jurídica y desestiman la inversión privada en el país. Para el Banco, la defensa estricta del Estado social de derecho por cuenta de la Corte Constitucional es interpretada como un factor que incide en el incremento de los costos de las transacciones en el mercado; de igual forma, se sostiene que fenómenos como el incremento de los gastos sociales del Estado, tales como remuneraciones, el cumplimiento de regímenes prestacionales, como el pago de pensiones, y, por otra parte, el cumplimiento estricto del régimen de transferencias de recursos a las entidades territoriales de las regiones de acuerdo con lo contemplado en la ley, son aspectos que conjuntamente restringen la capacidad discrecional del Poder Ejecutivo para neutralizar desbalances presupuestarios y que imprimen rigidez a su margen de maniobra, lo que en conjunto afecta de forma considerable las metas de equilibrio fiscal del Estado. Al respecto: BID (2007).

³⁰ Por ejemplo sentencia T-025 de 2004, o Sentencia T-053 de 1998.

programa aprobado no incorpora un componente específico en relación con este asunto, el logro de la eficacia del Poder Judicial y la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica, principalmente por la supuesta incertidumbre que generan algunos fallos de estas corporaciones, y entre ellas específicamente de la Corte Constitucional, se convierten en sus principales objetivos:

“El objetivo general del proyecto es apoyar el fortalecimiento de la seguridad jurídica y el Estado de Derecho en Colombia, mediante el mejoramiento de los servicios de justicia para que estos proporcionen soluciones oportunas, eficientes, eficaces y de calidad a las controversias de los ciudadanos. Los objetivos específicos del proyecto en las Altas Cortes y en la Jurisdicción Administrativa son: (i) la agilización de los procesos judiciales en las Altas Cortes y en la jurisdicción administrativa; (ii) el mejoramiento de la calidad de la información jurídica; (iii) el mejoramiento de los servicios que las Altas Cortes presta al ciudadano; y (iv) la sistematización del ordenamiento normativo nacional (a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia)” (BID: 2009: 6).

De igual forma, aspectos relacionados con la eficiencia y eficacia del Poder Judicial siguen siendo centrales, en este caso la congestión, la demora, la poca confianza ciudadana en la justicia y la inestabilidad normativa o la que genera el cambio de jurisprudencia se consideran factores que inciden en la falta de predictibilidad en términos económicos:

“Colombia es un país de importante tradición jurídica, donde el Estado ha realizado grandes esfuerzos para que la conducta de los ciudadanos se guíe principalmente por el Derecho y en el que se han conseguido significativos avances tanto en el fortalecimiento de la Rama Judicial, como en el afianzamiento de su independencia y autonomía. A pesar de ello, todavía persisten deficiencias institucionales manifestadas, principalmente, en situaciones de demora procesal, significativa percepción de inestabilidad del Derecho y falta de confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia” (...) “Respecto a la estabilidad de las normas, un 67% de los encuestados por WBES considera que el Derecho (en Colombia) es impredecible. Por otra parte, el Índice de Estabilidad Política (Fedesarrollo, 2005) ubica a Colombia por debajo de la media regional. Un factor que contribuye a esta sensación de inestabilidad es la insuficiente claridad de la jurisprudencia como fuente del Derecho, sin perjuicio de los efectos que tienen las peculiaridades del proceso legislativo. En efecto, las Altas Cortes no cuentan con mecanismos adecuados para organizar y consultar sus propias decisiones, lo cual facilitaría unificar criterios jurisprudenciales y reducir significativamente la volatilidad del sistema. Esta situación abre la posibilidad de contradicción entre la jurisprudencia de las distintas corporaciones convirtiéndose en

una fuente adicional de inestabilidad en el ordenamiento jurídico” (BID: 2009b: 5).

