

CRISIS JUDICIAL: ENFOQUES DIFERENTES Y ELEMENTOS CONSTANTES¹

GABRIEL RICARDO NEMOGA SOTO
Profesor Facultad de Derecho
Universidad Nacional de Colombia

I. El reconocimiento de la crisis judicial

Durante la década de los ochentas en la sociedad colombiana se entrecruzaron diferentes conflictos y tipos de violencias haciendo más aguda la percepción de la función del aparato judicial. Desde el Estado, el reconocimiento de estos conflictos se expresaron en las medidas trazadas para enfrentar el narcotráfico y la violencia guerrillera. Incluso se comenzó a ligar estos dos tipos de conflictos acuñando el término “narcoterrorismo”.

La década de los ochentas también vio la explosión de movimientos sociales de alcance regional muy diverso y de reivindicaciones muy disímiles. En el movimiento social las reivindicaciones relacionadas con los derechos humanos adquirieron gran importancia en el marco de la agudización de la represión política. La impunidad asociada con las arbitrariedades y violaciones de derechos humanos llevaron a que diferentes Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) enfocaran el sistema de justicia como parte de sus temáticas.

1. Primera parte del Informe presentado al Instituto de ILSA para la consultoría sobre “Acceso de los pobres a la Justicia” solicitada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Marzo 1995.

Se puede destacar que la situación de crisis social y de legitimidad del Estado no era novedosa. Tampoco era novedosa la incapacidad del Estado colombiano para atender la demanda de servicios de justicia. En las estadísticas se puede corroborar la baja proporción de casos resueltos en relación con los asuntos llegados al aparato de justicia como una característica crónica desde décadas anteriores. Lo nuevo era la importancia que se le asignaba al aparato de justicia estatal para intervenir positivamente en la consolidación del orden social y político.

La rama jurisdiccional se había vuelto protagónica para los fines estratégicos del Estado, llegando a veces a representar un obstáculo para el ejercicio hegemónico del poder. Algunas sentencias de la Corte Suprema de Justicia se opusieron a los programas de reforma estructural del Estado declarando la inconstitucionalidad de actos que reformaban la Constitución Nacional. Otros fallos de la Corte Suprema de Justicia en 1987 dejaron sin piso jurídico medidas como la extradición y el juzgamiento de civiles por militares, afectando la estrategia gubernamental en estas materias. Estas distintas decisiones que contravenían la política del ejecutivo motivó que representantes gubernamentales acudieran a expresiones como el “gobierno de los jueces” para referirse a la situación judicial.

Por otro lado, en la década de los ochenta también se agudizó la actividad gremial de la rama jurisdiccional, denunciando su situación salarial y las precarias asignaciones presupuestales para su funcionamiento. El asesinato de funcionarios judiciales le imprimió más radicalidad a la protesta y motivó varias movilizaciones y cese de actividades².

Un hecho que centró la atención en la situación de los jueces a mediados de los años ochenta, a nivel nacional e internacional, fue la toma del palacio de justicia por un comando guerrillero de la organización M-19. Esta organización pretendía que la Corte Suprema de Justicia “juzgara” al Presidente de la República por incumplimiento de acuerdos en el proceso de paz. En respuesta las fuerzas militares arremetieron contra las instalaciones tomadas causando la masacre generalizada de magistrados, funcionarios, público y guerrilleros. El error político de creer que al interior del Estado existían tres poderes públicos, produjo consecuencias trágicas, cuando el ejército puso de manifiesto que el monopolio de la fuerza corresponde exclusivamente al Ejecutivo.

Pero la incapacidad del gobierno central, en buena parte causada por la misma corrupción, para responder a las acciones del narcotráfico se hizo evidente con el asesinato de ministros y exministros de justicia, jueces y periodistas que denunciaron la penetración de esta modalidad delictiva en distintas esferas políticas y sociales. La política gubernamental en materia de justicia se vio sin norte ni estrategia segura, como lo evidencia el hecho de que bajo el gobierno de Barco (1986-1990) hubieran existido 7 ministros de justicia, algunos de los cuales no completaron un mes en su cargo.

De otra parte, las políticas continentales de los Estados Unidos también determinaron las medidas represivas aplicadas por el Estado colombiano. El fracaso de los dispositivos establecidos para incautar drogas y evitar su ingreso al mercado estadounidense dio

relevancia a la extradición como instrumento represivo. Mientras la extradición fue jurídicamente viable en el país, se usó como el instrumento predilecto para reprimir la organización de los narcotraficantes. Una vez agotada esta opción, la estrategia de fortalecer los sistemas de justicia nacionales para controlar la delincuencia adquirió importancia en el contexto de consolidar la legitimidad de los regímenes políticos.

Desde 1986 la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos ha venido financiando, por intermedio de la Fundación para la Educación Superior (FES) un programa de concertación y reforma de la administración judicial. El reconocimiento explícito de una crisis en la administración de justicia se dio en la materialización de ayuda financiera para fortalecer la capacidad del Estado en su respuesta contra el narcotráfico. Si bien sólo Estados Unidos estableció en Colombia un programa a largo plazo, la participación de otros países como Inglaterra para fortalecer el aparato represivo y de juzgamiento mediante la capacitación de funcionarios o el suministro de recursos y equipos también ha sido notorio.

En Colombia el programa para la adecuación del aparato judicial ha estado a cargo de la FES desde 1986. Aunque algunas instituciones judiciales como el Consejo de Estado rehusaron inicialmente la intervención de Estados Unidos en los asuntos judiciales como intromisión en la soberanía, todas las entidades del sector justicia pasaron a integrar un Consejo Asesor de nueve miembros como parte del programa.

La FES recibió una donación inicial de \$290,000 dólares de los Estados Unidos. Desde 1985 el gobierno estadounidense ha asignado cerca de US\$1 millón al Proyecto Administration of Justice (AOJ) en Colombia. En 1987, como parte del Omnibus Anti-Drug Abuse Act, el Congreso norteamericano destinó US\$5 millones adicionales para la protección de jueces y funcionarios gubernamentales. Este dinero se distribuyó entre la FES, Icitap, la Oficina del Departamento de Estado para Asuntos Interamericanos y el Programa de Asistencia Antiterrorista (ATA), que provee de entrenamiento y equipo a las fuerzas

2. Comisión Andina de Juristas, Seccional Colombia (CAJ-SC), “Justicia para la Justicia”, Violencia contra Jueces y Magistrados en Colombia 1979-1991. Bogotá, julio de 1992.

policiales extranjeras que estén luchando contra el terrorismo internacional, (WOLA, 1990:33-34)³.

Así, en la década de los ochenta varios acontecimientos le dieron a la justicia un protagonismo, a veces trágico, que llevó a enfocar la administración judicial como punto estratégico en cualquier proyecto de reformulación del Estado. El despliegue informativo de los medios de comunicación sobre los distintos problemas de la administración de justicia trascendieron el ámbito de los juristas. Hubo un reconocimiento social e institucional del problema que desbordó las tradicionales comisiones asesoras de carácter ministerial. En la parte

siguiente se reseñaran A. Los diversos enfoques que surgieron sobre la crisis, expresados en distintos estudios e investigaciones, y B. Los elementos de la crisis judicial que permiten dimensionar su alcance.

A. Enfoques sobre la crisis judicial

Se muestran a continuación diversos análisis sobre el problema de la justicia. Se puede anotar varias características comunes de los diversos estudios. En primer lugar, los análisis enfocan primordialmente el aparato de justicia y no la demanda social del servicio o acceso a los mecanismos de justicia. Y en segundo lugar, los estudios se concentran principalmente en el área penal, mencionando sólo marginalmente los problemas relacionados con otras áreas como la civil y la laboral.

3. Véase WOLA, Justicia Inasequible, Programa de la Administración de Justicia de los Estados Unidos en Latinoamérica, Informe sobre el Taller de Trabajo Patrocinado por The American University School of International Service y Washington Office on Latin America (WOLA) mayo de 1990. 66 págs.

“Un hecho que centró la atención en la situación de los jueces a mediados de los años ochenta, a nivel nacional e internacional, fue la toma del Palacio de Justicia por un comando guerrillero de la organización M-19”

Resulta imposible realizar una agrupación satisfactoria de los diferentes enfoques por cuanto ellos comparten diversos elementos. Por esto, con propósito apenas expositivo y atendiendo al énfasis colocado por los autores en cuanto a los orígenes de la crisis de las reformas, se hace la siguiente descripción:

1. Análisis organizacional

Bajo este nombre se pueden agrupar aquellos enfoques que hacen énfasis en la organización jurisdiccional como clave para explicar la crisis judicial.

Este modelo de análisis parte de los problemas internos de la administración judicial para explicar la crisis en esta materia. En este sentido los índices de impunidad, los niveles de delincuencia y hasta las violaciones contra los derechos humanos son explicados a partir de la excesiva acumulación de procesos en los despachos judiciales. Así por ejemplo, respecto de la crisis de la administración judicial se afirma que una de las “causas fundamentales es la congestión extrema de los despachos judiciales, lo que determina una alarmante impunidad” (Giraldo, 1991: 17).

La gran acumulación de procesos pendientes de solución en el aparato judicial se explica a partir de disfuncionalidades en el ordenamiento jurídico. Tales disfuncionalidades propician usos inapropiados del aparato de justicia. De este modo, se indica que “la causa fundamental de la congestión de los despachos judiciales radica en la exagerada jurisdiccionalización de la solución de los conflictos que se presenta en la comunidad” (Giraldo, 1991:18).

Dentro de esta perspectiva se piensa que la crisis de la justicia se debe a la “jurisdiccionalización” excesiva de la resolución de los conflictos. Este fenómeno se expresa

en una tradición –reforzada por las políticas judiciales y legislativas de los gobiernos de turno– de que todo conflicto “únicamente debe ser” solucionado por los jueces. Como resultado se critica el que se excluya la intervención de otras autoridades y la utilización de otras vías alternas o diferentes al tradicional litigio en los estrados judiciales para la solución de conflictos.

Igualmente, se han realizado varios diagnósticos que parten de la teoría administrativa para identificar otras causas de la crisis judicial. Aquí se hace relación principalmente a los trabajos del Instituto SER realizados durante los ochenta sobre diversos aspectos del sistema judicial. En materia penal, civil y laboral estos estudios destacaron los bajos niveles de productividad del aparato de justicia. Tomando en cuenta este elemento, dichos estudios fueron los primeros en mostrar que la creación de más cargos y de despachos judiciales no se traducían en mayor capacidad de tramitación y solución de conflictos, como lo habían pretendido diversos gobiernos hasta ese momento⁴.

