

## INDEPENDENCIA JUDICIAL Y POLÍTICA EN COLOMBIA

NÉSTOR OSUNA PATIÑO  
MANUEL PÁEZ RAMÍREZ\*

La división de poderes, el sistema de pesos y contrapesos y la independencia judicial son características definitorias del constitucionalismo colombiano. El foco de atención de los estudiosos del derecho constitucional ha estado preferentemente en la relación entre el ejecutivo y el legislativo, pero cada día se hace más importante prestar atención a la forma como interactúa el poder judicial con los otros poderes, puesto que, por una parte, la antigua idea de la independencia judicial tiende a desvanecerse y, por la otra, este poder manifiesta una tendencia a convertirse en una manifestación más de la política del país. La teoría constitucional más ortodoxa propone que la función del juez y, en particular, la del juez constitucional, es distante de los demás elementos del sistema de gobierno; sin embargo, existen elementos institucionales y también de la praxis constitucional de los países, que obligan a matizar esa afirmación.

Este documento se enfocará en el funcionamiento del poder judicial en Colombia, y se dividirá en dos apartados. En el primero, se expondrán algunos postulados sobre la necesidad de independencia e imparcialidad de los jueces en cualquier sistema jurídico, los cuales, en buena medida, dependen de decisiones de los agentes políticos. Podría decirse, en términos generales, que esos criterios se cumplen formalmente en la legislación colombiana, aunque existen, sin duda, importantes desafíos en su aplicación efectiva. En el segundo apartado se abordarán diferentes situaciones, habilitadas por la Constitución colombiana, en las que existen puntos de contacto entre la administración de justicia y la política nacional.

### 1. INDEPENDENCIA, IMPARCIALIDAD Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Si bien no existe un modelo ideal de sistema judicial, desde tiempo atrás diferentes organizaciones internacionales y entidades comprometidas con la vigencia de los derechos humanos han formulado numerosas claves o con-

\* Profesores de Derecho Constitucional en la Universidad Externado de Colombia.

diciones básicas necesarias para el adecuado funcionamiento de un sistema de justicia.

La posibilidad de contar con una estructura judicial independiente, imparcial, competente, eficiente y ajustada a las particularidades del contexto, encargada de resolver toda clase de conflictos, se considera, a la luz del derecho de acceso a la justicia, como una pretensión jurídica exigible al Estado<sup>1</sup>. El derecho de acceso a la justicia implica, como mínimo, el diseño, la puesta en marcha y el sostenimiento de un *especial* aparato institucional investido de autoridad para aplicar la ley<sup>2</sup>.

La importancia del acceso a la justicia es evidente. De forma reiterada se ha sostenido que su garantía o disfrute efectivo comporta una obligación estatal que incide directamente en la vigencia del Estado de derecho y la democracia<sup>3</sup>; la consecución y conservación de la paz en contextos nacionales envueltos en la superación de una guerra o conflicto interno<sup>4</sup>, y la modernización del Estado e, incluso, que puede repercutir sobre el desarrollo económico de un país<sup>5</sup>.

Por su naturaleza de derecho fundamental, el acceso a la justicia tiene dos dimensiones: una subjetiva y otra objetiva, que le imponen deberes diferenciados al Estado<sup>6</sup>. Por el lado individual, este derecho protege la expectativa

<sup>1</sup> En Colombia, encuentra consagración constitucional a partir de 1991 en el artículo 229. A su vez, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho de acceso a la justicia se deriva de los artículos 8º (garantías judiciales) y 25 (protección judicial), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

<sup>2</sup> MARÍA SAGÜÉS, “El acceso a la justicia en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos. Proyección en la jurisdicción judicial”, en “La ciencia del derecho procesal constitucional”, t. IX, ‘Derechos humanos y tribunales internacionales’, México D. F., UNAM, 2008, pág. 597.

<sup>3</sup> “Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers”, Gabriela Carina Knaul de Albuquerque e Silva, Human Rights Council, A/HRC/14/26, 9 April 2010.

<sup>4</sup> En tal sentido, MAURICIO GARCÍA, CÉSAR RODRÍGUEZ y RODRIGO UPRIMNY, “¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia”, Bogotá, Norma, 2006. Al respecto, los autores sostienen: “el logro de la paz parece tener como presupuesto necesario la existencia de una administración de justicia independiente y democrática” (pág. 40).

<sup>5</sup> Así lo ha sostenido, entre otras instituciones, el Banco Mundial. Ver, MARÍA DAKOLIAS, “The judicial sector in Latin-America and the Caribbean. Elements of reform”, World Bank, Technical paper núm. 319, Washington 1996, citado por GERMÁN BURGOS SILVA, “Reforma judicial, desarrollo económico y banca multilateral”, RDE, núm. 7, 1999, UEC, pág. 192.

<sup>6</sup> Sobre la doble dimensión de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha establecido que consiste en el alcance individual y general u “objetivo” de las obligaciones que de ellos emanan (cfr., entre otras, la sent. C-220 de 2011). Con respecto a la faceta “objetiva”, la misma Corte sostiene, entre otras cosas, que “supone un tipo de relación particular entre la persona, el Estado y la sociedad. Así, la estructura y actividad del Estado deben definirse y

mencionada de obtener respuestas sustanciales a los conflictos y las omisiones que se verifiquen en la aplicación y el cumplimiento de la ley. Por el lado objetivo, el derecho de acceso a la justicia implica, como mínimo, el diseño, la puesta en marcha y el sostenimiento de un *especial* aparato institucional investido de autoridad para aplicar la ley.

La especialidad de este aparato o estructura institucional radica en que no cualquier tipo de organización pública resulta idónea para llevar a cabo la tarea de garantizar el acceso a la justicia. En otros términos, para que los jueces cumplan con sus deberes y puedan proteger las libertades individuales, garantizar el imperio de la ley y preservar la democracia, deben estar rodeados de garantías institucionales que les faciliten operar con independencia, imparcialidad y eficacia<sup>7</sup>.

En virtud de compromisos adquiridos ante la Organización de las Naciones Unidas<sup>8</sup>, se ha establecido que el sistema judicial encargado de velar por la efectividad de los derechos humanos debe ser *independiente, competente y eficaz*.

De acuerdo con la relatoría sobre la independencia de jueces y magistrados de la ONU<sup>9</sup>, la necesidad de contar con un sistema de justicia *especial* emerge de la costumbre internacional, los principios generales del derecho aceptados por las “naciones civilizadas”<sup>10</sup> y numerosos instrumentos, el primero de ellos por la Carta de las Naciones Unidas de 1945. Este tratado consagra en su preámbulo el propósito de “crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional”<sup>11</sup>. Adicionalmente, la Declaración

---

mantener su carácter, a partir del respeto de los derechos fundamentales” (sent. T-520 de 2003). De igual forma, “ha reconocido que su realización depende tanto de la actividad judicial, como de la existencia de leyes, normas administrativas y, en general, de políticas públicas que desarrollen sus contenidos y prevean mecanismos de seguimiento y vigilancia de la realización de los derechos” (sent. C-220 de 2011).

