

Propuestas de reforma a la justicia en la constituyente

María Claudia Ardila
Alfonso Reyes Alvarado

“Redactar una constitución es una labor de finísima filigrana que no está al alcance de cualquiera. Si la Constitución de Filadelfia es tan concisa y al mismo tiempo ha podido darle cabida a tantos desarrollos sociales y económicos, ha sido en mayor grado por la sabiduría de sus silencios que por su riqueza retórica”.

Alfonso López Michelsen.

Muchos de los problemas que aquejan a la justicia se han atribuido a la norma constitucional que en algunos casos no se adecua a las características del estado colombiano del momento. Con una Asamblea Constituyente en marcha cabe preguntarse cuáles modificaciones serán necesarias para que la justicia opere en forma ágil y efectiva. Si se aceptan las palabras del expresidente López Michelsen, la nueva Carta debe limitarse a sentar unos principios generales y unas reglas básicas de funcionamiento del Estado.

En el sector de la justicia, específicamente, se ha visto la necesidad de incorporar una norma que defina claramente cuál es su función, que sirva como principio rector de la actividad judicial y mediante la cual se establezca la razón y la funcionalidad de las entidades que administran justicia.

En este breve artículo se comentan las principales propuestas que, en materia de administración de justicia, se han presentado en anteriores proyectos de reforma constitucional y que nuevamente han tenido

gran aceptación por parte de los actuales constituyentes.

Los temas específicos que se tratarán son: el sistema acusatorio, el Consejo Superior de la Administración de Justicia, el Estado de Sitio, la paridad política de los funcionarios de la rama judicial, y la Corte Constitucional.

I. El sistema acusatorio

En el primer número de *Coyuntura Social*, se hizo un análisis sobre diversos aspectos de la administración de justicia. Dicho análisis estuvo enfocado específicamente a la justicia penal. Según este estudio, la exagerada congestión de los juzgados penales está localizada en la etapa de la investigación. Un ejemplo de esto lo constituye el hecho de que, en 1987, tan sólo un 6% de los procesos nuevos pasó a la etapa de juicio, lo que muestra la ineficacia en la labor investigativa de nuestra justicia.

De acuerdo con dicho análisis esta falla se debe, en primer lugar, a la multiplicidad de organismos de investigación que trabajan de manera descoordinada y sin funciones claramente definidas. Por otro lado, la deficiente capacitación de los jueces instructores en técnicas de investigación criminal, así como la mutua desconfianza entre los jueces y los organismos de policía judicial, vienen a contribuir en la poca efectividad de esta función básica para el esclarecimiento de todo delito.

Hasta el momento, la justicia penal colombiana se ha regido por los preceptos del sistema inquisitivo. Este concentra la investigación en el juez cuyo trabajo está

dirigido esencialmente a buscar la verdad y para ello ordena diferentes averiguaciones y diligencias que conduzcan al esclarecimiento de los hechos.

Para solventar estos problemas, se ha visto la necesidad de crear la figura del Fiscal General de la Nación, quien sería el responsable de la investigación judicial y el jefe superior de los funcionarios encargados de adelantarla.

La adopción de un sistema acusatorio se ha planteado como solución a la ineficacia de la investigación en el caso del ordenamiento judicial colombiano ya que, con este sistema, la investigación se centra en el fiscal, cuyo objetivo consiste en acumular pruebas y evidencia que permita formular cargos al acusado. Pero para hacer esto, es necesario otorgarle facultades al poder ejecutivo para coadyuvar en las funciones de la rama jurisdiccional, lo cual, a juicio de no pocos constitucionalistas, requiere de una modificación de la norma constitucional.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ha propuesto la adopción parcial del sistema acusatorio dejándolo únicamente para ser aplicado en los delitos de "mayor repercusión social".