Es importante anotar que las propuestas y medidas de solución formuladas y aplicadas sobre la base de esta perspectiva se orientan básicamente a efectuar redistribuciones de trabajo, a lograr mayores niveles de productividad, y en últimas, a aumentar la eficiencia de los funcionarios judiciales⁵.

La congestión y morosidad en el trámite de procesos judiciales en todas las instancias y jurisdicciones sería consecuencia de la excesiva jurisdiccionalización. A su vez, la congestión se señala como el eje central generador no sólo de la crisis de la justicia, sino además de la crisis social del país. La cadena de razonamientos podría esquematizarse así:

4. Instituto Ser, Justicia Penal y Reforma, Diagnóstico de la Justicia Civil y Laboral. Véase también, Valencia, Carlos E., y Valenzuela, María Luisa, “El Reto Administrativo en la Justicia”. Ed. Guadalupe. Bogotá, 1989; Cepeda Ulloa, Fernando “La modernización de la Justicia en Colombia”. Ed. Universidad de los Andes. Bogotá, 1986.

5. Bajo el gobierno de Cesar Gaviria, se dictaron varias medidas que pusieron en práctica varias de las propuestas de solución presentadas en los estudios del Instituto Ser.

Jurisdiccionalización = Congestión = Ineficiencia = Inconformidad social y desconfianza = vías privadas de solución de conflictos = VIOLENCIA SOCIAL.

La jurisdiccionalización de todo conflicto provoca la congestión de la justicia, que a su vez se traduce en ineficiencia. Esto provoca en la población un sentimiento de inconformidad social y desconfianza hacia las vías legales que ofrece el Estado, lo cual impulsa a los individuos a acudir a las vías privadas para solucionar los conflictos. A su vez, esta actitud se convierte en el principal generador de la violencia que caracteriza a la descomposición social por la que transita el país.

Esta argumentación se aprecia claramente en la ponencia para el primer debate en la Cámara de Representantes del proyecto de ley de descongestión de despachos judiciales, cuando el ponente se pregunta sobre cuáles son las consecuencias de no acabar con la congestión de la justicia y seguidamente responde:

“El resultado es la impunidad, acompañada de la corrupción y la justicia privada.

La gran crisis de valores sociales y culturales que sufre el país tienen su origen en un sentimiento general de incredulidad en que el Estado pueda hacer cumplir la ley mediante los procedimientos judiciales de que dispone. La congestión también, como la ha señalado el señor Ministro de Justicia, y como lo reconocen muchos litigantes, lleva a la inmoralidad, pues las partes en su desesperación ante la demora del trámite judicial harán todo lo que puedan para lograr un turno prioritario en medio de la multitud de procesos.

Y como corolario, en ese mar de inseguridad e ineficiencia del aparato judicial y de la inmoralidad consecuente, la sociedad recurre a resolver sus conflictos de una forma primitiva y bárbara: con la autojusticia o justicia privada, madre de tantos crímenes hoy día”⁶.

Siendo la congestión una causa central de la crisis judicial, las soluciones se orientan a hacer más productivo

6. Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes del proyecto de ley número 127 de 1990. Proyecto que posteriormente al aprobar todo el trámite legislativo, pasó a ser la Ley 23 de 1991 de descongestión de los despachos judiciales. Ponente Héctor Hely Rojas. (Anales del Congreso. Año XXXIII, número 103. Lunes 29 de octubre de 1990. p. 6).

el aparato de justicia y al establecimiento de vías de solución de conflictos paralelos al sistema judicial. Se plantea que para resolver el problema de la impunidad, causado por la congestión, es necesario "restablecer a la sociedad la capacidad de resolver conflictos a través de mecanismos como la conciliación, la amigable composición, los arreglos en equidad, y volver a establecer a los funcionarios de policía como el centro de gravedad de la vida ciudadana, en la que civiles, apoyados por la fuerza pública, van a trabajar muy cerca de la comunidad en la solución de los conflictos cotidianos, y en la prevención de los mismos" (Giraldo, 1991: 24).

De este modo, como mecanismo idóneo de descongestión del aparato de justicia estatal se reivindica la participación de la comunidad y de las organizaciones civiles. Se busca con ello que las organizaciones de vecinos, la juntas de acción comunal y los líderes de la comunidades asuman responsabilidades por la resolución oportuna de los conflictos.

2. Crisis del sistema institucional y político

En este grupo se pueden relacionar los análisis que enmarcan la crisis judicial como parte de la crisis general de las instituciones políticas. Los análisis en este grupo comprenden enfoques sociológicos y políticos explícitos, al igual que diagnósticos sobre la violación de los derechos humanos cometida por agentes oficiales.

2.1. Dominación legal y anacronismo institucional

El análisis sociológico aplicó modelos de dominación y tipos de racionalidad legal expuestos por Max Weber para

“Desde 1986 la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos ha venido financiando, por intermedio de la Fundación para la Educación Superior (FES) un programa de concertación y reforma de la administración judicial”

comprender el aparato de justicia. La perspectiva de este análisis sociológico llevaba a cuestionar la validez de la formulación sobre una supuesta tridivisión de poderes como clave funcional del Estado demoliberal. En esencia, el Estado moderno se caracteriza por el ejercicio monopolístico del poder, y la rama jurisdiccional no puede entenderse sino como articulada necesariamente a los fines estratégicos del Estado (Nemogá, 1989, 112).

Este análisis sociológico del problema de la justicia en Colombia examinó la estructura y dinámica judicial como parte de la estructura burocrática del Estado moderno. En el examen del proceso de construcción del apa-

ratado de justicia aparecen claros los imperativos de una clase empresarial que históricamente había tratado de asignarle una funcionalidad al aparato de justicia en relación con el desarrollo económico.

Sin embargo, la impermeabilidad del sistema de justicia a la dinámica social se hacía evidente con el anacronismo de las instituciones judiciales y la inadecuación de su funcionamiento para un país que había dejado de ser predominantemente agrario y rural. Frente al nuevo país caracterizado por un proceso de industrialización avanzado y con una población predominantemente urbana las instituciones judiciales persistían ancladas en una administración patrimonial y hacendaria (Nemogá, 1989: 186-190).

El análisis sociológico evidenciaba la existencia de una burocracia más emparentada con criterios patrimoniales y fidelidades personales que con una burocracia profesional y comprometida sólo con las responsabilidades del cargo (Nemogá, 1990, 120). La organización burocrática judicial carecía además de autonomía para la

proyección de sus acciones. Sus organismos de dirección y definición de políticas eran básicamente heterónomos, con una ingerencia determinante del Ministerio de Justicia.

El estudio, de acuerdo con el modelo teórico weberiano, concluía en la necesidad de introducir criterios de racionalidad formal, para afirmar el modelo de dominación cuya legitimidad descansa básicamente en la legalidad de sus actuaciones y ordenaciones⁷.

2.2. Crisis institucional

Bajo este nombre se agrupan perspectivas de análisis que enfocaron los problemas de la administración judicial como parte de una crisis más general del sistema institucional y político.

En los años de mayor confrontación con los actores del narcotráfico, el Estado colombiano fue agudamente cuestionado en su capacidad y solidez institucional. El desafío presentado por el narcotráfico puso de manifiesto el reducido impacto del control represivo estatal. La crisis judicial llegó así a analizarse como parte de la crisis institucional por la que atravesaba el Estado. No por casualidad un elemento importante en esta perspectiva de análisis es el reconocimiento implícito o explícito de la incapacidad del Estado para hacer efectivo el monopolio de la violencia legítima.

Dentro de este enfoque los factores económicos entran en el diagnóstico en la medida en que están relacionados con el narcotráfico. Este es asumido como una renovación de las dinámicas de acumulación capitalista que garantizando un renglón altamente rentable y extensamente internacionalizado (Palacio, 1990: 38).

El fenómeno del narcotráfico, visto como elemento perturbador de los mecanismos de justicia, fue objeto de gran atención en lo que se denominó justicia para-estatal y justicia extraterritorial (Palacios 1991: 36). La justicia para-

estatal tenía que ver con la presencia de grupos paramilitares, protegidos por el ejército y financiado con dineros del narcotráfico. Estos grupos serían parte de la estrategia para combatir los movimientos guerrilleros y las luchas sociales contra las clases dominantes y el Estado. La justicia extraterritorial se expresaba en la estrategia hemisférica norteamericana para intervenir directamente en los países de la región con el fin de lograr la extradición y juzgamiento de personas vinculadas con el narcotráfico.

También en el análisis de la crisis judicial se tomó en cuenta lo que se llamó justicia extraestatal, conformada por tribunales paralelos y justicia guerrillera. La primera, incluía básicamente las iniciativas de ONGs y grupos de derechos humanos para examinar las causas contra los gobiernos de la región por violaciones de derechos humanos. La segunda, comprendía mecanismos de justicia que funcionaban en las organizaciones guerrilleras. Estas tenían aplicación entre sus miembros, pero también tenían incidencia sobre los actos de los pobladores de las zonas bajo su influencia (Palacio, 1991: 38-39).

Los mecanismos de resolución de conflictos impuestos por la guerrilla operan en sus zonas de influencia en sustitución de la justicia institucional. Dichos mecanismos cubren una amplia gama de situaciones cotidianas de la población, tales como asuntos de familia, cuestiones de pareja, diferencias sobre propiedad de la tierra, robo de ganado, conflictos surgidos en relaciones de trabajo y castigo de delitos. Es una justicia de hecho, dado que no se basa en códigos legales, formalismos, ni expertos legales. Su efectividad reside en que las decisiones y amenazas se cumplen, a diferencia de las decisiones judiciales (Palacio, 1991: 39 y ss.).

La crisis judicial aparecía así en el transcurso de una crisis institucional propiciada también por la emergencia de luchas sociales y la incapacidad del Estado para canalizarlas. Dentro de esta perspectiva, las soluciones a los problemas del aparato de justicia se planteaba en la "...búsqueda de mecanismo de resolución de conflictos donde las fuerzas transformadoras desarrollen y se apropien de mecanismos autónomos de juzgamiento..." (Palacio, 1990:39).