<sup>7</sup> Consejo de Europa, Comité de Ministros, Recomendación núm. R (94) 12, sobre la independencia, la eficiencia y el papel de los jueces (adoptada por el Comité de Ministros el 13 de octubre de 1994), Principio V, párr. 38.

<sup>8</sup> Los principales instrumentos que inciden en la forma y el funcionamiento de los sistemas judiciales han sido tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como los dos Pactos Internacionales en materias de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>9</sup> Informe del Relator Especial, Sr. Param Kumaraswamy, presentado de conformidad con la Resolución 1994/41 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 6 de febrero de 1995, E/CN.4/1995/39, pág. 12.

<sup>10</sup> Según el tenor del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

<sup>11</sup> *Idem*, pág. 14.

Universal de Derechos Humanos de 1948, “los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados de 1990 y las Directrices sobre la Función de los Fiscales de 1990”<sup>12</sup>, integran el cuerpo jurídico internacional que le impone a los Estados el deber de asegurar un sistema judicial adecuado.

Con respecto a la Declaración de 1948, se destacan los derechos a recibir un trato igual ante la ley (artículo 7°), a disponer de un recurso efectivo ante los tribunales nacionales (artículo 8°), a ser oído por un tribunal “independiente e imparcial” en la “determinación de sus derechos y obligaciones” (artículo 10), y a disfrutar de todas las garantías necesarias para su defensa judicial, especialmente en materia penal (artículo 11).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 consagra a su turno el derecho de las personas a ser juzgadas sin demoras injustificadas y a ser oídas públicamente y con justicia por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley (artículo 14), junto con los derechos a disponer de recursos judiciales efectivos (artículo 2°) y a disfrutar de igual protección por las autoridades públicas (artículo 26). Las características mínimas de los sistemas judiciales también emanan de las obligaciones sustanciales previstas en otros artículos del Pacto como el 6° sobre el derecho a la vida y el 9° sobre la libertad personal, por cuanto ambas disposiciones exigen la intervención de los jueces ante la presencia de obstáculos que dificulten el “ejercicio y el disfrute efectivos” de tales derechos<sup>13</sup>.

Otros tratados internacionales específicos, como la Convención contra la Tortura<sup>14</sup> o la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>15</sup>, estipulan la necesidad de contar con un sistema de justicia idóneo y eficaz. La primera, en cuanto ordena la adopción de medidas “judiciales eficaces” para prevenir la tortura (artículo 1°) y la segunda, cuando obliga a ofrecer una protección jurídica a la mujer mediante “tribunales nacionales competentes” (artículo 2°)<sup>16</sup>. En criterio de la relatoría, estos principios son compartidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) que en su preámbulo ordena “promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos”.

Dentro de este marco jurídico, el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento (1985) confeccionó los cita-

<sup>12</sup> *Idem*, págs. 13 y 14.

<sup>13</sup> *Idem*, págs. 18 y 19.

<sup>14</sup> Adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

<sup>15</sup> Adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

<sup>16</sup> Informe del Relator Especial, Sr. Param Cumaraswamy, cit., págs. 20 a 22.

dos Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, luego acogidos por la Asamblea General de la misma organización mediante las resoluciones 40/32 y 40/146, ambas de 1985. Estos Principios han adquirido la entidad de estándares internacionales<sup>17</sup> sobre la “organización y la administración de la justicia en cada país”<sup>18</sup> y son recurrentemente empleados como marco conceptual en el análisis de los sistemas judiciales nacionales<sup>19</sup>.

En el ámbito interamericano, las características básicas de los sistemas judiciales han sido definidas especialmente a partir de precedentes jurisprudenciales en casos de violación a los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Desde su primera sentencia contenciosa, la Corte Interamericana indicó que una de las obligaciones previstas en el artículo 1.1 de la Convención, es aquella de organizar el aparato estatal de forma tal que pueda cumplir con sus deberes de respeto y protección a los derechos humanos. Según el tribunal, el artículo mencionado contiene el deber “de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”<sup>20</sup>. Este deber de ajustar la institucionalidad en función de sus finalidades, incluye al aparato de justicia e incide en su particular diseño, composición y funcionamiento.

En fecha relativamente reciente, la Corte Interamericana sistematizó su precedente en materia de garantías judiciales (artículo 8 de la Convención Americana) y protección judicial efectiva (artículo 25, ídem.) en relación con el ejercicio de la actividad judicial<sup>21</sup>. Al respecto, indicó que el alcance de tales derechos debe valorarse “en relación con los estándares sobre independencia judicial” y refirió como decisiones centrales las proferidas en los casos “Tribunal Constitucional contra Perú” (2001)<sup>22</sup>, “Apitez Barbera y

<sup>17</sup> Consejo de Europa, Comité de Ministros, Recomendación núm. R (94) 12 sobre la independencia, la eficiencia y la función de los jueces (adoptada por el Comité de Ministros el 13 de octubre de 1994), párr. 6.

<sup>18</sup> Preámbulo de los Principios.

<sup>19</sup> Estos Principios comportan interpretaciones “auténticas” de tratados internacionales suscritos por Colombia, que aun cuando actualmente no estén en vigor, son empleados aquí como un insumo jurídico útil para definir las características que debe ostentar el sistema judicial colombiano.

<sup>20</sup> Corte IDH, “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, sent. de fondo, 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párr. 166.

<sup>21</sup> Corte IDH, “Caso del Tribunal Constitucional (‘Camba Campos y otros’) vs. Ecuador”, sent. de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 28 de agosto de 2013, Serie C, núm. 268.

<sup>22</sup> Corte IDH, “Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú”, sent. de fondo, reparaciones y costas, 31 de enero de 2001, Serie C, núm. 71.

otros contra Venezuela” (2008)<sup>23</sup>, y “Reverón Trujillo” contra el mismo país (2009)<sup>24</sup>, por afrontar directamente los problemas asociados con la intromisión de las demás ramas del poder público en la judicatura. Igualmente, consideró diversos instrumentos internacionales como criterios relevantes para fijar el contenido de aquellos derechos, entre los cuales destacó los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura (1985) y la Observación General núm. 32 del Comité de Derechos Humanos de la ONU (2007) sobre el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, titulada “El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia”<sup>25</sup>.

Si bien los numerosos cuerpos jurídicos citados no conducen al establecimiento de un modelo determinado de sistema judicial, sí ofrecen un conjunto de características mínimas que cualquier sistema debería reunir. Con su estudio no se pretende calificar o evaluar el diseño del aparato judicial local. Tan solo se busca delinear un posible marco teórico a partir del cual resulte más fácil visualizar las falencias evidentes en los esquemas judiciales implantados en Colombia.

