

Gestión en la justicia: Aportes a la agenda pública sobre política criminal

Corporación Excelencia en la Justicia

1. Introducción

Las aceleradas transformaciones tecnológicas, políticas y socioculturales, así como la internacionalización de la economía en América Latina, han propiciado un proceso de cambio y modernización en las administraciones públicas. Este proceso busca reconocer las demandas del ciudadano, quien se ha convertido en un cliente que exige mejor calidad en la prestación de servicios.

En este sentido, la estructura del sistema de administración de justicia experimentó notables cambios, a partir, de la promulgación de la Constitución de 1991, que creó nuevos organismos como la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura (artículo 116). Esta última entidad tiene como propósito fundamental la administración y gestión de la rama judicial, y entre sus funciones sobresale la adopción del Plan de Desarrollo de la rama, su programa de inversiones y presupuestos de funcionamiento. Así mismo, está encargada de la dirección de la carrera judicial, la elaboración del mapa judicial y de las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales, la preparación del proyecto de presupuesto sectorial, y el control de rendimiento de los despachos judiciales. Adicionalmente, le corresponde adoptar medidas para reducir costos y tiempos del servicio y mejorar la eficacia, la eficiencia y el acceso a la justicia.

La reforma de 1991 significó que los recursos presupuestales que la nación destina a la rama judicial se elevaran de manera significativa. Este incremento se explica, en gran medida, por el crecimiento concomitante en las plantas de personal y por el esfuerzo inicial de ajustar las remuneraciones. La administración de justicia se encuentra en un proceso de mejoramiento del servicio, pero lograr este objetivo de fortalecimiento requiere de políticas de gestión de recursos y de reingeniería procesal y de trámites, además de introducir transformaciones en la operación de los despachos judiciales. Lo anterior, es fundamental para hacer frente a los problemas que afectan al sistema judicial, entre los cuales se destacan la lentitud en el procesamiento de casos, los altos

índices de congestión, y los controvertidos debates sobre el acceso a la justicia y la impunidad penal.

2. Papel de la CEJ en el tema de gestión judicial

La idea de nueva justicia está concebida en la existencia de un aparato de justicia ágil, confiable y eficiente adecuado a la velocidad de los requerimientos de la sociedad moderna. La modernización del aparato debe estar acorde a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. La eficiencia debe entenderse como acceso simple, a costos razonables y decisiones judiciales acertadas dentro de parámetros de tiempo y calidad aceptables.

El funcionamiento del sistema judicial afecta directamente la seguridad jurídica debido a la responsabilidad que éste tiene de vigilar las decisiones de otros poderes públicos. Su actuación tiene una influencia decisiva sobre variables que afectan tanto el crecimiento como el desarrollo del país¹. Un sistema judicial deficiente puede alejar las inversiones, perjudicar la calificación de alto riesgo del país, influir negativamente sobre la competitividad y, en general, aumentar los costos de hacer negocios tanto para los empresarios nacionales como para los extranjeros.

Por esta y otras razones, desde 1997 la CEJ ha dedicado esfuerzos al estudio de la situación actual de la administración de justicia, principalmente en temas relacionados con el manejo presupuestal de los recursos judiciales, aspectos procedimentales en algunas jurisdicciones, gestión de despachos judiciales y estado del arte de las reformas judiciales en América Latina. Los proyectos adelantados tienen componentes de investigación, consulta y concertación con los operadores del sistema y difusión a través de foros y publicaciones de la Corporación.

La CEJ considera prioritario contribuir al mejoramiento de la articulación y gestión de la administración de justicia, mediante la promoción de transformaciones institucionales y culturales del sistema. Este compromiso fue plenamente ratificado por la Junta Directiva en el proceso de direccionamiento estratégico adelantado durante 1999.

¹ Desde las distintas corrientes de pensamiento económico se ha venido enfatizando la influencia que la seguridad jurídica tiene para el desarrollo económico debido al componente importante que tiene sobre las decisiones de inversión. Se estima que la justicia incide en un 15% respecto del PIB y puede alejar

Dentro de los proyectos que se destacan actualmente en esta área estratégica, se encuentran principalmente los referidos a la evaluación de aspectos procedimentales en los procesos judiciales, teniendo en cuenta esta variable como fundamental para una mayor eficiencia y eficacia de los procesos civiles y penales, que simultáneamente contribuya a su racionalización. Por otra parte, vale la pena mencionar el Informe Anual de Justicia como la principal publicación de la CEJ, donde se realiza un exhaustivo pero resumido repaso del funcionamiento macro del sistema judicial a través, del análisis de la información estadística oficial y de la opinión de expertos sobre problemas estructurales de la administración de justicia.