7. Ver también Nemogá, Gabriel Ricardo. "Perfil para el Cargo de Juez Penal". Ministerio de Justicia. Imprenta Nacional. Bogotá, 1991.

Frente a los enfoques de la congestión e ineficiencia como causa de la crisis de la justicia, y las soluciones que resaltan la necesidad de reformas administrativas, Palacio (1990:40) planteaba que las causas de las crisis de la justicia estaban relacionados con “problemas de regulación y compatibilidad institucional, enraizados en el desarrollo de formas de acumulación con características *sui generis* y luchas sociales que politizan la función de juzgamiento”.

2.3. Crisis del sistema político y violación de Derechos Humanos

Para la Comisión Andina de Juristas (CAJ) la crisis del sistema judicial aparece vinculada con el agotamiento del régimen político colombiano. La raíz de este agotamiento estaba en la terminación del régimen del Frente Nacional y su sustitución por un esquema de gobierno-oposición. En el panorama político de los años ochenta, se destacaba la decadencia de los partidos tradicionales liberal y conservador, manifiesta en su incapacidad para movilizar los electores. Igualmente había sido importante el surgimiento de nuevas fuerzas políticas que pudieran prosperar por el empleo de la “guerra sucia” en contra de dirigentes políticos y de líderes sociales surgidos de un conflicto social y laboral cada vez más radical (Véase CAJ 1990:252).

Esa crisis del régimen político se expresaba como opciones contrapuestas de poder dentro de la esfera misma del Estado, incluidas las autoridades judiciales. La justicia oscilaba entre el autoritarismo y militarismo versus el Estado de Derecho. En este sentido la CAJ documenta cómo la Corte Suprema de Justicia titubeó entre la defensa de principios constitucionales y del Estado de Derecho de un lado, y el apoyo irrestricto al gobierno para

“La gran crisis de valores sociales y culturales que sufre el país tienen su origen en un sentimiento general de incredulidad en que el Estado pueda hacer cumplir la ley mediante los procedimientos judiciales de que dispone”

socavar tales principios del otro. En unas ocasiones rechazó las pretensiones del ejecutivo que violaban la constitución, y en otras, se plegó completamente a los propósitos de aquél (Véase CAJ 1990: 253 y ss).

Un aspecto crucial para reforzar la tendencia autoritaria del Estado, fue el respaldo de la Corte al propósito gubernamental de eliminar el delito político diluyéndolo dentro de la figura del terrorismo. Los fenómenos de delincuencia política y lucha social pasaron así a ser reprimidos con legislaciones y tribunales especiales antiterroristas con el

beneplácito de la Corte (véase CAJ, 1990: 259).

La CAJ también llegó a identificar la congestión de trabajo y la morosidad en la tramitación de procesos como factores que impiden la obtención de una solución pronta y eficaz a los conflictos jurídicos. La CAJ destacaba que la criminalidad registrada alcanzaba sólo el 20.9% de la criminalidad real en 1985, deduciendo que si la Policía registraba un total de 200.000 delitos, la criminalidad en el país alcanzaba un millón de delitos anuales (CAJ: 1990: 188).

Sin embargo, desde la perspectiva de la CAJ se puntualiza que la ineficiencia y la incapacidad del aparato judicial ha sido manejado políticamente (CAJ, 1990: 174). En este sentido, “algunos sectores del establecimiento colombiano” han presentado la congestión, morosidad, y la pérdida de credibilidad de la “justicia” como los factores centrales de la impunidad y del aumento de la criminalidad. Ello ha constituido el “eje justificativo de las diferentes reformas a la justicia” (CAJ, 1990: 189).

La CAJ señala que los procedimientos abreviados y especiales fueron presentados por los diversos gobiernos como respuestas al fenómeno de la congestión y morosidad de la justicia. Lo mismo ocurrió con el

juzgamiento de civiles por Tribunales Castrenses y la creación de tribunales especiales antiterroristas. En 1988 la crisis de la justicia fue presentada por el gobierno como causa de la violación derechos humanos en 1988 (Ver nota 21, pág. 193 y 1994 CAJ, 1990). El enfoque de la CAJ llevaba a concluir que la crisis judicial había sido utilizada tanto para justificar e impulsar medidas cada vez más autoritarias para el ejercicio del poder y del control social, como para diluir la responsabilidad política del ejecutivo por la impunidad en materia de violaciones de los derechos humanos (Véase CAJ, 1990:194).

“Un aspecto crucial para reforzar la tendencia autoritaria del Estado, fue el respaldo de la Corte al propósito gubernamental de eliminar el delito político diluyéndolo dentro de la figura del terrorismo”

2.4. Violación de los Derechos Humanos

Resulta pertinente tomar en cuenta el informe de Amnistía Internacional de 1994, ya que refiriéndose a un período más reciente que el resto de diagnósticos, destaca como conclusión que la nueva constitución no eliminó, sino que ratificó los mecanismos de impunidad respecto de violaciones de derechos humanos. El informe señala que “en Colombia, la impunidad va más allá de las deficiencias del sistema judicial, por reales que estas sean”. En opinión de AI, la solución de la impunidad está en la voluntad real de sancionar a los responsables. Lo que se necesita es “garantizar que las fuerzas armadas responderán ante la ley y que se aplicará la justicia a todos los perpetradores de violaciones de derechos humanos” (AI, 1994: 67).

La crisis de credibilidad que tiene el sistema de justicia entre los colombianos está estrechamente ligado a la crónica situación de impunidad. Esta impunidad se evidencia cuando a pesar de pruebas concluyentes sobre la culpabilidad de miembros de las fuerzas armadas en casos de violaciones de derechos humanos los respon-

sables no reciben sanción. En términos de AI, “El hecho de que los responsables de numerosos homicidios políticos y desapariciones rara vez sean castigados ha socavado la confianza de la opinión pública en la administración de justicia y el imperio de la ley” (AI, 1994:66).

En cuanto a los mecanismos para impedir la investigación de delitos en los cuales están implicados miembros del ejército o de la policía y obstaculizar la sanción efectiva, el informe de AI es bastante elocuente: “Las técnicas obstruccionistas van desde la

simple falta de cooperación en las investigaciones, pasando por la intimidación y el hostigamiento, hasta el homicidio de los investigadores...”. Más adelante indica que “se hostiga o mata a los testigos para impedir que presten declaración. Se amenaza a los familiares y amigos de las víctimas, a sus abogados y a los defensores de los derechos humanos, o se les da muerte si persisten en sus denuncias. Se amenaza, se agrede o mata a los jueces y otros funcionarios judiciales. Cuando todo esto falla, los tribunales militares reclaman la jurisdicción sobre los casos en que se acusa a miembros de las fuerzas armadas de violaciones graves de derechos humanos” (AI, 1994:73).

2.5. Corrupción en las instituciones

Resulta pertinente incluir análisis sobre el deterioro de instituciones establecidas para proteger los derechos ciudadanos. En este sentido, la policía vendría a ser la institución estatal más cercana para la solución de conflictos y para la afirmación de una convivencia democrática y pacífica. Sin embargo los diagnósticos sobre esta institución y las constantes denuncias de corrupción y delincuencia presentan un panorama completamente adverso para la población en general, y para los sectores pobres en particular. De los análisis conocidos resulta

pertinente tomar en cuenta los elementos aportados por Camacho Guizado (1990).

La policía ha venido experimentando una nueva forma de privatización, consistente en su subordinación a los grupos locales de poder que sustituyen igualmente la presencia y acción estatal (Camacho, 1993). Industriales, terratenientes, comerciantes o, incluso, la delincuencia organizada como el narcotráfico y los paramilitares, han buscado tradicionalmente amoldar la presencia regional de la Policía a sus intereses.

Esta privatización funcional de la institución no sólo ha estimulado su corrupción, sino que en ocasiones ha promovido en ella la delincuencia, propiciando la violación de los derechos humanos, la llamada "limpieza social" o incluso la participación de la policía en bandas de antisociales. Aspectos adicionales de la crisis han sido, entre otros, la descomposición social especialmente grave en las zonas urbanas, el riesgo a que se ven expuestos los miembros de la Policía y las condiciones adversas de vida de la mayor parte de los agentes.

A esta distorsión del carácter nacional de la Policía se agrega la prolongada ausencia de una auténtica política estatal de seguridad en el país. Lo anterior, en medio de la alteración permanente del orden constitucional, ha propiciado que la institución tienda a convertirse en un agente de represión política en el que ya no es el ciudadano, sino el orden público, lo que se privilegia para su protección (Camacho, 1993).

2.6. Crisis económica

Dentro de este grupo están los enfoques que ven la crisis judicial como resultado de su incongruencia con las transformaciones del sistema económico. Podría anotarse que el aparato judicial es visto como el encargado de hacer efectiva la aplicación concreta de los preceptos normativos que regulan las relaciones entre los miembros de la sociedad. De este modo, la crisis de la justicia no se concibe independientemente del derecho. Podrían distinguirse dos variantes dentro de esta perspectiva: a) Una crítica y b) otra funcional.

a) La variante crítica de este enfoque concibe al derecho como la forma legal de las relaciones sociales que corresponden a un momento histórico del desarrollo de las relaciones capitalistas. Las modificaciones del proceso de valorización del capital implican transformaciones de las formas sociales de dominación, entre las cuales ocupa un lugar destacado el derecho (Moncayo, 1994: 61).

Dentro de esta visión, el elemento clave es el proceso de valorización del capital que habría entrado en crisis desde mediados de los setenta. Se plantea que el llamado neoliberalismo es la reorganización requerida por el proceso de valorización. Esta reorganización viene a ser una adecuación estratégica necesaria para la renovación de la producción capitalista. Es esta reorganización la que le imprime características particulares a la crisis del derecho y a la búsqueda de su reajuste (Moncayo, 1994: 61).

Las formas jurídicas se ven afectadas directamente por dos fenómenos importantes: Uno es la desregulación. Las actividades de los actores económicos tienden a estar menos reguladas, a la vez que el Estado pierde capacidad para intervenir en el proceso económico. Particularmente los actores económicos están referidos al mercado como el único, o principal mecanismo regulador. En el campo de las relaciones laborales la contratación de trabajadores debe ajustarse a las necesidades flexibles de la inversión rentable.

Otro fenómeno es la desjudicialización. En este sentido, el monopolio del Estado sobre la administración del derecho mediante los mecanismos centrales cede ante alternativas que dejen en manos de los particulares mayor disposición de sus derechos. Los diversos mecanismos informales de solución de conflictos se ponen a la orden del día en sustitución de los morosos y complejos procesos de solución ofrecidos por el aparato judicial.