Atendiendo entonces los desarrollos normativos alcanzados en los ámbitos universal e interamericano, es posible sostener que todo sistema judicial debe ser independiente, imparcial, competente y eficaz, y que sus funcionarios deben operar también con independencia, ser idóneos o calificados y disfrutar de ciertas condiciones laborales. Cada uno de estos aspectos se expondrá en el siguiente acápite.

A su vez, en virtud de los mismos instrumentos y estándares, los servidores de la rama judicial también deben ser independientes, imparciales, idóneos y disfrutar de ciertas condiciones laborales favorables al desempeño óptimo de sus funciones. En principio, el régimen constitucional colombiano recoge estas previsiones y recomendaciones, pese a lo cual serían deseables mayores esfuerzos institucionales para fortalecerlos y preservarlos.

En cuanto a la independencia de la judicatura, se requiere, según recomendaciones de los órganos internacionales mencionados, entre otras cosas, las siguientes<sup>26</sup>:

<sup>23</sup> Corte IDH, “Caso Apitz Barbera y otros (‘Corte Primera de lo Contencioso Administrativo’) vs. Venezuela”, sent. de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 5 de agosto de 2008, Serie C, núm. 182.

<sup>24</sup> Corte IDH, “Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela”, sent. de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 30 de junio de 2009, Serie C, núm. 197.

<sup>25</sup> Documento CCPR/C/GC/32, de 23 de agosto de 2007.

<sup>26</sup> Observación General núm. 32 del Comité de Derechos Humanos de la ONU (2007), párr. 19.

1. Proclamar la separación de los poderes públicos en normas del más alto nivel posible, preferiblemente constitucional<sup>27</sup>.

2. Fijar el estatuto del juez mediante leyes que establezcan procesos objetivos de selección, cualificaciones necesarias para su nombramiento, régimen salarial y prestacional, duración del cargo, causales de ascenso y retiro, y tanto las faltas como el procedimiento de sanción disciplinarios de aquellos funcionarios<sup>28</sup>.

3. Evitar una distribución confusa de competencias entre el poder judicial y el ejecutivo<sup>29</sup>. Especialmente se alude a la independencia de la jurisdicción penal militar, en donde exista.

4. Limitar las potestades del Ministerio de Justicia, en especial, cuando está facultado para apelar las decisiones judiciales o inspeccionar los tribunales<sup>30</sup>.

5. Garantizar que las decisiones judiciales no se someterán a la revisión de otra autoridad pública y que su cumplimiento no dependerá de autorizaciones gubernamentales. Salvo casos de amnistía o indultos, el gobierno no podrá inaplicarlas o restarles validez de manera retroactiva<sup>31</sup>.

6. Asegurar la independencia financiera de la judicatura<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura (1985) indican al respecto: “1. La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura”. En igual sentido, el principio 1, 2, a) de la Recomendación núm. R (94) 12 sobre la independencia, la eficiencia y el rol de los jueces (adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 13 de octubre de 1994) y el Informe núm. 1 (2001) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las normas relativas a la independencia y a la inamovilidad de los jueces.

<sup>28</sup> *Idem*.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Rumania, Documento de la ONU, CCPR/C/79/Add. 111, párr. 10, cit. por CIJ, Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de jueces, abogados y fiscales, Ginebra, 2005, pág. 22.

<sup>31</sup> Recomendación núm. R (94) 12, sobre la independencia, la eficiencia y el rol de los jueces (adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 13 de octubre de 1994).

<sup>32</sup> Cfr., Informe núm. 2 (2001) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos CCJE a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativo a la financiación y a la gestión de los tribunales desde la consideración de la eficacia de la justicia y respecto de las disposiciones del artículo 6º de la Convención Europea de Derechos Humanos; y Criterios y directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y la justicia penal: aplicación y prioridades para el establecimiento de nuevas normas, “Aplicación de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura”, Informe del Secretario General, Documento A/CONF.144/19, de 30 de mayo de 1990, párr. 72.

7. Combatir problemáticas como la corrupción (incluyendo la judicial), la delincuencia organizada, el terrorismo “o un gobierno autoritario y represivo”, puesto que ante las mismas “la independencia de la judicatura puede ser un fin utópico”<sup>33</sup>.

8. Restringir las potestades gubernamentales durante los estados de excepción. Lo anterior, por cuanto es común que en tales circunstancias el poder ejecutivo interfiera en la rama judicial de diversas maneras.

Por otra parte, en cuanto a la competencia de la judicatura, también a partir de recomendaciones internacionales, se entiende que este requisito de todo sistema judicial es una derivación del principio de legalidad, según el cual, toda autoridad pública debe tener definida previamente en la ley sus competencias y funciones. Para el caso puntual del poder judicial, la competencia significa que la ley debe establecer los asuntos que son susceptibles de resolución ante estrados judiciales y ordenar su distribución al interior de la judicatura<sup>34</sup>.

Por otro lado, la falta de competencia de una autoridad judicial, debe sancionarse con la nulidad del procedimiento, al constituir una violación de las normas más elementales del debido proceso y del derecho a un “juez natural”. En materia de justicia penal militar, la Corte Interamericana considera una violación del principio de competencia que aquella asuma el conocimiento de casos atribuidos legamente a la jurisdicción ordinaria<sup>35</sup>. Con respecto a ciertos “tribunales especiales” creados para combatir fenómenos como el terrorismo, es necesario también asegurar que su funcionamiento no vulnere el principio de competencia y atente contra el derecho a ser juzgado por un juez preestablecido legalmente<sup>36</sup>.

Finalmente, tanto los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura (1985) como la Recomendación núm. R (94) 12 sobre la independencia, la eficiencia y el rol de los jueces (1994) del Consejo de Europa, llaman la atención sobre la obligación de repartir los asuntos entre los jueces competentes de manera autónoma y a partir de criterios aleatorios como el orden alfabético.

<sup>33</sup> Criterios y directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y la justicia penal: aplicación y prioridades para el establecimiento de nuevas normas, cit., párr. 73.

<sup>34</sup> Consejo de Europa, Comité de Ministros, Recomendación núm. R (94) 12, sobre la independencia, la eficiencia y el rol de los jueces (adoptada por el Comité de Ministros el 13 de octubre de 1994).

<sup>35</sup> Cfr. Corte IDH, “Caso Cantoral Benavides vs. Perú”, sent. de fondo, 18 de agosto de 2000, Serie C, núm. 69, párr. 75.

<sup>36</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, ONU, Consejo de Derechos Humanos, 13 de mayo de 2008, A/HRC/8/4, párr. 36.

En cuanto a la *eficacia*, se propone que el sistema judicial cumpla el objetivo para el cual fue concebido: brindar justicia y proteger efectivamente los derechos de la población. Hay que reconocer que las estadísticas sobre congestión judicial, morosidad e impunidad, entre otras anomalías, muestran que la obligación de disponer de un sistema judicial eficaz tal vez sea la que provoca mayores desafíos en la práctica.