3. La problemática penal procesal en Colombia y la propuesta de la CEJ

Enmarcado en nuestra línea de gestión de procesos, la CEJ, ha previsto continuar con el proyecto de reforma procesal penal. Por eso, dentro de sus preocupaciones centrales se encuentra la búsqueda de soluciones al desafío indiscutible de superar la impunidad penal que enfrenta la administración de justicia en Colombia. A principios de un nuevo siglo, el país sigue viviendo las consecuencias de una reforma apresurada al procedimiento penal en 1991, que ha sido insuficiente para estructurar un sistema procesal moderno, desburocratizado, ágil y sobre todo, respetuoso del orden constitucional basado en el respeto por la dignidad humana.

Los altos índices de criminalidad y violencia, la persistente situación de impunidad penal y la explosiva situación carcelaria en el país, evidencian de forma dramática la inexistencia de una política criminal integrada en Colombia. En consecuencia, es inaplazable la realización de una reforma estructural definitiva en materia criminal, que reevalúe las reformas parciales e insuficientes realizadas hasta el momento. Necesidad que se manifiesta cuando existe una sociedad donde no se garantizan imprescindibles derechos como lo son la vida, la integridad y el patrimonio.

En primer lugar es preciso mencionar que el desarrollo de la política criminal del país es responsabilidad directa del Ejecutivo, como está previsto en la Constitución Política (Art. 189-4). No obstante, la colaboración armónica de las demás ramas y órganos del

poder público que como la Fiscalía General de la Nación, entidad responsable de la investigación penal, y la rama judicial, entidad encargada del juicio, deben involucrarse en el desarrollo de dicha política, vinculando aspectos legales, institucionales y de infraestructura.

A pesar de lo anterior, actualmente, no existe un órgano encargado de ejecutar la política criminal del Estado, como sí los hay para la política económica (Banco de la República, Conpes, entre otros). Los artículos 123 y 124 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, que creaban el Consejo Superior de Política Criminal y cuyo objetivo fundamental era encargarse de la formulación y aplicación de una política capaz de prevenir y disuadir el crimen, fueron declarados inexecutable. Adicionalmente, hasta mediados de este año rigió el Decreto Ley 2700 de 1991, que por preceder la Constitución del 91 no daba muestra alguna de un acercamiento al sistema garantista de tendencia acusatoria que pretendió consagrar la Carta Magna.

3.1. Reforma al procedimiento penal: primera fase

La Corporación Excelencia en la Justicia, junto con juristas y académicos, ha adelantado durante los últimos años un arduo proceso en materia de fortalecimiento de la política criminal cuya primera fase produjo una serie de recomendaciones dirigidas a la construcción de un nuevo Código de Procedimiento Penal adecuado a las necesidades en materia de justicia penal del país.

Este proyecto corporativo está inspirado en la importancia que reviste la reforma estructural al sistema procesal penal, y se adelanta como continuación del trabajo en el cual se analizaron, en foros nacionales e internacionales organizados por la CEJ, las propuestas de Código Penal, de Procedimiento Penal, Penitenciario y Carcelario presentadas por el señor Fiscal General de la Nación en 1999. Por solicitud del Ministerio de Justicia y del Derecho, la CEJ, durante 1999, prestó asistencia técnica para el desarrollo de los trabajos del Consejo de Política Criminal, con miras a facilitar el análisis técnico de las modificaciones a la propuesta de Código de Procedimiento Penal presentado ante el Congreso de la República por el Fiscal General de la Nación.

Los resultados de la primera fase, que recogía las recomendaciones de la CEJ y de otros sectores académicos y profesionales², fueron presentados al Ministerio de Justicia y a la Fiscalía General de la Nación con el fin de aportar al debate acerca del marco de regulaciones y procedimientos adecuados a la realidad colombiana. De igual forma, atendiendo la invitación del Senado de la República, la CEJ participó junto con otras organizaciones de la sociedad civil y voceros del sector, en las audiencias públicas organizadas para recoger las opiniones de la comunidad académica sobre dicho proyecto.