Esta lógica orientada a informalizar el ámbito jurídico está estrechamente asociada con la preocupación de que el aparato estatal de justicia, una vez reducido en su cobertura, demuestre la utilidad de los recursos que consume. Racionalización del trabajo, modernización, automatización, productividad, agilidad y flexibilidad son los ejes

sobre los que giran las reformas oficiales⁸.

Una tesis central en cuanto al proceso de reforma judicial es propuesta por Burgos (1992, 64) "...gran parte de los límites y retos de la justicia tienen que ver con los procesos de readecuación económica y reorganización política que caracterizan a la región y al mundo capitalista en general". El proceso productivo encuentra trabas para la movilidad del capital a nivel nacional e internacional en la rigidez administrativa, en la corrupción de la burocracia, en la centralización excesiva de funciones y la consiguiente ineficiencia (Burgos, 1992:65). Refiriéndose a la administración de justicia, Burgos indica que "su cambio-readecuación está enmarcado dentro de un modelo que, poco a poco, se define como el aparato estatal de la nueva fase y del particular momento histórico de nuestro país" (Burgos, 1992: 67).

La internacionalización de la economía y del comercio implican simultáneamente la construcción de marcos jurídicos internacionales. "El espacio del mercado nacional, como ámbito territorial del Estado-nación, ve resquebrajarse sus murallas ante la consolidación de un nuevo orden económico y político mundial, donde los bloques económicos y la apertura de mercados son presentados como el paso necesario hacia el ansiado desarrollo" (Burgos, 1992: 66).

8. "...La división de tareas, el control jerárquico, el *scientific management* de las etapas investigativa y probatoria (refiriéndose a la Fiscalía) se erigen en armas de subordinación de jueces y magistrados, de manera comparable al impacto que el fordismo y el taylorismo tuvieron en el proceso de subsunción real del proletariado" (Rojas Fernando, El Estado en los ochenta: un régimen policivo, op. cit. págs. 172 y 173.) citado por Burgos, 1992: 86.

“La internacionalización de la administración judicial no ha sido ciertamente un propósito ajeno a los diferentes gobiernos. Este intento se configuró claramente con la sustitución del sistema de justicia nacional por el sistema norteamericano al juzgar y condenar nacionales instrumentalizando la extradición”

La internacionalización de la administración judicial no ha sido ciertamente un propósito ajeno a los diferentes gobiernos. Este intento se configuró claramente con la sustitución del sistema de justicia nacional por el sistema norteamericano al juzgar y condenar nacionales instrumentalizando la extradición.

Eliminada jurídicamente la viabilidad de la extradición los gobiernos no dudaron en abogar por el establecimiento de una justicia penal transnacionalizada. Sobre esta propuesta no se esconden los intereses de Estados Unidos para consolidar un sistema represivo legal a nivel continental. Para cualquier observador es evidente que tal proyecto riñe con los intereses de la soberanía nacional de los estados latinoamericanos. No

obstante, el establecimiento de un sistema penal transnacional ha sido defendido por los mismos funcionarios gubernamentales en aras de una supuesta cooperación: "la soberanía jurídica de los Estados colocaba las fronteras jurídicas como un impedimento para evitar la cooperación, eso se derrumbó gracias a Colombia, porque hemos sostenido que si el narcotráfico es un delito internacional, hay que combatirlo en ese campo, con herramientas internacionales"⁹.

Desde el enfoque crítico, la reforma constitucional habría servido para instrumentalizar el control político del aparato de justicia. La Fiscalía y el Consejo Superior de la Judicatura son analizados como los espacios claves de

9. Carrillo Fernando, Ministro de Justicia, marzo 1o. de 1992, pág. 14A, El Tiempo, "La Cumbre, más pasos adelante", Citado por Burgos, 1992:87.

intervención del ejecutivo. Frente al uso de instituciones como la extradición, el establecimiento de la Fiscalía General de la Nación, habría resultado una opción más eficaz y menos costosa políticamente (Burgos, 1992, 73)¹⁰.

El establecimiento del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) sería un mecanismo para la organización y control de la rama jurisdiccional por el ejecutivo. Para esto se le otorgó la elección directa de miembros del Consejo de la Sala Administrativa y la intervención indirecta para el nombramiento de miembros de la Sala Disciplinaria. La intervención del Presidente en la conformación del CSJ serían instrumentos para incidir en los niveles de productividad de la rama judicial.

Igualmente, la intervención del Presidente en el nombramiento de magistrados de la Corte Constitucional tendería a evitar cualquier obstáculo originado en el control constitucional de las normas expedidas por el ejecutivo.

La flexibilización judicial haría parte del esfuerzo por hacer del aparato algo ajustado y ajustable a las cambiantes demandas sociales y a la necesidad de una justicia presente en todo el país (Burgos, 1992: 79). Las reformas constitucionales y legales obedecen precisamente a la desregulación y flexibilización requeridas por el proceso de acumulación del capital. La flexibilización estaría expresada en modificaciones a la reorganización administrativa, la desconstitucionalización de las divisiones especializadas de la rama, la división judicial territorial, la categorización de juzgados, las calidades para el desempeño de cargos, y las modificaciones sobre competencia de las unidades judiciales.

La nueva Constitución facilita también un mayor acceso al sistema de justicia al establecer la tutela como

10. "La Fiscalía representa el mayor y más exitoso intento por limitar la independencia judicial en favor de un manejo más directo y discrecional de las pruebas por parte de los organismos de seguridad y del Ejecutivo" (Burgos, 1992:72). Una opinión bastante generalizada que resulta controvertida por la notoria separación de la Fiscalía frente a la política gubernamental respecto de Estados Unidos en la administración Gaviria, y por la investigación de hechos delictivos imputados al Presidente de la República y uno de sus ministros, en la administración Samper.

mecanismo de protección de derechos fundamentales sin exigir la intervención de abogado. La profesión legal tiende a perder el monopolio de mediación entre el ciudadano y el reconocimiento de sus derechos.

Frente al fortalecimiento del aparato estatal represivo, se encuentra la tendencia a desregular y desjudicializar los pequeños conflictos. Para estos se plantean mecanismos alternos para su solución, que son desplazados al ámbito de los particulares y de las comunidades. Pero "el reconocimiento y aplicación de normas y principios no estrictamente legales venidos de las comunidad ayuda a la flexibilización de la función judicial del Estado y a su adaptabilidad al mercado" (Burgos, 1992: 84). Estos mecanismos son comprendidos dentro del enfoque crítico como democratización de la vida social.

b) La otra variante de la interpretación de la crisis judicial en relación con los procesos económicos puede denominarse funcional, ya que no sólo identifica las relaciones entre orden jurídico y sistema económico, sino que aboga por la adecuación de aquel. La crisis judicial se analiza en términos de rezago del marco jurídico y del aparato de justicia frente a las transformaciones económicas¹¹. Se parte de las necesidades del sistema económico. El derecho y su administración se asume como el supuesto de las relaciones contractuales de una economía en expansión, y por lo tanto, de la inversión a largo plazo, de la innovación y en últimas del crecimiento económico.

Esta variante destaca que en el país la relación justicia-desarrollo no es positiva. Esta parece ser la situación normal durante intensos procesos de crecimiento económico. Se admite incluso que el crecimiento económico implica un componente de violencia.

No obstante, esta variante resalta que alcanzado un cierto nivel de desarrollo económico, este puede verse seriamente perturbado como podría estar ocurriendo ahora en Colombia (Montenegro, 1994:3-4). Es el "fenó-

11. "La justicia se ha rezagado frente a las necesidades del país" (Montenegro, 1994:21).

meno de expansión económica el que trae el desorden y la necesidad de que mejore la justicia para darle curso y estabilidad a la expansión” (Montenegro, 1994:9). La solución de conflictos y la prevención del delito cobran importancia en la medida en que ahorran costos y perturbaciones al proceso económico.

Desde este punto de vista, el origen de la crisis judicial se ubica en términos del rezago de las normas y de las instituciones frente a la velocidad del cambio económico y social. Sobre esta base se señala que las situaciones de violencia, criminalidad y conflicto no están asociadas con situaciones de pobreza. Muy al contrario, se argumenta que las instituciones se quedan atrás en su capacidad para dirimir conflictos no en zonas pobres sino donde prospera la explotación y se disputa la riqueza.

La velocidad del cambio social y económico se ve perturbada también por la exagerada reglamentación. “Los procesos legales y procedimentales, atrasados, confusos o excesivos, le imponen trabas y altos costos de transacción a la sociedad y, por lo tanto, perturban su crecimiento y desarrollo”.

Esta variante interpretativa desde la economía establece que las normas y las regulaciones tienen un alto costo que se traduce en un menor crecimiento. “Varios economistas hallan relaciones estadísticas negativas entre el crecimiento económico y el volumen y al complejidad de las reglamentaciones” (Montenegro, 1994: 12).

El impulso al mejoramiento de los sistemas de justicia proviene de los cambios globales de la economía dirigidos a acelerar su expansión. Ello supone mecanismos ágiles para la solución de conflictos, disminución de la impunidad y de la criminalidad. La modernización del Estado y los procesos de apertura económica para el libre juego de las oportunidades y agentes del mercado llevan a desregular la vida social y económica, y en consecuencia a restringir el campo de acción de la administración de justicia estatal.

Una presentación más explícita de esta variante interpretativa desde la economía se encuentra en un

documento sobre sistemas de justicia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹². La crisis de la justicia no es enfocada sólo en términos de eficiencia del aparato, como resalta la perspectiva organizacional. Si bien las inconsistencias del aparato de justicia deben ser corregidas, ello forma parte de una transformación global que tome en cuenta las condiciones de cada país y sus interacciones en el contexto de una economía globalizada y un comercio internacionalizado. Es en este ámbito que se plantea la necesidad de armonizar los ordenamientos jurídicos de los países de la región para facilitar “los procesos de intercambio de bienes y servicios de una manera fluida, ...para evitar que se causen asimetrías regulatorias que permitan un perverso arbitraje en los mercados” (Martínez, 1994:6).