En el programa de reforma de 2009 también son recurrentes las tesis que consideran que las instituciones estatales son imprescindibles para el crecimiento económico, sin embargo también se reconoce que el Estado de Derecho no solo cumple con la labor de posibilitar ciertas condiciones de mercado sino la de garantizar ciertas libertades civiles:

“La consolidación del Estado de Derecho es una condición fundamental para el crecimiento sustentable y equitativo. El Estado de Derecho facilita la inversión privada nacional e internacional, al garantizar la seguridad jurídica de bienes, contratos y obligaciones, y consolida los derechos de los ciudadanos, al afirmar el acceso a la justicia y la igualdad ante la ley. Una de las premisas indispensables para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho es la existencia de un Poder Judicial independiente, transparente y eficaz, así como de un sistema normativo ordenado, predecible y accesible” (BID: 2009 b: 2).

3.2. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

De nuevo, la articulación entre la agenda del BID con el gobierno (en esta oportunidad del actual presidente de la República Juan Manuel Santos), para la promoción y financiamiento de reformas al sector justicia, desembocó en la creación a comienzos de 2012 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, adscrita al Ministerio de Justicia.

De acuerdo con el presidente Santos, el objetivo de la Agencia es lograr un orden cohesionado y racionalizado en la representación jurídica del Estado en las instancias nacionales e internacionales:

“Con la Agencia buscamos unificar las políticas de defensa e información y, además, coordinar —y en determinadas ocasiones ejecutar— la defensa del Estado en casos de interés estratégico, mejorando nuestro desempeño en los estrados judiciales” (El Heraldo: 2012).

La Agencia, que se creó haciendo uso de las facultades extraordinarias que el Congreso de la República confirió al gobierno para modificar la estructura de la administración pública en el sector justicia, contó con la asesoría de un equipo multidisciplinario del gobierno nacional adscrito al Ministerio de Justicia, el

acompañamiento del BID durante aproximadamente un año y recursos por 10 millones de dólares, gracias a un préstamo suscrito con este organismo³¹.

De acuerdo con las normas expedidas para su creación³², la entidad se compone de un Consejo Directivo, conformado por el Ministro de Justicia, quien lo preside; y los ministros de Hacienda, Relaciones Exteriores y Comercio, así como el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República y dos asesores externos. El Consejo Directivo deberá formular los lineamientos generales en materia de defensa de la Nación, y determinar los criterios que hacen obligatoria la intervención de la Agencia Jurídica en determinados casos. El director general es el encargado de ejecutar las líneas generales dadas por el Consejo Directivo, que cuenta con un Consejo Asesor conformado por tres abogados expertos de las más altas calidades, quienes recomendarán la formulación de políticas de prevención del daño de la Nación, así como los perfiles de los abogados a contratar y las estrategias a seguir en casos específicos que sean de interés para el Estado. Además cuenta con tres direcciones: de Defensa Jurídica, de Políticas y Estrategias de Defensa Jurídica y de Gestión de la Información. Hay también un subdirector de Acompañamiento a los Servicios Jurídicos, que deberá impulsar el proceso de mejora de la gestión de los servicios jurídicos de las entidades.

Se estima que en la actualidad existen 260.000 procesos instaurados contra el Estado, que tienen pretensiones económicas por cerca de 1.000 billones de pesos colombianos (Diario El Tiempo 2012); aproximadamente cuatro veces el presupuesto nacional.

De acuerdo con las declaraciones del presidente de la República, la Agencia pretende incrementar el número de casos conciliados y ahorrar costos y contingencias en los procesos largos³³.

Uno de los asuntos estratégicos de la Agencia es el control y la coordinación de los casos adelantados ante organismos y tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Internacional de Justicia de La Haya. En la práctica, del funcionamiento de esta agencia, dependerá en buena medida la implementación del derecho internacional en el ámbito local, así como la eficacia de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales. Es importante mencionar que las condenas al

³¹ Las palabras pronunciadas por el presidente Santos fueron las siguientes: “Hemos trabajado por más de un año, con el acompañamiento del Banco Interamericano de Desarrollo —que nos dio un crédito de 10 millones de dólares para la puesta en marcha de la agencia— y con un equipo multidisciplinario del Gobierno liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, para diseñar no sólo la entidad sino el sistema de defensa judicial de la Nación”. (El Heraldo: 2012).