El debate en torno a la viabilidad de un nuevo Código de Procedimiento Penal giró alrededor de dos argumentos que evidenciaron graves dificultades para su puesta en marcha: el de inconveniencia y el de inconstitucionalidad. Ambos fueron manifestados, a su tiempo, por la Corporación Excelencia en la Justicia, CEJ, al Presidente de la República con el fin de que fueran evaluados con anterioridad a la sanción presidencial. Infortunadamente, ninguno fue tomado en cuenta, y el código fue sancionado y más adelante demandado por vicios de procedimiento en su aprobación. Posteriormente, el asunto quedó en manos de la Corte Constitucional, que se pronunció mayoritariamente al declarar exequible el nuevo Código de Procedimiento Penal, Ley 600 de 2000, con excepción de algunos artículos que, en opinión de la Corte, no impedían su entrada en vigencia en la fecha prevista, julio 24 de 2001.

Uno de los principales argumentos que esgrimió el Fiscal en contra de una reforma radical al Código de Procedimiento Penal que permitiera la incorporación al sistema acusatorio, fue en su momento, la necesidad de reformar el artículo 250 de la Constitución Política, que le otorga al Fiscal General de la Nación funciones judiciales.

3.2 En búsqueda de un verdadero sistema acusatorio

El debate alrededor de una política criminal integral no estaría completo sin una reforma a las funciones de la Fiscalía General de la Nación (artículo 250 de la Constitución Política). Dentro de la comunidad académica existe consenso alrededor de la inaplazable necesidad de la reestructuración, teniendo en cuenta la enorme

² Todas las recomendaciones fueron producto de foros regionales y de un foro nacional que concluyó con la publicación del libro "Garantismo, Eficiencia y Reforma Procesal Penal en Colombia".

responsabilidad social del ente investigador frente a la resolución de las controversias penales de los colombianos.

Aquí se presentan algunos argumentos que revelan la urgencia de una reforma integral a la Fiscalía General de la Nación, en el contexto de una mejora sustancial del manejo de la política criminal en el país que ofrezca la adecuada atención a las demandas ciudadanas en materia de justicia penal:

- El total de procesos represados, para el año 2000 en la Fiscalía, correspondió al 41.9% del total de procesos que transitan dentro del sistema, lo que equivale a 339,813 procesos en investigación previa y 359,735 en etapa de instrucción.
- En términos del impacto social en materia de investigación penal, un primer índice de impunidad, desarrollado por la Fiscalía y que define la impunidad como “la investigación inoportuna e inefectiva de un hecho punible respecto a los términos procesales definidos por el Código de Procedimiento Penal”³, arroja un guarismo del 55.4% para 1999. Esto quiere decir que 55 de cada 100 procesos penales activos sobrepasan los términos procesales establecidos por la ley. Por otra parte, la Corporación Excelencia en la Justicia calculó un índice de impunidad con base en el número de egresos no investigados con respecto al total de salidas reportadas por la Fiscalía, para las etapas de investigación previa y etapa de instrucción. Al respecto, para el 2000, aproximadamente el 60.5% de las salidas en investigación previa representaban suspensiones y reasignaciones (salidas no investigadas); mientras que en la etapa de instrucción las salidas no investigadas como proporción del total de salidas se acercaba al 35%.
- En cuanto a la capacidad de la Fiscalía para atender la demanda por servicios de justicia penal, el número de fiscales e investigadores resulta insuficiente para una demanda cercana a los 1,400 casos por 100,000 habitantes. Actualmente existen 3,570 fiscales, mientras el C.T.I. cuenta con alrededor de 5,600 funcionarios de los cuales aproximadamente 2,000 se dedican a la investigación criminal y los 3,600 restantes se ocupan de labores administrativas. Adicionalmente, existen alrededor de 9,000 técnicos judiciales que cumplen el papel de auxiliares del fiscal como colaboradores en la proyección de las decisiones. En consecuencia, cada fiscal es

³ Fiscalía General de la Nación. Informe de Gestión 1997- 2000.

apoyado por dos investigadores, en promedio, para realizar las labores de averiguación de los hechos punibles, mientras que en países como Ecuador cada fiscal cuenta con aproximadamente cuatro investigadores.