Esta idea tiene ventajas y desventajas. En primer lugar, al restringir la competencia de los delitos que serían juzgados con el sistema acusatorio, se puede reorganizar de una manera más clara el trabajo de los actuales despachos judiciales. Los jueces de instrucción criminal pasarían a ser los fiscales acusadores, los jueces penales del circuito y superiores pasarían a ser jueces de conocimiento, los

actuales fiscales a formar parte de la fiscalía o de la defensoría pública. Los jueces penales municipales conocerían, bajo el sistema inquisitivo, de los demás delitos.

En segundo lugar, los llamados "delitos de mayor repercusión social" son el menor porcentaje de los delitos ocurridos en el país (cerca del 20% según un estudio de la Oficina de Investigaciones Sociojurídicas del Ministerio de Justicia), lo cual haría que el cambio de sistema procesal del inquisitivo al acusatorio fuese menos traumático que si se adoptase para el ciento por ciento de los delitos¹.

En tercer lugar, las organizaciones criminales se verían enfrentadas a una organización estatal más eficaz en su labor investigativa. Y en cuarto lugar, los delincuentes de bajos recursos económicos, autores de la mayoría de los delitos menores, seguirían estando bajo el sistema inquisitivo en donde es el juez quien realiza la mayor parte de las diligencias que lo favorecen².

Este esquema, sin embargo, tiene dos grandes inconvenientes. En primer lugar, matricular una Constitución dentro de un determinado sistema procesal puede no ser lo más conveniente. De hecho, el sistema inquisitivo no se encuentra explícitamente mencionado en nuestra Carta y se corre el grave riesgo de que, si fracasa el proyectado sistema acusatorio, sería necesaria una nueva reforma constitucional para enmendar el error.

Sin embargo al país se le ha vendido la imagen del sistema acusatorio como "la solución" a la crisis de la administración de justicia sin que muchos, incluyendo a no pocos de sus motivadores, conozcan en profundidad la manera en que opera y los supuestos legales y organizacionales sobre los que está construido en los países endonde funciona con éxito.

El sistema acusatorio es un sistema eficaz pero represivo ya que el Estado asume el papel de acusador organizando un sólido aparato de investigación criminal, le asigna al juez la labor propia del juzgamiento, y deja sobre el acusado toda la responsabilidad de su defensa.

De aquí se desprende que la adopción de este sistema requiera necesariamente de la organización de una defensoría pública eficiente y de amplia cobertura para asegurar el derecho de defensa de los sindicados de bajos recursos económicos.

En segundo lugar está la dificultad jurídica que existe para determinar con exactitud cuáles delitos deben ser considerados como "de mayor repercusión social" y que al mismo tiempo obedezcan a organizaciones criminales. Por ejemplo, el robo de alrededor de 2.000 vehículos anuales en la ciudad de Medellín, evidentemente debe estar liderado por una organización muy bien estructurada a la cual el Estado debería enfrentar. Sin embargo, es muy probable que sólo lleguen a conocimiento del sistema judicial el hurto de

1 Téngase en cuenta que actualmente debe haber alrededor de 2'500.000 procesos penales en trámite.

2 Según un trabajo del Instituto SER de Investigación cerca del 70% de las diligencias que favorecen al sindicado son pedidas por el juez (ver "Reforma de la Justicia en Colombia. J. Giraldo, A. Reyes, J. Acevedo, Bogotá, Octubre de 1987).

algunos de estos vehículos. En este caso, esta clase de hurtos debería quedar dentro del sistema acusatorio?, y si es así, cómo se diferenciaría del hurto simple? En cualquier caso, la respuesta a este tipo de cuestionamientos debe efectuarse a nivel legislativo, pues sería un craso error pretender absolverlas a nivel constitucional.

II. El Consejo Superior de la Administración de Justicia

La justicia debe ser vista como un servicio público cuya prestación está a cargo del Estado. Para ello, debe contar con una organización que tenga en cuenta no sólo la calidad de los participantes sino también una infraestructura administrativa que le permita funcionar eficientemente, pues los defectos organizacionales son causa del fracaso en la prestación de todos los servicios de esta naturaleza.