Desde el punto de vista formal, el acceso a la justicia en Colombia pareciera estar debidamente garantizado por un aparato de justicia independiente, cuya estructura y funcionamiento satisface los lineamientos básicos trazados internacionalmente. Sin embargo, cuando la ciudadanía acude ante los jueces a ejercer aquel derecho emergen múltiples barreras fácticas y jurídicas que frustran sus expectativas.

Ante este panorama, se han formulado numerosos principios y recomendaciones que potencializan el disfrute real del acceso a la justicia en sus diferentes ámbitos jurisdiccionales. En general, buscan que el sistema judicial realice siempre sus funciones constitucionales en plazos razonables, atienda las necesidades especiales de la población, y sea sensible a los diferentes tipos de victimización y de delincuencia presentes en el contexto, con el ánimo de ofrecer providencias ajustadas a derecho.

Lo anterior exige inversión pública y, la mayoría de veces, reingeniería o modificaciones tanto de la estructura organizativa de la justicia como de los procesos judiciales, los auxiliares de la justicia, el componente físico o mobiliario de la rama y el personal que la integra. Es así como el derecho de acceso a la justicia comparte con los derechos económicos sociales y culturales un fuerte contenido prestacional que puede analizarse a partir de las cuatro categorías utilizadas internacionalmente<sup>37</sup> frente a derechos de esta naturaleza: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad<sup>38</sup>.

Un sistema judicial *disponible* será aquel que cuente con jueces y tribunales “en cantidad suficiente”<sup>39</sup>, edificios con instalaciones adecuadas y personal

<sup>37</sup> Estas cuatro categorías han sido empleadas para describir las obligaciones estatales que emanan de los derechos sociales a la vivienda, la alimentación adecuada y la educación [cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU, Observación General núm. 13: El derecho a la educación — artículo 13 del Pacto—, E/C.12/1999/10 (1999)]. Para efectos de este análisis resultan pertinentes por cuanto brindan un marco analítico para estudiar la manera como los Estados deben garantizar la faceta prestacional del derecho de acceso a la justicia.

<sup>38</sup> KATARINA TOMAŠEVSKI, “Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable”, *Right to education primers*, núm. 3, Raoul Wallenberg Institute - Swedish International Development Cooperation Agency, Lund, 2001.

<sup>39</sup> Este requisito se exige en materia del servicio educativo por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la observación general citada. *Vid.*, párr. 6, a. Con respecto al sistema judicial, puede verse en: Consejo de Europa, Recomendación núm. R

de apoyo<sup>40</sup> (implementos de oficina, condiciones de seguridad, mobiliario para personas con alguna discapacidad, servicios sanitarios, etc.), y cuyos funcionarios sean personas calificadas y con salarios competitivos. La eficacia de un sistema nacional de justicia requiere financiación adecuada y personal con acceso a programas de capacitación<sup>41</sup>.

La *accesibilidad* del sistema judicial procura eliminar las barreras jurídicas, físicas y económicas que impiden acceder a la justicia. Por ende, abarca tres aspectos: *i*) la garantía de acceso a la justicia a todos sin discriminación, con especial énfasis en los grupos “más vulnerables de hecho y de derecho”<sup>42</sup>; *ii*) la asequibilidad material o física a la oferta de justicia, “ya sea por su localización geográfica de acceso razonable”<sup>43</sup>, por razones ligadas a riesgos en la seguridad personal derivados del acceso a la justicia o por las características arquitectónicas de las sedes judiciales. En suma, los tribunales deben ser abiertos y tener en cuenta que su “ubicación, estructura física, los procedimientos y la sensibilidad del personal afectan su accesibilidad”<sup>44</sup>, y *iii*) la accesibilidad económica, consistente en que los costos de participación en un trámite judicial (honorarios de abogados, pólizas de seguros, gastos de transporte o recolección de pruebas, estadía en los lugares donde está la sede judicial, etc.)<sup>45</sup> no sean un obstáculo insalvable para acceder a la justicia<sup>46</sup>.

Como lo sintetiza la Relatoría para la independencia de los magistrados y abogados de la ONU:

---

(94) 12, sobre la independencia, la eficiencia y el rol de los jueces (adoptada por el Comité de Ministros el 13 de octubre de 1994).

<sup>40</sup> Al respecto, el principio 3, 1, d), de la Recomendación núm. R (94) 12, le sugiere a los Estados: “providing adequate support staff and equipment, in particular office automation and data processing facilities, to ensure that judges can act efficiently and without undue delay”.

<sup>41</sup> European Commission, Directorate-General for Justice, European Union, The EU Justice Scoreboard, A tool to promote effective justice and growth (2013): “To ensure the quality, independence and efficiency of a national justice system, adequate financial and human resources are needed [...] 3.5 Promoting the training of judges can help to improve the effectiveness of justice”, págs. 17 a 19.

<sup>42</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 13, cit., párr. 6, b, i).

<sup>43</sup> *Ibid.*, párr. 6, b, ii).

<sup>44</sup> U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Assistance, Trial Court Performance Standards With Commentary, julio de 1997, pág. 7.

<sup>45</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 13, ob. cit., párr. 6, b, iii).

<sup>46</sup> Cfr., Standard 1.5, Trial Court Performance Standards: “Affordable Costs of Access. The costs of access to trial court proceedings and records —whether measured in terms of money, time, or the procedures that must be followed— are reasonable, fair, and affordable”; U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Assistance, julio de 1997.

“El acceso a la justicia requiere el establecimiento de un sistema judicial que permita la garantía de derechos y de otras medidas paralelas, como mecanismos y programas para facilitar la asistencia legal gratuita, tanto en causas penales como en el ámbito civil<sup>47</sup>. Esta dimensión positiva de las obligaciones del Estado, también fuertemente reconocida por el sistema europeo<sup>48</sup> y el sistema interamericano<sup>49</sup>, debe analizarse con relación a las condiciones socioeconómicas y otras como la edad, la orientación sexual, las condiciones físicas y psíquicas de las personas, etc. que tienen gravitación decisiva en acceso efectivo a la justicia”.

La *aceptabilidad*, a su vez, se refiere a “la forma y el fondo” del acceso a la justicia, lo cual, en materia penal, implica contar con normas sustanciales y procesales ajustadas a los estándares internacionales sobre derechos humanos. En virtud de estos mandatos, para la correcta administración de la justicia deben respetarse: la separación de los poderes e independencia judicial, la no retroactividad de la ley, las garantías de un juez natural, competente e imparcial, la doble instancia, el *ne bis in idem*, la publicidad del proceso, la presunción de inocencia, el derecho de participación de las víctimas en el proceso penal, las restricciones a la jurisdicción penal militar y, en general, todas aquellas pautas que aseguran sentencias “justas”.