Al respecto, en el primer trimestre del presente año el Ministerio de Justicia anunció públicamente la iniciativa de reformar el artículo 250 de la Constitución Política, sin embargo, el gobierno no apoyó esta propuesta. A pesar de lo anterior, en la comisión primera de la Cámara de Representantes fue presentado el proyecto de acto legislativo 151 de 2001 cuyo propósito principal es redefinir la función de la Fiscalía General de la Nación como sujeto esencial de la justicia penal en Colombia, orientada al establecimiento de un esquema de tendencia acusatoria, dirigido a que la competencia de la Fiscalía este de forma exclusiva y especializada en la investigación y acopio de las pruebas en los procesos penales.

En este contexto, la CEJ prestó asesoría a los ponentes del proyecto tanto en la Cámara como en el Senado y la realizó el foro "Las funciones judiciales de la Fiscalía General de la Nación" en asocio con la Universidad de los Andes. El proyecto superó la primera vuelta antes de finalizar el primer semestre y actualmente se espera su trámite en la segunda.

4. Conclusiones

En cuanto al aspecto penal, cabe destacar que el Código de Procedimiento Penal es la columna vertebral de una política criminal coherente y funcional, y debe estar perfectamente articulado con las exigencias planteadas por el sistema penal vigente con el fin de ser de utilidad para jueces, fiscales, juristas y para el mismo ciudadano. En este caso, el Código planteado pretende insertar nuestro sistema penal a la corriente mundial de tendencia acusatoria; sin embargo, el acercamiento es bastante incipiente y no representa un avance significativo en materia criminal, lo que resulta preocupante para un país con necesidades ostensibles en materia penal como Colombia. La sociedad exige un Código acorde a nuestra realidad criminal con efectos disuasivos claros ante el delincuente. También se hace necesario que éste facilite una transición gradual pero consistente hacia un sistema de tendencia acusatoria, que

garantice nuestros derechos básicos y aporte a la construcción de una sociedad más justa.

En esta línea, es preciso mencionar que la CEJ, bajo la coordinación de Jaime Granados Peña, investigador asociado, junto con la Universidad de los Andes, continuarán el acompañamiento técnico al Congreso en la segunda vuelta. Ello conlleva a realización de foros regionales para difundir y enriquecer la propuesta, un foro nacional para recoger todos los aportes y un estudio de campo para actualizar estudios previos sobre medición de tiempos procesales. Igualmente, se preveen visitas a países que sirvan como modelo tanto de la adopción gradual del sistema acusatorio, como también de la aproximación a un sistema acusatorio ya consolidado.

Es importante reiterar que esta iniciativa es consistente con el compromiso institucional de liderar un programa de fortalecimiento de la política criminal en Colombia, cuyos principales objetivos permanecen aún vigentes:

- Apoyar y asesorar al Consejo de Política Criminal, a través de la conformación de un comité asesor de alto nivel, que examine técnicamente y con una visión de largo plazo, la reforma del Código de Procedimiento Penal.
- Incorporar en el debate respecto al Código de Procedimiento Penal, temas como: **i)** fortalecimiento del juicio oral, **ii)** reformulación de las medidas de aseguramiento y del control de legalidad, **iii)** introducción de procesos abreviados y modificación de las formas anticipadas de terminación del proceso, **iv)** fortalecimiento de la defensa pública e incorporación de los derechos de las víctimas y **v)** establecimiento del control judicial a la preclusión.
- Generar indicadores que justifiquen el cambio del actual sistema procesal y el avance hacia la adopción gradual del sistema acusatorio en Colombia.
- Motivar la participación académica dentro del proceso.

Por otra parte, el área de gestión de la CEJ aspira, para el año 2002, haber puesto en marcha un proceso sostenido de transformación del funcionamiento de la justicia en

Colombia en el ámbito macro y micro sectorial; articulando esfuerzos del Estado y de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, se han planteado varios objetivos que definen nuestras principales labores a futuro:

- Apoyar el fortalecimiento de las políticas a cargo de la entidad encargada de la gestión y administración de la rama judicial, el Consejo Superior de la Judicatura, con criterios de economía, eficiencia, eficacia y equidad.
- Promover una transformación y mayor coordinación entre las unidades prestadoras de servicios de justicia aplicando conceptos modernos de gestión, en el marco de un Estado Social de Derecho.
- Impulsar la adopción de medidas, reducción de diligencias, etapas y términos, actualización y redistribución de competencias y control a los efectos dilatorios que generan apoderados y partes en los procesos judiciales; así como la búsqueda de un mayor espacio a la desjudicialización de los conflictos, prevista en el artículo 116 de la Constitución Política.