De acuerdo con esta necesidad fue creado el Consejo Superior de la Administración de Justicia, organismo superior en lo nacional y de carácter mixto, destinado a atender con una visión integral los problemas de la Rama Judicial.

Al analizar varios de los proyectos de reforma presentados a consideración de la Asamblea Constituyente, se encuentra que, entre las principales funciones que se le asignarían al Consejo Superior de la Administración de Justicia, sobresalen las siguientes: elaborar, presentar y administrar el presupuesto de la rama judicial; elaborar las listas de ciudadanos para la elección de magistrados; administrar la Carrera Judicial; crear, suprimir, fusionar y trasladar despachos judiciales; definir el territorio ju-

dicial; participar en los organismos de planeación del Estado en lo que a justicia se refiere; y ejercer el control de gestión sobre los funcionarios y empleados de la Rama.

La ejecución de estas funciones, algunas de las cuales no están asignadas actualmente al Consejo Superior de Administración de Justicia, aseguraría una independencia administrativa saludable para la rama judicial. Sin embargo, su viabilidad implica la modificación de algunas normas constitucionales vigentes.

Por ejemplo es imprescindible, para una efectiva labor del sistema judicial, poderlo adecuar a las variaciones de la criminalidad y demás conflictos entre ciudadanos que ocurren en el territorio nacional. Actualmente, para trasladar un despacho judicial de un lugar en donde la "demanda por el servicio de justicia" es muy baja (y puede ser atendida eficientemente por otros juzgados localizados allí) a otro lugar en donde es insuficiente el número de juzgados, es necesario expedir una ley (en el Congreso o por vía de las facultades extraordinarias) para eliminar el juzgado en un sitio y crearlo en el otro. Asignar esta función al Consejo Superior de la Administración de Justicia, requiere modificar la actual Constitución.

Un caso similar sucede con la competencia territorial asignada a los despachos judiciales que conforman lo que se conoce como los Distritos Judiciales. La actual división judicial del país obliga a que una gran cantidad de expedientes deba recorrer varias decenas de kilómetros en busca de una decisión judicial en segunda instancia, porque la ley no permite que un juzgado, igualmente competente y

localizado a unas pocas decenas de metros, se ocupe del expediente en cuestión. Ejemplos específicos, mencionados en varios foros por eminentes juristas, lo sufren entre otros los juzgados de la bota caucana, del sur de Bolívar, y del norte del Tolima en donde, por ejemplo, un proceso tramitado en Flandes debe ir hasta Ibagué en lugar de poder pasar a un juzgado de Girardot situado a pocos centenares de metros.

Una reorganización más racional de los Distritos Judiciales, en donde se tuviesen en cuenta, entre otros factores, las vías de comunicación y la distancia es, sin embargo, imposible si no se modifica el artículo 7 de la Constitución Nacional que impide que un Distrito Judicial pueda estar conformado por municipios de diferentes departamentos.

Por otro lado, si el Consejo Superior de la Administración de Justicia va a ser el órgano rector de las políticas de la Rama Judicial, sus miembros deben tener una continuidad que asegure una cierta estabilidad en las políticas que se vayan definiendo. Pero, como lo establecen la mayoría de las propuestas presentadas a la Asamblea Constituyente, este Consejo estaría integrado, entre otros miembros, por los presidentes de la Suprema Corte de Justicia, del Consejo de Estado y del Tribunal Disciplinario. Sin embargo el actual artículo 148 de la Constitución obliga al cambio de los presidentes de esta corporaciones cada año, lo cual entorpecería la misión del Consejo.

Finalmente, los períodos para los jueces y magistrados de la república mencionados en

la Constitución³, resultan absolutamente contradictorios con la existencia de una Carrera Judicial.