Por último, un sistema judicial eficiente es aquel que muestra *adaptación* a las realidades y necesidades sociales del contexto, responde de manera “diferencial” a los grupos poblacionales que acuden ante sus instancias y contiene previsiones para investigar y juzgar adecuadamente tipos especiales de criminalidad. En este orden de ideas, se espera, por ejemplo, que la justicia competente para resolver crímenes de lesa humanidad o atentados graves contra los derechos humanos, acoja metodologías y esquemas de investigación particulares que faciliten la identificación de los autores y los factores detonantes de esas modalidades especiales de violencia.

De igual forma, se aboga por procedimientos y jueces “especializados” en áreas priorizadas por la política criminal local. Muestra de esto son los protocolos para la instrucción diferencial de los llamados crímenes de odio<sup>50</sup> o

<sup>47</sup> Vid. TEDH, Airey c. Irlanda, sent. de 9 de octubre de 1979.

<sup>48</sup> Del razonamiento del tribunal en ese asunto se deduce que el Estado no solo tiene la obligación de abstenerse de interferir el ejercicio del derecho al acceso a la justicia, sino también la obligación de adoptar acciones positivas y remover los obstáculos materiales que impiden su ejercicio efectivo; TEDH, Airey c. Irlanda, sent. de 9 de octubre de 1979, cit.

<sup>49</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva núm. 11/90, de 10 de agosto de 1998, “Excepciones al agotamiento de los recursos internos”; Corte IDH, “Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras”, sent. de 15 de marzo de 1989, Serie C, núm. 6, párr. 93.

<sup>50</sup> Council of Europe, Commission against Racism and Intolerance, ECRI General Policy Recommendation N° 11, on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing (June 29, 2007), COE Doc. CRI(2007)39.

de crímenes como las ejecuciones arbitrarias<sup>51</sup>, los principios rectores de la justicia para niños y niñas<sup>52</sup>; principios de justicia para víctimas de abuso de poder<sup>53</sup>, principios de justicia para la lucha contra la impunidad de crímenes graves contra los derechos humanos<sup>54</sup>, y sentencias de la Corte Interamericana que ordenan tener en cuenta los usos, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas a la hora de aplicar la ley<sup>55</sup>.

Ahora bien, en cuanto a la independencia personal de los jueces y magistrados, este principio establece que estos no verán interferida su labor por ninguna otra autoridad pública. Por consiguiente, deben estar exentos de cualquier clase de presión, amenaza o aliciente, directo o indirecto, que ponga en riesgo su autonomía<sup>56</sup>.

La independencia de los jueces ha sido considerada una precondition del Estado de derecho y una garantía básica para un “juicio justo”<sup>57</sup>, derivada de la competencia, el profesionalismo y la integridad de los individuos que ejercen tal función<sup>58</sup>. Entre las formas de defenderla, se encuentran la prohibición de someter las sentencias a revisión de una autoridad externa a la rama judicial y ajena a las instancias previstas en el proceso<sup>59</sup>; la obligación de castigar cualquier intento de incidencia en la labor del juez<sup>60</sup>; la necesidad de contar

<sup>51</sup> United Nations Manual on the Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal, Arbitrary and Summary Executions, U.N. Doc. E/ST/CSDHA/.12 (1991) [“Protocolo de Minnesota”].

<sup>52</sup> Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”), aprobadas por la Resolución 40/33 de la Asamblea General, 1985.

<sup>53</sup> Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, G.A. 40/34, annex, 40 U.N. GAOR Supp. (núm. 53) at 214, U.N. Doc. A/40/53 (1985).

<sup>54</sup> Conjunto de Principios Actualizados para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad, de Diane Orentlicher, ONU, Comisión de Derechos Humanos, 8 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1.

<sup>55</sup> P. ej., Corte IDH, “Caso Yatama vs. Nicaragua”, sent. de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 23 de junio de 2005, Serie C, núm. 127, párr. 218.

<sup>56</sup> Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985 y Recomendación núm. R (94) 12 sobre la independencia, la eficiencia y el rol de los jueces (adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 13 de octubre de 1994).

<sup>57</sup> Informe núm. 1 (2001) del CCJE a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las normas relativas a la independencia y a la inamovilidad de los jueces, cit.

<sup>58</sup> Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Carina Knaut, UN General Assembly, 9 April 2010, A/HRC/14/26, cit., párr. 71.

<sup>59</sup> Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985 y Recomendación núm. R (94) 12 sobre la independencia, la eficiencia y el rol de los jueces (adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 13 de octubre de 1994).

<sup>60</sup> Recomendación núm. R (94) 12 sobre la independencia, la eficiencia y el rol de los jueces, ob. cit.

con un órgano independiente de nombramiento y control disciplinario de la judicatura<sup>61</sup> y el deber de proveer los cargos de manera objetiva y por períodos de tiempo predefinidos<sup>62</sup>. Basta con señalar que la independencia de los jueces constituye la finalidad de todos los modelos que se enunciarán en materia de idoneidad y condiciones del servicio judicial.

Cuando los jueces disfrutan de independencia pueden obrar con imparcialidad<sup>63</sup>. Esta implica la toma de decisiones con fundamento únicamente en la interpretación de los hechos y las normas pertinentes<sup>64</sup> y la convicción de que el funcionario judicial no favorecerá a ninguna de las partes en contienda.

La imparcialidad se valora desde el punto de vista objetivo y subjetivo. El primero indica que el juez no podrá tener sesgos, vínculos personales o familiares e intereses económicos o profesionales en asuntos sometidos a su conocimiento. El segundo sugiere que los jueces deben “parecer” o dar la impresión de ser imparciales a los ojos de un “observador razonable”<sup>65</sup>. Lo anterior, por cuanto la confianza de las partes y del conglomerado en el juez es uno de los ingredientes de la legitimidad de sus decisiones y uno de los propósitos que deben animar la administración de la justicia<sup>66</sup>.

Algunas situaciones incompatibles con el deber de imparcialidad de los jueces, y que pueden provenir de autoridades políticas, son las siguientes:

- Formas y causales de destitución arbitrarias. La definición de la responsabilidad de los jueces nunca debe corresponderle a las autoridades gubernamentales, solo debe tener lugar por razones graves de mala conducta o de incompetencia y siempre con apego al debido proceso<sup>67</sup>.

<sup>61</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Congo, Documento de la ONU, CCPR/C/79/Add.118, párr. 14) citado en CIJ, *Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de jueces, abogados y fiscales*, Ginebra, 2005, pág. 21.

<sup>62</sup> Corte IDH, “Caso del Tribunal Constitucional (‘Camba Campos y otros’) vs. Ecuador”, sent. de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 28 de agosto de 2013, Serie C, núm. 268.

<sup>63</sup> Informe núm. 1 (2001) del CCJE a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las normas relativas a la independencia y a la inamovilidad de los jueces, cit.

<sup>64</sup> Recomendación núm. R (94) 12 sobre la independencia, la eficiencia y el rol de los jueces, cit.