³² Ley 1444 de 2011, Decreto Ley 4085 del 1 de noviembre de 2011, Decreto Ley 4085 de 2011 y Decreto 689 de 3 de abril de 2012.

³³ “Y será una agencia que nos evitará, hacia el futuro, el pago de más impuestos, y que —si es eficaz— nos puede significar más recursos, muchos más recursos, para la educación, para la vivienda, para la salud de los colombianos que más lo necesitan”. (El Heraldo, 2012).

Estado colombiano ante organismos internacionales por violaciones a derechos humanos han servido para promover políticas públicas en estas materias y han permitido en el ámbito político, el posicionamiento de problemas y de mecanismos de exigibilidad de derechos humanos por cuenta de la sociedad civil.

En este sentido, le preocupa al gobierno nacional el detrimento patrimonial del Estado cuando ha sido condenado ante instancias internacionales debido a los costos que implica el acatamiento de medidas de reparación integral, los cuales pueden incrementarse cuando el Estado no asume de forma técnica, organizada y efectiva, la defensa de sus intereses³⁴.

De igual forma, corresponde a la Agencia, el ordenamiento y sistematización de la información disponible de todos los casos adelantados en contra de la Nación colombiana, con lo que se pretende hacer un seguimiento a los procesos adelantados directamente por las entidades del sector central y plantear políticas de prevención del daño antijurídico (El Heraldó: 2012).

El *modus operandi* del BID (y de organismos como el Banco Mundial)³⁵ consiste en lograr una articulación con los actores sociales involucrados en las reformas, particularmente de los gobiernos nacionales como ha ocurrido en Colombia. Esto le permite lograr consensos y obtener el respaldo político suficiente para la consecución de los programas que financia. Sin embargo, esta articulación puede ser problemática en términos de legitimidad, cuando los gobiernos no manifiestan un compromiso o éste es solo aparente en relación con el mantenimiento de los valores democráticos y el fortalecimiento de las políticas de derechos humanos. Así por ejemplo, los gobiernos pueden aprovechar los procesos de reforma institucional y obviamente los recursos de la cooperación internacional, para restringir o deshacerse de algunos controles que les pueden resultar incómodos, incluso de forma soterrada: Precisamente, la búsqueda de la supremacía del Estado de Derecho, siempre se ha fundamentado en la idea de imponer límites y ejercer controles institucionales sobre el ejercicio del poder de los gobiernos, que no en pocas ocasiones tienden a desbordarse.

Aunque es muy prematuro hacer un análisis sobre el impacto que ha tenido la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al menos se pueden identificar algunas tensiones entre los intereses del gobierno del presidente Santos con su creación y por otra parte con el fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

³⁴ “Situaciones insólitas, como las recientes revelaciones de víctimas falsas que se enriquecieron —con sus abogados— con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la masacre de Mapiripán, no hacen más que confirmar la importancia de este control”, expresó el presidente de la República sobre el particular, al respecto: (El Heraldó: 2012).

³⁵ Por razones de espacio en este trabajo no se hace una caracterización rigurosa de las iniciativas de reforma judicial financiadas por el Banco Mundial o de otros organismos internacionales.

El presidente de la República Juan Manuel Santos, desde que se posesionó en 2010, en sus alocuciones siempre se ha mostrado como un líder político comprometido con los derechos de las víctimas del conflicto armado y de las instituciones de derechos humanos. Sin embargo, como es de público conocimiento, en la Asamblea General de la OEA que se celebró en Bolivia a comienzos de junio de 2012, por intermedio de la canciller María Ángela Holguín, respaldó la propuesta de reforma a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que principalmente fue promovida por los presidentes Rafael Correa, Hugo Chávez y Daniel Ortega.