La adecuación del aparato de justicia es entonces parte del ajuste general del sistema jurídico a los requerimientos de la dinámica económica. “Sólo un entorno institucional que ofrezca certeza y seguridad jurídicas es propicio para efectuar las inversiones de mediano y largo plazo que demanda el desarrollo sostenible de la región”. Garantizar seguridad jurídica para la inversión de modo que permita efectuar el cálculo económico también significa reducir el papel del Estado en la economía al igual que homogenizar y simplificar la reglamentación¹³.

De este modo, uno de los asuntos prioritarios es la modernización del derecho. El ordenamiento jurídico es presentado como catalizador del desarrollo (Martínez, 1994: 3). No en vano los campos prioritarios en el proceso de adecuación del marco jurídico para la inversión de capital son las reglamentaciones sobre competencia, finanzas, moneda, seguros, seguridad social, bancario, propiedad

12. MARTINEZ NEIRA, Néstor Humberto. Aproximación a la Modernización de Justicia en América Latina: Lecciones y Perspectivas. BID. Seminario Internacional de Justicia y Desarrollo: Agenda para el Siglo XXI. pág.22. 1994.

13. “La existencia de un régimen jurídico y un poder judicial que funcione bien y derechos de propiedad garantizados es un complemento indispensable de la reforma económica” Banco Mundial: Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo. Washington D.C., págs, 5. Citado por Burgos, 1992, 67.

industrial, aduanas, inversiones extranjeras, laboral, tributario y ambiental.

La modernización no se limita al derecho sustancial, sino que tiene que ver también con el derecho procesal. Es aquí donde se menciona el acceso del ciudadano a la justicia. Pero no se trata del ciudadano que carece de riqueza o de bienes. Se trata de los actores económicos que necesitan seguridad jurídica para el desarrollo de la inversión a corto, mediano y largo plazo. Desde la perspectiva económica funcional el diagnóstico señala "los procedimientos que corresponden al denominado derecho instrumental o adjetivo, son complejos, engorrosos e impiden un fácil y amplio acceso del ciudadano a sus autoridades judiciales" (Martínez, 1994:4). Es en este plano que se busca lograr una justicia ágil y eficiente mediante el desarrollo de sistemas alternos para la solución del conflicto, junto con una revisión y evaluación de prácticas y hábitos del poder judicial en el impulso y trámite de los procesos.

La reforma del aparato estatal de aplicación del derecho es un componente de la adecuación global del marco jurídico. Este objetivo comprende cuestiones como el Autogobierno Judicial y la Gerencia del Despacho. Se trata de su fortalecimiento en capacidades de planeación, la administración de recursos técnicos y profesionales, el diseño de procedimientos masivos y expeditos, su evaluación y, en general, de la gerencia judicial (Martínez, 1994:6).

3. Los puntos comunes de los diagnósticos

Los diferentes enfoques del problema judicial reconocían la existencia de una profunda crisis, aunque las distintos análisis ligaban esta problemática con factores diversos. Si se asume que la legitimidad del Estado descansaba en el imperio del derecho, para todos los analistas resultaba claro que la organización judicial no garantizaba la efectividad del ordenamiento jurídico. Se podría indicar que los diagnósticos coincidían en los siguientes elementos:

a) La estructura burocrático organizacional no correspondía a las transformaciones económicas y

sociales que se habían producido en Colombia durante el presente siglo.

b) La organización del sistema judicial y sus problemas facilitaba el desconocimiento de los derechos más elementales y la completa impunidad para los transgresores de las normas.

c) El Estado colombiano no ejercía el monopolio de la violencia, y su aparato judicial no estaba en capacidad de restablecer el derecho frente a diferentes manifestaciones de criminalidad.

d) La emergencia y expansión de la actividad delictiva del narcotráfico y su abierto desafío a las autoridades cuestionaba profundamente la capacidad del aparato de justicia para hacer efectivas las sanciones establecidas para esta modalidad delictiva.

e) El sistema económico exigía reestructuraciones inaplazables del sistema jurídico y distintas fuerzas se orientaban a lograr el reajuste de la organización judicial.

f) En los análisis de los últimos años la disfuncionalidad del derecho vigente frente a las transformaciones del sistema económico se hacen más explícitas. Esta inadecuación se subraya en relación con la internacionalización de la economía y los obstáculos que presentan regulaciones nacionales para las operaciones en una economía globalizada.

g) Para el gobierno estaba claro que el aparato judicial presentaba disfuncionalidades que afectaban el marco jurídico de sus políticas en materia de orden público y narcotráfico.

h) El sistema político e institucional no correspondía con los nuevos actores sociales, y su crisis se proyectaba en el sistema judicial.

B. Elementos de la crisis judicial

Los elementos que se incluyen a continuación buscan puntualizar aspectos de la crisis del aparato de justicia estatal. Ellos permiten dimensionar el alcance de la crisis en términos de la operatividad del aparato de justicia y de la percepción que tiene la ciudadanía sobre el mismo.

1. Educación legal¹⁴

Uno de los problemas estructurales para facilitar el acceso de los sectores populares a los mecanismos de justicia es la formación de los abogados. Es bien sabido que la formación de los abogados se apoya en métodos de aprendizaje memorístico de la legislación vigente. El derecho se orienta así a ser reconocido exclusivamente en la norma, imposibilitando el manejo de herramientas lógicas y metodológicas propias de la actividad productora de nuevo conocimiento.

Con razón un estudio sobre la enseñanza jurídica y las profesiones legales realizado por el Ministerio de Justicia en el área de Bogotá anota que "el derecho ha dejado de ser uno de los grandes estudios humanistas para convertirse en una materia inerte, árida y técnica...". Carentes de principios de interpretación del derecho y de una formación sólida en áreas como la lógica, la hermenéutica, el derecho romano y la teoría general del derecho, los egresados expresan que cada reforma legislativa les deroga su conocimiento.

El deterioro acelerado de la enseñanza del derecho se ha visto agudizado por la proliferación de escuelas sin el lleno de condiciones mínimas para desarrollar la actividad académica y científica. Esta situación se ve favorecida por la falta de voluntad política para ejercer las funciones de inspección y vigilancia sobre los centros educativos. Con la reforma educativa el poder para incidir en la calidad de la educación se ha recortado significativamente. Resulta acertada la conclusión del estudio mencionado cuando indica que la formación de abogados está sujeta a los intereses de la rentabilidad económica, amparada en la libertad de enseñanza y en la noción de autonomía universitaria.

Es claro que sobre esta base no va a egresar para el ejercicio profesional el abogado que demandan las nuevas

realidades sociales y jurídicas. En la aplicación de la nueva constitución quedan expresas nuevas exigencias cualitativas en la formación del abogado para la aplicación del derecho. Es claro que los principios de interpretación jurídica rebasan una formación estrictamente legal como lo ilustran los artículos 228 y 230 de la Constitución. La formación exclusivamente normativa positivista dará al traste con las intenciones de que el derecho sustancial prime sobre el derecho procesal, o de que la aplicación de la ley se guíe por los principios generales del derecho, la doctrina, la equidad y la jurisprudencia.

En la práctica los intereses de lucro de las escuelas de derecho que han proliferado, se articulan con los intereses inmediatos del aspirante a abogado. Los estudios de derecho son apenas un medio para la obtención del título que permitirá la ocupación de puestos en la burocracia privada o estatal. Los egresados salen titulados para ejercer un poder burocrático desvinculado de la calificación meritatoria para el desempeño de una profesión.

Esta situación afecta directamente la oferta de servicios jurídicos a las clases populares¹⁵. Animados por el interés de lucro los abogados no estarán dispuestos a prestar servicios jurídicos no remunerados. El estudio sobre la profesión legal del Ministerio de Justicia muestra que en términos generales (con excepción de estudiantes de la Universidad Nacional) existe un desinterés por parte de los abogados para atender la demanda de servicios jurídicos de las clases populares (Ministerio de Justicia, 1992: 134). El análisis de preferencias de los estudiantes de las facultades de derecho indica que el servicio social se entiende mayoritariamente como atención a presos, mientras que la Universidad Nacional se entiende como asesoría a comunidades. Pero en muchas de las facultades de derecho los estudiantes entienden el servicio social como la prestación de servicios para empresas privadas.

14. "El ejercicio del derecho y la educación legal" Ministerio de Justicia, Oficina de Investigaciones Socio-Jurídicas-Universidad Nacional, Departamento de Sociología, Bogotá, 1992.

15. A pesar de que Colombia tiene una tasa relativamente alta de abogados por número de habitantes, (en 1992 existía un abogado por cada 532 habitantes), el modelo educativo no favorece la prestación de asistencia solidaria a la población más pobre.

2. Desconfianza ciudadana en la justicia estatal

El más reciente informe sobre este aspecto se deriva de la Encuesta de Hogares realizada por el DANE en 1991 sobre Violencia y Criminalidad Real en diez ciudades principales del país, incluyendo a Santafé de Bogotá¹⁶.

De acuerdo con los resultados obtenidos en esta Encuesta, en 1991 sólo se denunció un 26.3% de los delitos cometidos. Si se toman estos resultados como base comparativa de los hallazgos en 1985 en un estudio similar, se podría afirmar que las personas denunciaron más hechos delictivos en 1991 que seis años antes, cuando sólo se denunciaron el 20% de los delitos.

Sin embargo, el hecho de que casi tres cuartas partes de los delitos y hechos violentos no estén siendo conocidos por las autoridades no deja lugar a optimismo alguno sobre la cobertura del aparato de justicia penal.

La encuesta aplicada indagó sobre los tipos de acción que asumen los afectados frente al delito. Se examinó la acción predominante entre denunciar, no hacer nada o responder por cuenta propia. En el caso de delitos contra la vida y la integridad personal (homicidio y lesiones personales) se encontró que solamente el 38% denunció el hecho ante las autoridades. Sin embargo, cuando estas infracciones se originan en accidente de tránsito las personas optan mayoritariamente por no denunciar.

“La nueva Constitución facilita también un mayor acceso al sistema de justicia al establecer la tutela como mecanismo de protección de derechos fundamentales sin exigir la intervención de abogado. La profesión legal tiende a perder el monopolio de mediación entre el ciudadano y el reconocimiento de sus derechos”

Cuando las personas no denuncian pueden asumir una actitud pasiva o actuar por cuenta propia. La encuesta muestra que el 7% de los encuestados tomó justicia por cuenta propia. Fue en Cali y en Santafé de Bogotá donde esta situación se presentó en la mayor proporción.