<sup>65</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 17/2 del Consejo de Derechos Humanos, ONU, 7 de agosto de 2013, A/68/285.

<sup>66</sup> Principio núm. 2, Principios de Bangalore sobre la conducta judicial (2002), Anexo del Informe presentado por el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Param Cumaraswamy, de conformidad con la Resolución 2002/43 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 10 de enero de 2003, E/CN.4/2003/65.

<sup>67</sup> Observación General núm. 32 del Comité de Derechos Humanos de la ONU (2007) sobre el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cit., párr. 20.

- Demoras injustificadas en la resolución de un caso que siembran dudas sobre la objetividad del juzgador<sup>68</sup>.

- Figuras irregulares como los jueces sin rostro, que traen consigo fuertes restricciones a las garantías procesales penales<sup>69</sup>.

- Comentarios, en público o en privado, del juez que puedan “razonablemente” afectar el resultado del proceso y lastimar su percepción o imagen de imparcialidad<sup>70</sup>.

En cuanto a la idoneidad de los jueces, se propone que rasgos personales como la integridad y el conocimiento en profundidad de la disciplina jurídica determinan la idoneidad de los funcionarios judiciales<sup>71</sup>. De ella depende su credibilidad y la calidad<sup>72</sup> o justicia intrínseca de sus providencias. Además, solo con jueces cualificados es posible dotar de eficacia al sistema judicial.

Entre las recomendaciones forjadas internacionalmente en este aspecto, se reitera la importancia de evaluar la idoneidad de los servidores judiciales a partir de su preparación académica y práctica. En tal sentido, sugieren que el Estado fomente su capacitación<sup>73</sup> y sufrague directamente los costos de dichos estudios<sup>74</sup>, los cuales, a su vez, deben enfocarse en desarrollar sus habilidades para interpretar y aplicar el derecho internacional de los derechos humanos<sup>75</sup>, conocer las modificaciones en la legislación y la jurisprudencia nacional<sup>76</sup> y garantizar los derechos del sindicado y de las víctimas<sup>77</sup>. En países que enfrentan conflictos armados internos, la formación de los jueces debería incluir módulos sobre “mecanismos judiciales de transición especialmente destinados a abordar cuestiones relativas a graves violaciones de los derechos humanos, tales como comisiones de verdad y reconciliación, tribunales de justicia y paz, tribunales híbridos o iniciativas conexas”<sup>78</sup>.

<sup>68</sup> *Ibid.*, párr. 27.

<sup>69</sup> *Ibid.*, párr. 23.

<sup>70</sup> Principio núm. 2.4, Principios de Bangalore sobre la conducta judicial (2002), cit.

<sup>71</sup> Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985, núm. 10.

<sup>72</sup> Recomendación núm. R (94) 12 sobre la independencia, la eficiencia y el rol de los jueces, cit.

<sup>73</sup> Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Carina Knaut de Albuquerque e Silva, Human Rights Council, A/HRC/14/26, 9 April 2010.

<sup>74</sup> Recomendación núm. R (94) 12, cit., Principio 3, 1, a).

<sup>75</sup> Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, 2010, cit., párr. 19.

<sup>76</sup> Recomendación núm. R (94) 12, cit., Principio 3, 1, a).

<sup>77</sup> Directriz 2, b, Directrices sobre la Función de los Fiscales, aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, A/CONF.144/28/Rev. 1.

<sup>78</sup> Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, 2010, cit., párr. 51.

De igual forma, se aconseja delegar esta responsabilidad en instituciones adscritas a la rama judicial, con el fin de evitar la posible influencia de los demás poderes públicos sobre los programas y las áreas de estudio. Al respecto, el órgano “encargado de la selección, el nombramiento, el ascenso de los jueces y la imposición de medidas disciplinarias”<sup>79</sup> podría ser el mismo encargado de administrar las “academias judiciales”.

Ahora bien, la capacitación de los jueces comienza desde las facultades de derecho<sup>80</sup>, por lo cual, el Estado no debería ser indiferente en cuanto al buen funcionamiento y la calidad de las que funcionen en su territorio. Esta formación debe continuar a lo largo del ejercicio del servicio judicial y comprender la evaluación periódica de los funcionarios, de manera que pueda ser utilizada como criterio de ascenso y permanencia en los sistemas de carrera judicial<sup>81</sup>.

Por último, la idoneidad del componente humano del sistema judicial se viabiliza cuando ofrece condiciones laborales dignas, remuneraciones competitivas y oportunidades de carrera a largo plazo<sup>82</sup>. De no verificarse lo anterior, la experiencia muestra que los mejores profesionales se vincularán al sector privado.

Las modalidades de selección, el régimen laboral y las condiciones en las cuales se desempeñan los jueces inciden en su grado de independencia e imparcialidad. Salta a la vista que un juez elegido por clientelismo, mal remunerado, sin estabilidad laboral o en situación de riesgo por amenazas de grupos ilegales, difícilmente desarrollará sus actividades con completa autonomía y rectitud.

Por tal motivo, desde ámbitos internacionales se aconseja lo siguiente:

• *En cuanto al método de selección*, debe ser “imparcial y sin discriminación”<sup>83</sup>. Lo ideal es el concurso de méritos<sup>84</sup> administrado por un órgano de la rama judicial independiente del gobierno<sup>85</sup>. Con todo, en los nombramientos en el sistema judicial se debe aspirar a la igualdad de géneros<sup>86</sup>.

<sup>79</sup> *Ibid.*, párr. 53.

<sup>80</sup> Recomendación núm. R (94) 12, cit., Principio 3, 1, a).

<sup>81</sup> Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, 2010, cit., párr. 59.

<sup>82</sup> Recomendación núm. R (94) 12, cit., párr. 31.

<sup>83</sup> Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985.

<sup>84</sup> Informe núm. 1 (2001) del CCJE a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las normas relativas a la independencia y a la inamovilidad de los jueces, cit., párrs. 32 y 33.

<sup>85</sup> Recomendación núm. R (94) 12, cit., Criterios y directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y la justicia penal: aplicación y prioridades para el establecimiento de nuevas normas, “Aplicación de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura”, Informe del Secretario General, Documento A/CONF.144/19 del 30 de mayo de 1990, párr. 70.

<sup>86</sup> Los “Commonwealth (Latimer House) Principles of the Three Branches of Government” recomiendan al respecto: “Judicial appointments to all levels of the judiciary should

• *En cuanto al sistema de carrera.* La ley debe delinear claramente la estructura y el funcionamiento de la carrera para reclutar y conservar a los jueces idóneos<sup>87</sup>. Mediante ley se fijarán los términos de cada cargo, de manera que se brinde estabilidad a los jueces y magistrados. Este principio de inamovilidad operará hasta cumplir la edad de retiro forzoso o el final del período para el cual fue elegido o por decisión disciplinaria. Los ascensos también responderán a la “capacidad profesional, la integridad y la experiencia demostrada”<sup>88</sup>.