III. Estado de Sitio

Las facultades extraordinarias otorgadas al poder ejecutivo por el Congreso están llamadas a funcionar dentro de las medidas reglamentarias del artículo 121 de la Constitución Nacional. Dicho mecanismo es de carácter excepcional y temporal y debe operar únicamente para superar los momentos de perturbación del orden público. Sin embargo, en las últimas décadas, su descontrolada utilización ha perturbado hondamente el ordenamiento jurídico vigente; con el ejercicio de dichas facultades se han creado nuevos juzgados y jurisdicciones enteras, se modificaron los procedimientos judiciales y hasta se han ampliado las penas de prisión hasta extremos que hacen pensar en la continuación indefinida del Estado de Sitio. De seguir prosperando esta legislación forzada, que alimenta a un "derecho penal paralelo", podría llegarse a la paradójica situación en que las causas que originaron la declaratoria del Estado de Sitio cesen, pero el gobierno no pueda suspenderlo por las graves consecuencias que generaría el caos jurídico que se presentaría.

Por esta razón, se ha hecho énfasis en la necesaria reestructuración del artículo 121 de la Constitución Nacional. El presidente de la República, investido del poder legislativo en desarrollo del Estado de Sitio, debe contar con mecanismos que, sin ser sorpresivos, le permitan controlar situaciones aisladas de

³ El período de ejercicio de los magistrados de tribunal es de cuatro años y el de los jueces es de dos años (Artículo 157 de la C.N.).

crisis que poco a poco configuren un conflicto de gran magnitud. El Estado de Sitio debe ser gradual, es decir, se deben establecer distintos grados evolutivos de perturbación del orden público conforme a los cuales el presidente agote medidas para impedir que la crisis continúe a estados más graves.

Consecuentemente con lo anterior, en la nueva estructura del Estado de Sitio, el Congreso debe ejercer el control político. Este órgano debe pronunciarse sobre la evolución de la crisis y prever las consecuencias de las medidas adoptadas por el presidente para conjurarla.

IV. Paridad política de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 48 de la Constitución Nacional en su segundo inciso determina: "La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán paritarios".

La razón de esta norma se estableció en la reforma plebiscitaria de 1957 y obedeció a las especiales circunstancias políticas que generaron el Frente Nacional. Hay consenso en que desaparecidos los fenómenos que dieron lugar a esta alianza gubernamental entre el liberalismo y el conservatismo, no hay razón alguna para parcelar la administración de justicia entre estos dos partidos. Esto atenta contra la libertad de asociación política, y además limita la administración de justicia a quienes pertenezcan a estas dos agrupaciones políticas, como si entre los miembros de otras agrupaciones partidistas, o entre quienes son apolíticos, no hubiesen ciudadanos con calidades suficientes para ocupar las más altas disposiciones de la

judicatura.

V. Corte Constitucional

La jurisdicción constitucional, tiene la atribución de desentrañar la voluntad del constituyente y de instruir a los funcionarios y ciudadanos sobre las normas fundamentales del ordenamiento jurídico. Sin embargo, esto no ha tenido un desarrollo coherente y en ocasiones ha llegado a motivar crisis de orden público.

Es necesario crear un mecanismo de control constitucional, organizado de tal forma que responda por la certidumbre de lo que jurídica y políticamente es la Constitución, y de otra parte, pronuncie decisiones con la oportunidad necesaria a la garantía del orden jurídico. Este sería el único intérprete auténtico de las normas fundamentales con carácter válido y obligatorio.

En este caso dicho organismo estaría encargado de regular el equilibrio político entre los órganos estatales; conocer la constitucionalidad de la actividad y programas de los partidos políticos (lo cual se justifica si se tiene en cuenta que las decisiones fundamentales de las ramas ejecutiva y legislativa en la mayoría de casos, son ventiladas al interior de los acuerdos políticos); conocer sobre los abusos contra los derechos humanos de grandes entidades particulares; conocer los juicios políticos o de responsabilidad de los altos funcionarios; ser el titular del juicio de amparo colectivo; y conocer de la suspensión de las garantías individuales en la vigencia del Estado de Sitio.