Respecto del acceso a la justicia resultan muy significativas las razones aducidas por los encuestados para no acudir a los aparatos de justicia. Entre las razones, la inoperancia de la justicia ocupó el 13.4%, trámites complicados 4.3% y la ausencia de autoridad el 7.1%. Además, un 31% tuvo como razón para no denunciar la falta de pruebas y el 11.8% el temor a represalias. Estas respuestas son ilustrativas de la desconfianza y los obstáculos evidentes que encuentra el ciudadano común para utilizar el sistema de justicia

cuando es víctima de un delito. Los resultados hallados son reiterativos de la situación encontrada en un estudio similar realizado en 1985¹⁷.

3. Impunidad

Para efectos de esta descripción, constituye impunidad la no aplicación de sanciones previstas en la ley para conductas delictivas. La impunidad en este sentido se materializa siempre que no se imponga la sanción fijada en la ley, bien sea que los hechos lleguen a ser o no conocidos por las autoridades.

16. Camacho G. Alvaro, Criminalidad Real, Departamento Nacional de Estadísticas, Santafé de Bogotá, 1995. 16 págs.

17. Véase: “Población afectada por la delincuencia –una aproximación a la criminalidad real–” DIES. DANE. Boletín Mensual de Estadística. Número 410, mayo 1987.

Criminalidad Oculta: El primer factor de impunidad está en la escasa proporción de delitos que llegan al conocimiento de las autoridades. Se debe evitar en todo caso hacer generalizaciones sobre la criminalidad no denunciada en el país, ya que no se puede creer que el fenómeno tiene manifestaciones similares en todas las modalidades delictivas¹⁸. En este sentido, el informe reciente sobre Violencia y Criminalidad Real (DANE, 1995) destaca que no existe criminalidad oculta en los siguientes tipos de hechos: hurto de vehículos, extorsión, violación de habitación ajena e injuria. Con una denuncia entre el 70% y 50% de hechos denunciados se encuentran el secuestro y el hurto con llave falsa. Los delitos que se denuncian entre un 49% y 30% son el terrorismo, el homicidio, el homicidio culposo en accidente de tránsito, las lesiones personales, la estafa, el abuso de autoridad, el hurto y las amenazas personales.

Resulta notorio que el mayor número de delitos y hechos violentos no denunciado está conformado por acciones que tienen mayor impacto sobre grandes capas de la población urbana. Los delitos del mayor porcentaje de no denuncia son el raponazo, el hurto simple, el atraco, la contaminación ambiental y delitos de peligro común. Finalmente, es sorprendente la gravedad de delitos que no son denunciados. Entre estos están el hurto con abuso de la razón y la confianza, el hurto con violación de domicilio, el acceso carnal violento, el desaparecimiento, el daño en cosa ajena y la muerte y las lesiones culposas en accidente de tránsito.

Conviene llamar la atención sobre dos hechos que parecen mostrar los resultados descritos: Primero, la pérdida del respeto a la vida como valor fundamental. Resulta razonable que las víctimas de acceso carnal violento, a pesar de la gravedad del hecho, opten por no denunciar para evitar la curiosidad de funcionarios

18. Se ha hecho un punto reiterativo la generalización sobre criminalidad oculta y la extracción de conclusiones alarmistas sobre esta base "En el campo penal sólo 20 de cada 100 delitos se denuncian y de esos 14 prescriben. De los 6 restantes, sólo 3 terminan en una sentencia. Por lo tanto, la probabilidad de que un delincuente no reciba una sentencia es del 97%." (Montenegro, 1994: 14-15).

judiciales y policiales. Pero la tendencia a no denunciar delitos que involucran la vida y la integridad personal frente a la denuncia de todos los casos de robo de vehículos muestra claramente una jerarquización de la propiedad privada por encima de la vida misma.

Y segundo, la baja denuncia en criminalidad menor. Las razones esbozadas para no denunciar muestran que el poblador urbano no tiene a su alcance autoridades en las que pueda confiar el resarcimiento de los derechos sufridos. Los niveles de transgresiones aceptadas cotidianamente por el poblador urbano pueden agotar su capacidad de resistencia pasiva, hasta el punto de provocar cada vez más medidas directas de autoprotección y de venganza, profundizando los conflictos interpersonales.

4. Criminalidad conocida por las autoridades

En relación con los delitos que llegan a ser conocidos por el aparato de justicia se puede examinar lo que ocurre con los bienes jurídicos como la vida y la propiedad, que resultan ser los más transgredidos. Las investigaciones por delitos contra la vida e integridad personal conducen a una pequeña proporción de decisiones acusatorias (Cuadro No. 1). Para los años 1989 a 1991, este tipo de decisiones tuvo la participación más alta en 1991 al representar un 17% del total de decisiones de calificación. En contraste, en este tipo de delitos las decisiones de cesación de procedimiento estuvieron alrededor del 80%, a excepción de 1991 que registro un 76%.

En las investigaciones por delitos contra el patrimonio económico la situación es más crítica ya que la calificación del sumario sólo tienen una pequeña proporción de decisiones acusatorias (Cuadro No. 2) Para los años 1989 a 1991, las resoluciones acusatorias apenas alcanzaron un 10%. Por el contrario, las decisiones de cesación de procedimiento por este tipo de delitos estuvieron por encima del 84% en los tres años mencionados.

Como ha sido resaltado en diferentes análisis (Instituto SER, 1989; CAJ, 1990; Nemogá, 1989; Martínez, 1994; Montenegro, 1994) el aparato judicial no tiene

**CUADRO No. 1
DECISIONES DE CALIFICACION DE INVESTIGACION
EN DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL
(1989 A 1991)**

AÑOS	RESOLUCION ACUSACION	CESACION PROCEDIMIENTO	REAPERTURA INVESTIGACION	OTROS
1989	13.1	80.0	7.0	-
1990	12.0	81.8	6.1	-
1991	17.0	76.0	5.5	-

FUENTE: DANE, Estadísticas Sociales 1993, cuadros 9.5 a 9.7.

**CUADRO No. 2
DECISIONES DE CALIFICACION DE INVESTIGACION EN DELITOS
CONTRA EL PATRIMONIO ECONOMICO
(1989 A 1991)**

AÑOS	RESOLUCION ACUSACION	CESACION PROCEDIMIENTO	REAPERTURA INVESTIGACION	OTROS
1989	9.5	88.1	4.7	0.4
1990	8.9	86.3	3.8	1.0
1991	10.5	84.0	5.2	0.3

FUENTE: DANE, Estadísticas Sociales 1993, cuadros 9.5 a 9.7.

capacidad para decidir mediante sentencia los numerosos casos que son conocidos por las autoridades judiciales. Pero esta incapacidad del aparato de justicia para tramitar los procesos bajo su conocimiento no surgió en la década de los ochenta. En 1965 sólo una cantidad equivalente al 16% del total de procesos iniciados terminó, mientras que en 1987 el porcentaje habría alcanzado el 38%¹⁹.

Sin embargo la utilización de la información sobre criminalidad presentados por el DANE, requiere algunas precisiones para evitar conclusiones erradas. En 1976 las sentencias dictadas equivalieron a un 5% del total de procesos iniciados en ese año; en 1983 representaron el 5%; en 1984 el porcentaje llegó a 9%; en 1986 bajó a 6%; en 1988 ascendió a 17%, manteniéndose constante hasta 1991 cuando alcanzó el 27%.

De acuerdo con el DANE en 1991 se iniciaron 152.465 sumarios y terminaron con sentencia una cantidad equivalente al 27%. De las sentencias dictadas, el 78% fue condenatorio y el 20% absolutorio (DANE Estadísticas Sociales, 1993: 525, Cuadro 9.12).

Sin embargo, estos datos no permiten concluir que la capacidad del sistema de justicia ha mejorado sustancialmente. En verdad lo que ha ocurrido es una ficción propia de nuestro sistema jurídico.

Los abruptos cambios de un año a otro en 1983 y 1984 expresan sólo el efecto de medidas legales que desplazaron el conocimiento de ciertos delitos hacia las autoridades de policía. La reforma penal de estos años (Ley 2 de 1984 y luego la declaración de inconstitucionalidad de la norma que otorgaba dicha competencia) sólo provocó desplazamiento de la congestión a autoridades de policía y su posterior rebote al aparato de justicia. En 1988 los datos expresan una disminución en el número de procesos por cuanto el **decreto 050 de 1987** estableció que no se iniciarían procesos y que las investigaciones penales permanecerían bajo la competencia de la Policía Judicial mientras no hubiera sindicado conocido. En las dependencias de la Policía Judicial

19. Ver revista Estado Moderno. VI. No. 2 . enero-marzo 1991, p. 9 y ss.

llegó a acumularse un total cercano al millón de investigaciones bajo esta condición (Giraldo, 1991:18).

5. La impunidad ignorada

En las referencias a la impunidad se deja de lado normalmente la criminalidad que se ejerce contra un sector de la población identificada por capas sociales y autoridades como indeseable. Al parecer las víctimas, las motivaciones de los victimarios y la complicidad implícita (cuando no participación directa) de las autoridades y sectores de la sociedad civil hacen que se preste poca atención a la impunidad derivada de la llamada "limpieza social".

Los victimarios en estos casos proclaman que realizan ajusticiamientos contra expendedores de drogas y ladrones. Los actores de los asesinatos han determinado que para estas personas no hay programas de rehabilitación o resocialización; para ellos se han puesto en práctica mecanismos de eliminación²⁰. Más preocupante es que la mayoría de análisis vinculan a miembros de los organismos de seguridad, apoyados por sectores de la sociedad civil, como los autores de estas medidas de eliminación. Por ejemplo, la investigación del CINEP, sobre "La Violencia llamada Limpieza Social" años 1988 a 1993, muestra que de 183 casos, 35 fueron atribuidos a la policía nacional, 30 a escuadrones de la muerte, y en 118 casos no se determinó la autoría²¹.

Como lo mostró dicha investigación las víctimas pertenecen a los sectores que están por debajo de la pobreza absoluta. Son indigentes, gamines, drogadictos, basureros, pequeños delincuentes (Rojas, 1994:14).

Para estas personas la cárcel no significaría un castigo, sino quizá un mejoramiento de sus condiciones de vida. Aunque deficiente tendrían un techo y la alimentación

20. Un análisis sobre el tipo de delincuencia que es reclutada por el sistema carcelaria en "Plan de Desarrollo y Rehabilitación del Sistema Penitenciario Nacional". 1989, págs. 83 y ss.