• *Otras condiciones del servicio.* Como estrategia de lucha contra la corrupción se sugiere una remuneración y prestaciones sociales fijadas por la ley<sup>89</sup> y adecuadas<sup>90</sup>, es decir, coherentes con la dignidad del cargo y las responsabilidades que trae consigo, de manera que les permita vivir a los jueces “sin estrecheces financieras”<sup>91</sup>. También se recomienda evitar retrasos en los pagos<sup>92</sup>.

Otra condición fundamental del servicio es la seguridad personal. Ella hace viable la independencia y la imparcialidad judiciales<sup>93</sup>. Al respecto, los Estados deben proveer escoltas o guardias policiales en los despachos<sup>94</sup> cuando las amenazas o riesgos a la vida e integridad de los jueces sean latentes. Estas obligaciones en materia de seguridad también cobijan a los fiscales<sup>95</sup> y abogados que actúan ante los estrados judiciales, a quienes debe garantizárseles que “a) puedan desempeñar todas sus funciones profesionales sin intimidaciones, obstáculos, acosos o interferencias indebidas; b) puedan viajar y comunicarse libremente con sus clientes tanto dentro de su país como en el exterior; y c) no sufran ni estén expuestos a persecuciones o sanciones administrativas, económicas o de otra índole a raíz de cualquier medida que hayan adoptado de conformidad con las obligaciones, reglas y normas éticas que se reconocen a su profesión”<sup>96</sup>.

---

be made on merit with appropriate provision for the progressive removal of gender imbalance and of other historic factors of discrimination”, febrero de 2009.

<sup>87</sup> Principio 3, 1, c), Recomendación núm. R (94) 12, cit.

<sup>88</sup> Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985, cit., párr. 13.

<sup>89</sup> Recomendación núm. R (94) 12, cit.

<sup>90</sup> Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985, cit.

<sup>91</sup> “Aplicación de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura”, cit., párr. 72.

<sup>92</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Georgia, Documento de la ONU, CCPR/CO/74/GEO, párr. 12), citado por CIJ, *Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de jueces, abogados y fiscales*, Ginebra, 2005, pág. 21.

<sup>93</sup> Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985, cit.

<sup>94</sup> Recomendación núm. R (94) 12, cit., Principio 3, 2.,

<sup>95</sup> Directriz 5, Directrices sobre la Función de los Fiscales, cit.

<sup>96</sup> Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, adoptada en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba, 7 de septiembre de 1990, cit., párr. 16.

Finalmente, los jueces deben disfrutar de todos sus derechos humanos durante el ejercicio del cargo. En especial, deben gozar en la práctica de los derechos a la libertad de expresión<sup>97</sup>, la libertad de asociación<sup>98</sup> y el debido proceso, este último sobre todo cuando se vean inmiscuidos en asuntos disciplinarios<sup>99</sup>.

Como puede apreciarse, el diseño y funcionamiento del sistema judicial está condicionado por numerosos requisitos que determinan su capacidad para materializar el derecho de acceso a la justicia. Retomando la advertencia preliminar, si bien no es posible extraer un modelo o paradigma de aparato judicial de los diversos instrumentos internacionales sobre el derecho a la justicia y la lucha contra la impunidad, resulta innegable que los mismos limitan positivamente la libertad de configuración estatal en este campo y contribuyen a levantar una institucionalidad judicial al menos teóricamente idónea para cumplir sus cometidos.

En el siguiente apartado se describirá a grandes rasgos el sistema judicial colombiano, con las modificaciones más sobresalientes que experimentó durante el período objeto del presente trabajo.

## 2. PUNTOS DE CONTACTO ENTRE LA POLÍTICA Y LA JUSTICIA EN LA DINÁMICA CONSTITUCIONAL DE LOS PODERES

Como es sabido, “[e]l acceso a la justicia está condicionado no solo por la existencia de una estructura judicial sino por la forma en que la misma funciona y está organizada”<sup>100</sup>. En Colombia, un punto de partida común en la literatura sobre el funcionamiento del sistema judicial es su permanente estado de crisis. Pareciera que desde siempre se ha percibido en el país un ambiente de inoperancia y amplia impunidad<sup>101</sup>.

<sup>97</sup> Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985, cit., párr. 8.

<sup>98</sup> Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985, cit. párr. 9; y Principio IV de la Recomendación núm. R (94) 12, cit.

<sup>99</sup> *Idem*.

<sup>100</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, ONU, Consejo de Derechos Humanos, 13 de mayo de 2008, A/HRC/8/4, cit.

<sup>101</sup> Ya para 1987 se sostenía que “hay un consenso general de que la justicia se halla en una grave crisis, y este consenso viene expresándose desde hace varios años”. Igualmente, en 1962 el Ministro de Justicia VICENTE LAVERDE APONTE le manifestaba al Congreso de la República que “si hay algo a todas luces evidente es la ineficacia casi absoluta de nuestra actual organización judicial para combatir con éxito la delincuencia” (JAIME GIRALDO, ALFONSO REYES y JORGE ACEVEDO, “Reforma de la Justicia en Colombia”, Instituto SER de Investigación, Bogotá, 1987, pág. 61). Más aún, desde el siglo XIX se oyen voces de “crisis en la justicia”, no solo en Colombia sino alrededor del mundo. Así, por ejemplo, para 1838 y 1837, los Tribunales Superiores de Antioquia y Magdalena, respectivamente, se quejaban de la falta de efectividad

En general, de manera constante se publican estudios y análisis del sistema judicial que demuestran su incapacidad para satisfacer las demandas de la población, y en particular aquellas relativas a la imposición de sanciones penales<sup>102</sup>. El panorama negativo de la justicia penal muestra su alta ineficacia en la conducción de procedimientos que finalicen con el esclarecimiento de los hechos criminales y la aplicación de sanciones penales. Así, se encontró que durante la década de los noventa alrededor del 95 por ciento de las muertes violentas quedaron sin resolverse (M. GARCÍA, C. RODRÍGUEZ y R. UPRIMNY) y que durante los años 1996-2003 “aproximadamente el 77% de los procesos penales iniciados ante la Fiscalía General de la Nación salió de la competencia de ésta sin que se hubiera realizado una investigación de fondo de los respectivos delitos” (*idem*).

Adicionalmente, la situación de los funcionarios de justicia ha sido delicada. Las amenazas y atentados contra su vida e integridad son una estrategia más que común para su constreñimiento. Basta mencionar al respecto que entre 1979 y 1991, 290 funcionarios judiciales fueron asesinados en el país (CCJ, 1992), y que solo entre 1997 y febrero de 2001, 98 funcionarios de la Fiscalía General corrieron la misma suerte<sup>103</sup>.

En épocas más recientes, un nuevo espectro de hechos ha agravado el anterior panorama: varios escándalos de corrupción han salpicado a exmagistrados y magistrados en ejercicio de las altas Cortes, a tal punto que el Senado de la República aplicó el procedimiento de *impeachment* a un magistrado de la Corte Constitucional y luego de separarlo del cargo, remitió el expediente ante la autoridad judicial competente para su enjuiciamiento penal.