En términos generales, la propuesta de reforma ha sido polémica³⁶, debido a que ésta es interpretada por la sociedad civil como un intento deliberado de algunos gobiernos por limitar las facultades de la Comisión y en general debilitar el sistema interamericano, ya que en términos generales pretende restarle autonomía y financiación a la Relatoría de Libertad de Expresión, que ha documentado y denunciado la persecución contra los medios de comunicación en Ecuador, Venezuela y otros países; impedir que la Comisión interamericana de Derechos Humanos en sus informes resalte la grave situación de derechos humanos en países como Colombia, e imponer límites y restricciones a las medidas cautelares en situaciones de urgencia y gravedad³⁷.

Con esta decisión, se evidencia que el gobierno de Juan Manuel Santos mantiene una posición de recelo frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, una postura contradictoria frente a sus discursos ante la opinión pública ya que en buena medida las políticas de derechos humanos se sustentan en la jurisprudencia y recomendaciones que ha proferido este organismo.

Es evidente que la política exterior del Estado colombiano tiene como jefe máximo el Presidente de la República y que estos asuntos son competencia de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado desde marzo de 2012, en la medida en que ésta incluye una estrategia de defensa del Estado frente a los organismos internacionales, incluidas las instituciones del sistema interamericano.

³⁶ A mediados de 2011 se creó el Grupo de Trabajo de Reflexión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que tiene origen en el Consejo Permanente de la OEA, el cual elaboró un informe en el que se consignan algunos reparos de los Estados y la opinión de la sociedad civil en relación con el funcionamiento del Sistema Interamericano y efectúa una serie de recomendaciones encaminadas a su reforma. Dicho grupo se conformó luego de que el gobierno brasilero mostrara su inconformidad con la resolución que otorgó medidas cautelares a favor de las comunidades indígenas que habitan el río Xingu debido a la posible afectación de sus derechos si se construía una represa hidroeléctrica en el Estado de Pará caso conocido como el de la represa de Bello Monte; el gobierno brasilero decidió retirar a su embajador ante la OEA y suspender los recursos anuales destinados a este organismo hasta tanto este no haya sido reformado.

³⁷ Al respecto: Rodríguez Garavito (2012).

Con el transcurrir del tiempo se podrá establecer si dicha Agencia, a la par de fortalecer técnicamente la defensa jurídica del Estado Colombiano, también permite de forma paralela un cumplimiento efectivo de los estándares internacionales en el orden interno y la vigencia de sus mecanismos. O si, por el contrario, su accionar se encamina en la dirección de debilitar o de contrarrestar el poder del derecho internacional en el orden interno, a partir del impulso político del gobierno en eventos coyunturales y mediante estrategias de acción disímiles a los discursos oficiales que plantean el respaldo y compromiso decidido a los derechos humanos y a sus mecanismos de protección internacional.

En este último caso, sería a su vez paradójico que un organismo creado con recursos del BID, que a su vez hace parte de la OEA, contribuya en el orden interno al debilitamiento de otro organismo de la OEA, como sería el caso del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

CONCLUSIONES

El rol de los organismos internacionales, principalmente el de las IFIS, en la promoción de reformas institucionales desde la década de los noventa, se agrupa en aspectos como la significativa financiación a programas de reforma en los países mediante préstamos y cooperaciones técnicas; la elaboración y difusión de marcos analíticos y teóricos para fundamentar las iniciativas de reforma; el papel de mediación entre las elites nacionales y la tecnocracia transnacional para consolidar acuerdos en torno a la necesidad y el carácter de las reformas; y finalmente la difusión de experiencias y de saberes para lograr su expansión.

A partir de la configuración de estos procesos, se pone de relevancia la incidencia del discurso del Banco Mundial, que acentúa la acción estratégica de estos organismos hacia la consolidación de las políticas de mercado en los noventa a partir de la reforma del Estado y del rol preponderante de las instituciones. Asimismo, el giro de la academia hacia el análisis económico del derecho y el neoinstitucionalismo económico, son algunas de las manifestaciones de la elite transnacional que ahora detenta el poder para conservar el predominio que logró configurar desde finales de los ochenta.