21. "La Violencia llamada Limpieza Social" Informe final, Rojas R., Carlos Eduardo. CINEP: Santafé de Bogotá, 1994. Colección Papeles de Paz. p. 74.

penitenciaria. En algunos establecimientos carcelarios tendrían oportunidades de trabajo y de educación. No obstante, puede ser que el mantenimiento de esta población en las cárceles resultaría costosa para los presupuestos penitenciarios.

También se hace evidente el carácter selectivo de la criminalidad y la operación de otras formas de control social y político. Adicionalmente a la situación del sector de población ya mencionado está la delincuencia política. En este caso se ponen en funcionamiento otros mecanismos: "se ha implementado el control militar y a través de grupos paramilitares de todo orden se impone el exterminio. Otro tanto ha ocurrido con los amnistiados y miembros de grupos políticos, como la UP, que están siendo eliminados sistemáticamente" (Pearson, Muñoz, 1987:7)²².

6. Morosidad y congestión

La acumulación de un número mayor de procesos del que puede procesar el aparato judicial da lugar a lo que se ha identificado como congestión judicial. La morosidad se deriva de dicha congestión por cuanto el exceso de procesos en un despacho judicial hace que los términos reales de tramitación de un proceso resulten sustancialmente mayores que los términos previstos legalmente. Por ejemplo, en el área penal la acumulación anual, o sea el número de procesos pendientes al finalizar el año frente a los que ingresan, es del 41% y la duración promedio de un juicio penal en primera instancia es de 2 años (DNP, 1994: 2).

La tendencia a que la acumulación de negocios aumente cada período agudiza el problema. Esta tendencia es más fuerte en los juzgados con competencia en asuntos civiles y laborales como se desprende de los datos incluidos en la Propuesta para una Nueva División Judicial Territorial del Ministerio de Justicia²³:

22. Pearson A. Muñoz A. La violencia Carcelaria en Colombia. Documento presentado a la Comisión de Estudios sobre la Violencia, Bogotá, 1987, p. 7 citado en Minjusticia-CID, 1989, 87.

Índice de descongestión a nivel nacional:

Penales del Circuito	42.2
Civil del Circuito	76.5
Laboral del Circuito	78.4
Promiscuo del Circuito	75.4
Penal Municipal	41.0
Civil Municipal	51.5
Promiscuo Municipal	61.2
Juzgados Regionales	55.2

Fuente: Propuesta División Judicial Territorial, 1992; Consejo Superior de la Judicatura, julio 15 de 1994.

Algunos analistas ven la congestión judicial como un efecto del predominio de la dogmática jurídica. En este sentido se subraya la pérdida del contenido social del derecho, y su visión exclusiva como ordenamiento normativo. Este enfoque se expresa en nuestra cultura jurídica en la elaboración de códigos por comisiones de juristas eruditos que toman diversas instituciones de otros países y construyen edificios lógicos rigurosos, pero alejados completamente de la realidad social (Cepeda, 1988; Giraldo, 1993; Nemogá, 1991).

7. Más sindicados que condenados

A pesar la presunción de inocencia establecida legalmente en Colombia, más del 50% de la población detenida en las cárceles está en calidad de sindicados. Las prisiones albergan primordialmente personas a quienes no se les ha demostrado su responsabilidad en hecho delictivos. La situación es más crítica, si se tienen en cuenta los periodos de detención de los sindicados: En 1988, el 64% tenía tiempos de retención entre uno y seis meses; 21% entre siete y doce meses; el 11% entre uno y dos años; 2.5% entre dos y tres años. Cerca del 2% de los sindicados

23. Ministerio de Justicia, Propuesta para una Nueva División Judicial Territorial. Bogotá, Imprenta Nacional 1992.

tenían tiempos de retención preventiva de más de tres años. En 1978 el Censo Penitenciario había encontrado 19 reclusos que llevaban nueve años, y una persona que tenía quince años de detención, en calidad de sindicado (Minjusticia-CID, 1989:90).

El hecho de una población carcelaria conformada por personas que están en calidad de detenidos preventivamente es ya crónico en el sistema carcelario colombiano. Así a diciembre de 1985 de un total de 28.467 reclusos, 17.923 (63%) eran sindicados, y 10.544 (37%) condenados. A febrero 28 de 1993, la población reclusa ascendía a 27.402, distribuidos así: 15.046 a sindicados (54.42%), 4.226 a condenados en primera instancia (15.42%) y 8130 a condenados en segunda instancia (29.66%). Como se muestra en el Cuadro No. 3 esta situación sólo varió en 1991, recobrando al año siguiente la característica que ha sido constante del sistema judicial.

8. Hacinamiento en la cárceles

Además de esta situación, las cárceles del país generalmente albergan un número mayor de personas de su capacidad real. La situación resultante es el hacinamiento, directamente violatorio de los derechos humanos. El caso más notorio es la Cárcel Modelo de Bogotá, donde a comienzos de 1993 había una población carcelaria de 2380 personas, cuando su capacidad es de 1300 reclusos²⁴.

No es casual que en las cárceles colombianas se presenten toda clase de abusos contra los reclusos. Sobre violaciones de derechos humanos la Procuraduría General de la Nación destaca que "del total de 395 quejas formuladas, el 80% involucra a directores de cárceles y a guardianes; de estas el 32.9% se relaciona con malos tratos físicos, y/o psicológicos a reclusos, la imposición de sanciones disciplinarias que los quejosos califican de injustas e inhumanas, traslados arbitrarios y con cobros

24. En el país existen 175 establecimientos carcelarios, distribuidas en 133 cárceles del Circuito, 23 cárceles de Distrito, 8 penitenciarias, 1 colonia penitenciaria, y 10 cárceles de reclusión de mujeres.

de dinero, comúnmente conocidos con el nombre de "impuesto", por la realización de funciones propias y/o por el otorgamiento de privilegios y prerrogativas para algunos sectores de la población"²⁵.

9. Perfil delincencial

El sistema judicial además de no tener cobertura sobre la totalidad de los delitos, es altamente selectivo respecto de la población que castiga. La eliminación de la población marginada y de los opositores políticos ya mencionados pone de manifiesto la selectividad del aparato de represión. Otra indicación de esta selectividad surge de la caracterización de la población carcelaria.

En las cárceles se albergan infractores, o mejor presuntos infractores, por las modalidades delictivas más comunes. Para 1992, datos de la Dirección General de Prisiones indicaban que la distribución de la población carcelaria por delitos era: 32.7 % por atentados contra la seguridad pública, el 32.7% contra el patrimonio económico y el 29.% por delitos contra la vida y la integridad personal²⁶. El gran número representado por los delitos contra la seguridad pública incluye las personas detenidas por infracciones relacionadas con estupefacientes.

Algunas investigaciones han mostrado que la población reclusa en las cárceles tiene como característica distintiva su integración al sistema económico predominante antes que su marginamiento. En un trabajo realizado en 1989 por el Ministerio de Justicia se establecieron características de la población reclusa así²⁷:

Aspecto Demográfico: En promedio en el país la población reclusa está constituida en un 93% por hombres y en un 7% por mujeres. La edad promedio de los detenidos

25. Primer y segundo informe de la Procuraduría General de la Nación sobre Derechos Humanos. Bogotá, 1990-1991.

26. Ministerio de Justicia, Dirección General de Prisiones, "Población reclusa agrupada según delitos", diciembre 1992.

27. Esta descripción se basa en la investigación realizada por la Universidad Nacional de Colombia y el Ministerio de Justicia en 1988. "Plan de Desarrollo y Rehabilitación del Sistema Penitenciario Nacional". Ed. Imprenta Nacional. Bogotá, 1989 págs. 41 a 59.

CUADRO No. 3
POBLACION RECLUSA, DISCRIMINADA POR SINDICADOS Y CONDENADOS
(1985-1988)

AÑOS	SINDICADOS	%	CONDENADOS	%	TOTAL
1985	17.923	63.0	10.544	37.0	28467
1986	15.252	61.3	9.641	38.7	24893
1987	15.822	58.4	11.298	41.6	27120
1988	15802	56.0	12639	44.0	28191
1990	16689	51.6	15639	48.4	32328
1991	14212	48.4	15144	51.6	29356
1992	14242	52.8	12719	47.1 8	26961

FUENTE: Cuadro No. XI-5, CAJ, 1990, pág. 108; INPEC: Población reclusa 1990-1992.

es de 30 años. Los detenidos en su mayoría tienen vínculos matrimoniales o viven en unión libre (52%). Los solteros representan el 41% y sólo el 7% mantienen otros estados civiles.

Perfil educativo: Los detenidos son en su mayoría personas alfabetas (86%). Los porcentajes de personas con primaria fueron (55%), bachillerato (38%) y educación superior (7%).

Perfil social: El 80% las personas detenidas provienen de hogares conformados por esposa, esposo, hijos y familiares. Sólo el restante 20% proviene de núcleos sociales sin fuertes relaciones familiares. Esto pone en cuestión una relación directa entre falta de hogar y criminalidad, mostrando la simpleza de formulaciones que pretenden explicar mediante generalizaciones infundadas el comportamiento delictivo.

Perfil económico: Es también notorio que la gran mayoría de reclusos hacen parte de la población econó-

micamente activa. Un alto porcentaje, el 85% trabajaba en el momento de su detención y sólo el 5% se encontraba desempleado. El nivel de ingresos de los reclusos al momento de su detención oscilaba alrededor del salario mínimo legal vigente. Finalmente, la población reclusa es de origen predominantemente urbano, siendo de origen rural sólo uno de cada cuatro reclusos.

En el estudio se concluye que "a las cárceles llegan principalmente individuos provenientes de los sectores más pobres y desprotegidos, pero integrados, de la sociedad; trabajadores informales, empleados y obreros de base, con personas a cargo y responsabilidades económicas y sociales definidas. Al lado de este segmento poblacional ingresa un grupo minoritario de personas, típico del desarraigo y la descomposición social" (Ministerio de Justicia, 1992: 49).

Esto pone de presente el delito como acción social normal, y la aplicación de la sanción penal mediante el

sistema judicial y carcelario como expresión de una alta selectividad al momento de individualizar el castigo.

10. Jurisdicción civil

La situación de la administración judicial en los campos civil y el laboral acusa similares problemas en cuanto a la incapacidad para atender la demanda de la sociedad en su conjunto. Puede pensarse que la insatisfacción en la obtención de este servicio, con la consiguiente falta de una decisión oportuna en los casos laborales y civiles, prolongan conflictos que afectan negativamente el tejido de relaciones sociales.

La congestión de los juzgados civiles en 1982 indicaba que había un total de 1.337.100 procesos, correspondiéndole a cada juez un promedio de 1427. El trámite de un proceso ordinario era igual a 2.5 años²⁸.

Según una estimación del Ministerio de Justicia difundida en 1988, se previó que si en 1985 existían 1'619.902 procesos a civiles, para el año 1995 este total llegaría a 1'879.913, y para el año 2000, dicho total alcanzaría 2'025.254²⁹.

Sin embargo, ya en 1989 el DANE registraba un total de 1'885.361 procesos civiles. La entrada en vigencia de medidas legales que desplazaron el conocimiento de

28. Fuente Dane, citado en Instituto Ser, Reforma a la Justicia, Bogotá Ed. Guadalupe, 1987.

29. Temistocles Ortega, Viceministro de Justicia. "La acción del Gobierno en la lucha contra la impunidad", Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia. Bogotá. Septiembre de 1988, citado en CAJ, 1989:175.

“En cuanto a la conciliación laboral, conviene destacar que en las inspecciones de trabajo se presentaron en el año de 1988 más de 60.000 solicitudes de conciliación, número superior en cuatro veces a las demandas presentadas en ese mismo período ante los juzgados laborales, y de ellas se conciliaron el 71%”

asuntos civiles a autoridades administrativas como notarias incidió en el descenso de 1990, pues para finales de dicho año el DANE reportó 1'753.163. Para 1991, el total de procesos registrados en las estadísticas judiciales bajó a 1'376.204 procesos.

No obstante, esta disminución tiene explicaciones distintas a una mayor capacidad del aparato de justicia para tramitar los procesos que recibe. En realidad, este descongestionamiento es apenas otra ficción jurídica, pues la reducción simplemente expresa el hecho del desplazamiento de competencia hacia juzgados de menores que entraron a formar parte de la jurisdicción especializada de familia. Los juzgados de esta nueva especialidad no son fuente de información del DANE.

La información del DANE de 1992 sobre justicia civil de nuevo confirma una tendencia hacia la acumulación de negocios, pues a pesar de los cambios legales, al

iniciar 1992 había un total de 1'471.865. En relación con la acumulación de negocios en la rama civil y la capacidad para satisfacer la demanda social en esta materia se puede observar que en 1992 mientras el sistema judicial recibió 618.371 procesos, el aparato de justicia en lo civil sólo resolvió 188.551 procesos mediante sentencias.

Una de las características en esta área de competencia es la alta proporción de asuntos ejecutivos. En 1992, los procesos por cobro ejecutivo alcanzaron un total de 1'031.239 representando el 70% del total de procesos pendientes. Con base en esta situación se ha propuesto como parte del programa en justicia del presente gobierno el establecimiento de una tasa judicial.

Esta tasa se sustenta en que más del 50% de la justicia civil está dedicada al cobro de cartera comercial y

bancaria. Su introducción racionalizaría la demanda del servicio, evitando demandas temerarias. La iniciativa ha sido cuestionada por distintos sectores de la sociedad. Los voceros del sector financiero y comercial han argumentado que la tasa judicial equivale a pagar un doble impuesto por un servicio público, y los abogados han argumentado que tal medida contradice el principio acceso a la justicia. Incluida como fuente de financiación de cerca del 30% de los gastos en justicia para el período 1994-1998 esta iniciativa formará parte de las reformas en justicia del actual gobierno (DNP, 1994: 15-16).

11. Jurisdicción laboral

A pesar de su importancia para definir los conflictos que afectan directamente a la población trabajadora, tanto la información como los análisis sobre esta parte del aparato judicial son escasos. A pesar de que en este campo los trámites deben surtirse bajo el principio de la oralidad para darle mayor celeridad a la solución de los conflictos, algunos de los pocos estudios han mostrado problemas de congestión³⁰. El estudio del Instituto Ser sobre justicia laboral estableció que el índice de retención de procesos en materia laboral era del 26% y que el promedio de tiempo en el trámite de un proceso ordinario era de 3.5 años.

Para 1992, se estableció que en justicia laboral la capacidad de tramitación de los procesos había disminuido. En efecto, la justicia laboral sólo estaba procesando el 21.6% de los casos entrados cada año (Propuesta: 1992:23). El total de procesos acumulados en dicho año equivalía a 70.523 correspondiéndole a cada juez laboral un promedio de 793 (ANEXO Propuesta, 1992: Tabla No. 12, p.122)³¹.

30. Véase, Giraldo, Jaime. 1993:164.

31. Una equivocada lectura de las estadísticas en materia laboral conduce a afirmar la existencia de bajos índices de congestión. Se debe tener en cuenta que la información del DANE sólo registra el número de procesos iniciados cada año, pero no la existencia total. Un ejemplo de la confusión creada se encuentra en Montenegro, quien afirma que en 1994 existirían en laboral 15 mil procesos pendientes (Cuadro 2, 1994: Montenegro).

Las estadísticas del DANE indican que en 1992 se iniciaron 27.393 procesos habiéndose terminado 17.167. Ello implica que la capacidad de tramitación había pasado a 27%. Las formas de terminación de procesos ordinarios correspondieron en un 9.9% a conciliaciones, 62.5% a sentencias, 12% a desistimientos y 15.6% a otras razones. (Tabulados DANE, Justicia Laboral, 1992: Cuadro 4).

En la justicia laboral parecen operar dos mecanismos para desestimular el uso del aparato de justicia por la población asalariada. El primero está relacionado con la intervención de autoridades administrativas en la solución de conflictos. "En cuanto a la conciliación laboral, conviene destacar que en las inspecciones de trabajo se presentaron en el año de 1988 más de 60.000 solicitudes de conciliación, número superior en cuatro veces a las demandas presentadas en ese mismo período ante los juzgados laborales, y de ellas se conciliaron el 71%" (Giraldo, 1991:19)³².

En segundo lugar, la justicia laboral parece favorecer poco al trabajador. Los datos del DANE (1993: 533) para 1975, 1980, 1985, 1990 y 1991 indican que los juicios laborales con decisión favorable para las pretensiones del trabajador apenas alcanzaron una tercera parte. En 1991 se presentó el porcentaje más alto llegando a un 29% de los casos. Los juicios laborales fueron desfavorables al trabajador en más de un 45% de los casos, alcanzando esta participación solo en 1990 (DANE, 1993: Cuadro 9.22).

Dados los altos costos por asesoría jurídica y las limitaciones de tiempo y lugar impuestas por su condición socio-económica, bien parece que el funcionamiento de la justicia laboral opera como suficiente desestímulo para que los trabajadores emprendan acciones judiciales contra los patronos.

32. La Ley 23 de 1991, buscó hacer obligatoria la diligencia de conciliación ante las autoridades administrativas como requisito para acudir al aparato de justicia.

Bibliografía

- BURGOS, José Germán. *La justicia colombiana: en la hora del ajuste*. El Otro Derecho. Nro.11. 1992.
- CAMACHO G, Alvaro. *Criminalidad real*. Departamento Nacional de Estadísticas, Santafé de Bogotá. 1995.
- CEPEDA ULLOA, Fernando. *La modernización de la justicia en Colombia*. Universidad de los Andes. Bogotá. 1986.
- COMISION ANDINA DE JURISTAS, SECCIONAL COLOMBIA. (CAJ- SC). *Justicia para la justicia, violencia contra jueces y magistrados en Colombia*. Bogotá. Julio 1992.
- DANE. *Las estadísticas sociales en Colombia*. 1993.
- _____ y DIES. *Población afectada por la delincuencia. -Una Aproximación a la Criminalidad Real-*. Boletín Mensual de estadística. Número 410. Mayo. 1987.
- INSTITUTO SER. *Reforma a la justicia*. Editorial Guadalupe. Bogotá. 1987.
- _____ *Diagnóstico de la justicia civil y laboral*. Bogotá. 1988.
- MARTINEZ NEIRA, Néstor Humberto. *Aproximación a la modernización de justicia en America Latina: Lecciones y perspectivas*. BID. Seminario Internacional de Justicia y Desarrollo: Agenda para el Siglo XXI. pág.22. 1994.
- MINISTERIO DE JUSTICIA. *Plan de desarrollo y rehabilitación del Sistema Penitenciario Nacional*. Imprenta Nacional. Bogotá, 1988-1989.
- _____, Oficina de Investigaciones Socio-Jurídicas. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, Departamento de Sociología. *El ejercicio del Derecho y la Educación legal*. Bogotá. 1992. Sin publicar.
- _____. *Propuesta para una Nueva División Judicial Territorial*. Imprenta Nacional. Bogotá. 1992.
- MONCAYO, Héctor León. *Acceso de los pobres a la justicia. Panorama regional sobre el acceso de los pobres a la justicia y propuestas de descentralización en Colombia*. Bogotá. Marzo 1995.
- NEMOGA, Gabriel Ricardo. *Perfil para el cargo de Juez Penal*. Oficina de Investigaciones Socio- Jurídicas. Ministerio de Justicia, Imprenta Nacional. Bogotá, 1991.
- _____. DIRECCION GENERAL DE PRISIONES. *Población reclusa agrupada según delitos*. 1992.
- PARSONS A. Muñoz A. *La violencia carcelaria en Colombia*. Documento presentado a la Comisión de estudios sobre la Violencia. Bogotá. 1987.
- PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. *Primer y Segundo Informe sobre Derechos Humanos*. Bogotá. 1990 -1991.
- ROJAS, Héctor Hely. *Ponencia para el Primer Debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 127 de 1990, posteriormente Ley 23 de 1991*. Anales del Congreso. Año XXXIII, número 103. 1990.
- ROJAS R. Carlos Eduardo. *La Violencia llamada limpieza social*. CINEP. Colección Papeles de Paz. 1994.
- VALENCIA GARCIA, Carlos Eduardo, y Valenzuela G. María Luisa. *El reto administrativo en la Justicia*. Editorial Guadalupe. Bogotá. 1989.
- WOLA. *Justicia inasequible*. Programa de la Administración de Justicia de los Estados Unidos en Latinoamérica. Informe sobre el taller de trabajo patrocinado por The American University School of International Service y Washington Office on Latin America (WOLA). Mayo 1990.