En ese complejo conjunto de intercambios y de influencias entre los poderes transnacionales y locales, donde más que imposición del centro a la periferia, se encierran acuerdos y criterios de racionalidad que toman en cuenta aspectos como el costo político de las reformas, los intereses coyunturales, la legitimidad frente a la comunidad internacional y la racionalidad estratégica, ha habido un avance de la economía de mercado y de los arreglos políticos que lo posibilitan

en sistemas democráticos, lo que ha contribuido a blindar el pacto hegemónico que se selló a comienzos de los noventa. Los modelos de política desarrollados en un país han sido implementados exitosamente en toda la región a través de “olas de difusión”, mediante las cuales de forma progresiva estos se van transformando a partir de la apropiación de experiencias de reforma que se muestran atractivas para los actores sociales locales, principalmente los gobiernos. Estos elementos permiten comprender las dinámicas de reforma en los países.

La adopción de nuevas constituciones en Colombia y en varios países latinoamericanos durante la década de los noventa, coincide con la revitalización de una segunda etapa del Movimiento Derecho y Desarrollo, bajo la cual, principalmente la banca internacional, promueve reformas institucionales ambiciosas con el fin de adaptar los Estados de Derecho a un modelo de desarrollo basado en economías de mercado y en el fortalecimiento de los sistemas democráticos, proceso que se encuentra atravesado por muchas tensiones.

En Colombia, estas tensiones podían percibirse en el contexto en el cual se promulgó la Constitución de 1991, ya que esta surge como el mecanismo para realizar de forma integral los derechos sociales, pero a su vez como catalizador del nuevo modelo de desarrollo que exige la transformación del Estado al nuevo modelo de economía de mercado. En este escenario, las IFIS han venido financiando varias iniciativas de reforma, por ejemplo, el BID implementó programas de reforma encaminados al fortalecimiento del sistema penal a través de la modernización de la Fiscalía General de la Nación, el apoyo a los centros de conciliación y arbitraje de conflictos comerciales y la eficiencia institucional de la rama judicial. Estas reformas se dan en un contexto complejo en el que la política criminal aún conservaba muchos rasgos autoritarios y algunos mecanismos alternativos de resolución de conflictos conllevaban la negación del acceso a la justicia de los menos favorecidos, debido a que se pensaban más como un mecanismo para descongestionar la justicia y preservarla para las clases poseedoras.

De igual forma, para la década siguiente, es decir para el periodo comprendido entre 2000 y 2011, se observa que el contenido de algunas leyes aprobadas por el Congreso de la República colombiano que tienen relación directa e importante con el funcionamiento de los sistemas judiciales en Colombia, tienen cierta correspondencia con temáticas y tendencias de reforma que se vienen promoviendo en la región desde los noventa, y que primordialmente se enfocan hacia aspectos como la descongestión de los juzgados y tribunales; el fortalecimiento de la conciliación judicial y extrajudicial así como de otros mecanismos de resolución de conflictos, la modernización y mejoramiento del desempeño institucional particularmente en lo concerniente al sistema

penal, el fortalecimiento de la justicia de paz, la optimización de los modelos de gestión y administración de la Judicatura, así como del archivo y publicidad de los fallos.

Dicha correspondencia permite evidenciar la articulación de los poderes locales con la agenda de reforma a la justicia promovida por las IFIS en el país, específicamente del BID y del BM, en la medida en que el conjunto de leyes aprobadas sirven de marco a las reformas promovidas mediante préstamos y cooperaciones técnicas. Asimismo esta articulación va a caracterizar el *modus operandi* de la cooperación, a través de la expedición de documentos CONPES, en los que se institucionaliza el proceso de financiación de reformas y se ordena que su contenido deben corresponder con los objetivos trazados en los planes de desarrollo gubernamentales y las agendas estratégicas de la Judicatura. De igual forma los gobiernos van a ser los principales actores, ya que corresponde a estos contraer los empréstitos y fortalecer los consensos necesarios para la puesta en marcha de los programas.

A partir del estudio de las iniciativas de reforma, se identificaron las tensiones que se originan en la medida en que la búsqueda de eficiencia de las instituciones judiciales puede propiciar la acentuación de sus rasgos autoritarios o incluso la denegación de justicia frente a los sectores desfavorecidos. El fortalecimiento de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos comerciales puede propiciar la privatización de la justicia, o el debilitamiento de las Cortes frente al conocimiento de controversias de importante connotación social. De igual forma la defensa jurídica del Estado en el contexto en el que fue expuesto, podría potencializar los esfuerzos que existen por contrarrestar el avance de algunas decisiones judiciales en el ámbito internacional que favorecen el fortalecimiento de las políticas públicas en derechos humanos. Es decir, el impacto de las reformas debe a su vez analizarse de acuerdo al contexto sociopolítico en el que han sido emitidas teniendo como perspectiva de análisis una aproximación que evalúe sus riesgos y potencialidades.

La mirada aquí expuesta, abre un panorama poco explorado por las investigaciones socio jurídicas, se trata de reconstruir las interacciones entre actores locales y transnacionales en los procesos de transformación institucional a los sistemas judiciales, aunque en este texto se hizo énfasis en el rol de las IFIS, se espera que desde esta aproximación se contribuya a otros trabajos en los que se clarifique el rol de otros organismos internacionales en estos procesos con el fin de avanzar en su comprensión en el ámbito regional y nacional, así como en el establecimiento de su impacto, identificando sus principales retos y limitaciones, así como las posibles potencialidades que se desprenden de la amplitud de los lineamientos de acción propuestos, en los cuales si bien es cierto existe una preocupación fundamental por promover los aspectos que permitan robustecer las condiciones del mercado, también se

adoptan medidas para promover la gobernabilidad democrática. Contar con este tipo de diagnósticos podría ser útil para adoptar mecanismos de supervisión y seguimiento a estas reformas, así como para la promoción de la participación de la sociedad civil en sus diferentes etapas. Además permite sentar las bases para estudios futuros que adopten una perspectiva comparativa y crítica frente a la administración de justicia y su rol en el contexto de la globalización.

BIBLIOGRAFÍA

- Biebesheimer, Christina & Payne J., Mark, *IDB experience in justice reform: lessons learned and elements for policy formulation*, technical papers series, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington D.C., 2001.
- Burgos Silva, José Germán, “¿De qué Estado de derecho nos habla el Banco Mundial? 1992-1998”, *Revista El Otro Derecho*, ILSA, Bogotá, 2000.
- Carvalho Pacheco, Cristina, “Directrices del Banco Mundial para la reforma judicial en América Latina”, *Revista El Otro Derecho*, ILSA, Bogotá, 2000.
- Cavarozzi, Marcelo, *Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina*, en *Revista de estudios sociopolíticos Nueva América* Número 14, Octubre-Diciembre de 1991.
- Comisión Andina de Juristas, *Reforma judicial en la región Andina, ¿qué se ha hecho, dónde estamos, hacia dónde vamos?*, CAJ, Lima, 2000.
- Cordovez, Carlos (ed.), *Justicia: un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, BID, Washington, 2007.
- Dezalay, Yves & Garth, Bryant, *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*, ILSA, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Estrada, Álvarez Jairo, *La construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Editorial Aurora, Bogotá, 2004.
- Eyzaguirre, Hugo, *Institutions and Economic Development: Judicial Reform in Latin America*, working paper N° 103, BID, Washington, febrero de 1996.
- Galanter, Marc, “Por qué los poseedores salen adelante: especulaciones sobre los límites del cambio jurídico”, en *Teoría y sociología jurídica en EE. UU.*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003.
- García Villegas, Mauricio & Rodríguez Garavito, Cesar (Eds), *Derecho y Sociedad en América Latina: Un debate sobre los estudios jurídicos críticos*, ILSA, Bogotá, 2003.
- Hammergren, Linn, “Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más”, en *Reforma Judicial en América Latina: una tarea inconclusa*, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 1999.
- Hobsbawm Erick, *Las perspectivas de la democracia*, en *Guerra y paz en el siglo XXI*, Editorial Crítica, Barcelona, 2007.

- Novoa Torres, Édgar, “Reestructuración, campos jurídicos y Corte Constitucional”, en *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005.
- Rodríguez Garavito, César, “Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo”, en *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Norma, Bogotá, 2005.
- Santos Boaventura, de Sousa, “Derecho y democracia: La reforma global de la justicia”, en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.
- Trubek, David & Galanter Marc, “Scholars in Self-Estrangement: Some reflections on the crisis in law and development studies in the United States”, *Wisconsin Law Review*, 1974, 1062-1102.
- Uprimny Yepes, Rodrigo, “Capítulo V. Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia”, en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.
- Uprimny Yepes, Rodrigo y Rodríguez Garavito, César, “¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia y en América Latina”, en *La falacia neoliberal, críticas y alternativas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003.
- Weyland, Kurt, *Bounded Rationality and Policy Diffusion. Social sector reform in Latin America*, Princeton University Press, 2006.

Documentos técnicos

- Banco Interamericano de Desarrollo, *Colombia, Estrategia del Banco con Colombia 2007-2010*, Washington, 2007.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Colombia, Estrategia del Banco en el país*, Washington, 2003.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación del programa en el país 1998-2006*, Washington, 2007.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil*, Departamento de Planificación Estratégica, Washington, 2000.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernization of the State: Strategy document*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, 2003.

- Banco Interamericano de Desarrollo, *Perfil de proyecto de ayuda a las altas cortes colombianas*, 2009.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Propuesta para un préstamo de cooperación técnica para el programa de modernización de la administración de justicia en Colombia*, Washington, 1995.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, documento CONPES 3559 de 15 de diciembre de 2008.
- Plan Nacional de Desarrollo de la República de Colombia, “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, Bogotá 2006.

Normas Colombianas en orden cronológico

- Constitución política de Colombia de 1991*, en Secretaria del Senado http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html
- Decreto Ley 4085 del 1 de noviembre de 2011*, en Secretaria del Senado http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2011/decreto_4085_2011.html
- Decreto Ley 4085 de 2011*, en Secretaria del Senado http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2011/decreto_4085_2011.html
- Decreto 689 de 3 de abril de 2012*, en *Alcaldía de Bogotá* <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45193>
- Ley 446 de 1998*, en Secretaria del Senado http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0446_1998.html
- Ley 906 de 2004*, en Secretaria del Senado http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2004/ley_0906_2004.html
- Ley 1098 de 2000*, en Secretaria del Senado [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2006/ley_1098_2006.html#LIBRO I](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2006/ley_1098_2006.html#LIBRO_I)
- Ley 640 de 2001*, en Secretaria del Senado http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2001/ley_0640_2001.html
- Acto Legislativo 03 de 2002*. En Secretaria del Senado http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_03_2002.html
- Ley 794 de 2003*, en Secretaria del Senado http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2003/ley_0794_2003.html
- Ley 1194 de 2008*, en Secretaria del Senado http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2008/ley_1194_2008.html

Ley 1285 de 2009, en Secretaria del Senado http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1285_2009.html

Ley 1394 de 2010, en Secretaria del Senado http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2010/ley_1394_2010.html

Ley 1395 de 2010, en Secretaria del Senado http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2010/ley_1395_2010.html

Ley 1437 de 2011, en Secretaria del Senado http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/codigo_contencioso_administrativo.html

Ley 1444 de 2011, en Secretaria del Senado http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1444_2011.html

Prensa

El Heraldo (2012), “*Presidente Santos presentó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*”, 12 de enero. www.elheraldo.com.co

Diario El Tiempo (2012), “*Agencia de Defensa jurídica protegerá al Estado de demandas*”, Bogotá enero 27. www.eltiempo.com

Ministerio del interior y de justicia (2012), “*MinInterior advierte que inconvenientes de interpretación en el Sistema Penal Acusatorio afectan el manejo del orden público*”, 12 de febrero. www.miniteriorjusticia.gov.co.

Rodríguez Garavito Cesar (2012), “*¿Santos contra el sistema interamericano?*”, El Espectador, 11 de junio. www.elespectador.com