Ante estas circunstancias, podría pensarse que el sistema judicial de Colombia ha atravesado por una *crisis de funcionalidad*, sin tregua desde su creación. Esto es, que se trata de una institución incapaz de alcanzar las metas para las cuales fue diseñada o que no logra responder y acoplarse a los cambios que experimenta la sociedad y a las expectativas que se fincan en ella<sup>104</sup>.

Sin el ánimo de ofrecer una mirada integral a los diversos factores que inciden en la “crisis de la justicia”, a continuación se ofrecerán algunos datos e indicadores que pueden facilitar la comprensión de las causas o detonantes de esa ineficacia judicial en el país.

---

del sistema judicial en Colombia (en GERMÁN SILVA, “El mundo real de los abogados y de la justicia”, t. III, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001, págs. 99 y 100).

<sup>102</sup> MAURICIO GARCÍA, CÉSAR RODRÍGUEZ y RODRIGO UPRIMNY, “¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia”, Bogotá, Norma, 2006, pág. 30.

<sup>103</sup> *Ibid.*, pág. 36.

<sup>104</sup> Cfr. MANUEL GARCÍA, “Transformaciones del derecho y crisis de la justicia”, en *Revista Derecho del Estado*, núm. 7, 1999, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pág. 74.

### A) *Presencia nacional y capacidad de respuesta*

No es necesario abundar en explicaciones sobre el alto nivel de criminalidad y violaciones a los derechos humanos en Colombia. De acuerdo con estadísticas publicadas por el Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA en 2012<sup>105</sup>, Colombia tiene una tasa de homicidios superior a las 20.000 personas desde antes del año 2000<sup>106</sup>. Solo hasta 2004 el indicador descendió a 18,888 y de ahí en adelante varía sin ascender, llegando incluso a reducirse a 15,250 personas asesinadas en 2008 (año en el cual se registra la tasa de homicidios más baja en varias décadas, antes de la culminación del conflicto armado interno).

Con todo, las tasas de criminalidad siguen siendo preocupantes, no solo en el ámbito de delitos graves como el homicidio. También lo son en asuntos relacionados con la denominada criminalidad ordinaria o común, específicamente en los delitos contra la propiedad privada. En efecto, de acuerdo con cifras de la Corporación Excelencia por la Justicia<sup>107</sup>, delitos como el hurto común pasaron de tener 45.119 víctimas en 1999, a 83.352 en 2007<sup>108</sup>.

Ante este panorama, era de esperarse un aparato de justicia fuerte, con cobertura nacional y presencia en las zonas más álgidas del conflicto. No obstante lo anterior, la realidad dista mucho de cumplir con estos ideales, y muestra una escasez de institucionalidad agravada por las precarias condiciones en que se prestan los servicios judiciales en los lugares en que ellos existen. Por ejemplo, en el caso de los homicidios, la tasa de impunidad entre 2005 y 2008 fue del 97.29 por ciento<sup>109</sup>, teniéndose entonces que de los casi 62.737 homicidios cometidos en ese período, solo el 2,71 por ciento de ellos fue efectivamente investigado, juzgado y condenado<sup>110</sup>.

Según se observa en varios estudios, a pesar de que Colombia encaja en lo que podría llamarse un aparato judicial “eficiente” por la cantidad de jueces con los que se cuenta por cada 100.000 habitantes (11.72 para 2009)<sup>111</sup>, la falta

<sup>105</sup> Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012: Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana producidas por los Estados miembros de la OEA; disponible en <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Report/Alertamerica2012.pdf>.

<sup>106</sup> *Ibid.*, pág. 17.

<sup>107</sup> Corporación Excelencia en la Justicia, “Panorama de Justicia en Colombia”, disponible en <http://www.cej.org.co/index.php/biblioteca/publicaciones?start=15>, junio de 2009.

<sup>108</sup> *Ibid.*, pág. 22.

<sup>109</sup> Corporación Excelencia en la Justicia, Indicadores de justicia, Impunidad en casos de homicidio según estudio del Ministerio de Justicia y la Unión Europea, disponible en <http://www.cej.org.co/index.php/indicadores-de-justicia>.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Ver SERGIO CLAVIJO, “Costos y eficiencia de la rama judicial en Colombia. Políticas de choque-operativo”, Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), Centro de Estudios Económicos, Bogotá, octubre de 2012, pág. 32, cuadro 3.

de recursos tecnológicos, auxiliares judiciales, infraestructura adecuada para la prestación de los servicios y, sobre todo, el alto grado de represamiento de casos y acumulación de procesos en los anaqueles de los juzgados, impiden un desarrollo verdaderamente eficiente de las diferentes instituciones que integran, en general, el sistema de administración de justicia.

Sobre este último punto, se ha dicho que para el año 2000 Colombia tenía represados aproximadamente 6.226 procesos por cada 100.000 habitantes, es decir, 2.508.040 casos sin resolver<sup>112</sup>. Podría pensarse que ante semejante cifra los esfuerzos especialmente económicos para mejorar el rendimiento de la rama serían significativos, sin embargo para 2008 la cifra de casos pendientes de ser resueltos ascendía a 6.337 por cada 100.000 habitantes, es decir, un total de 2.893.583 procesos sin solución<sup>113</sup>.

Esto quiere decir que la situación no ha cambiado mucho desde 1982, año en el que, en promedio, cada juez penal de circuito debía responder por 780 casos, un juez superior respondía por 878 y uno municipal por 672<sup>114</sup>, cifras estas a todas luces preocupantes si se tiene en cuenta que para esa época la estructura de la administración de justicia era mucho más pobre e incipiente.

Esa acumulación excesiva de casos es, primordialmente, la que impide a los despachos de la judicatura prestar adecuadamente los servicios a su cargo. Por tanto, aunque Colombia tenga una cantidad porcentual de jueces similar a la de países como Estados Unidos (11 por cada 100.000 habitantes de 2008 a 2010), no tiene el mismo índice de represamiento con el que allí cuentan (735 por cada 100.000 habitantes en 2000 y 686 por cada 100.000 habitantes en 2008).

En cuanto a la Fiscalía, el panorama no es mejor, pues desde su existencia (1991) ha tenido serias dificultades para atender las denuncias ciudadanas, especialmente por la poca cantidad de funcionarios que en principio trabajaban allí. En efecto, para 1995 la Fiscalía ya tenía 308.368 procesos a su cargo y una planta de apenas 1.173 funcionarios, generando esto una carga de aproximadamente 262 casos para cada uno<sup>115</sup>, esto a tan solo cuatro años de su creación.

Estudios más recientes revelan que Colombia contaba para 2007 en promedio con 7.7 fiscales por cada 100.000 habitantes<sup>116</sup>, cifra importante pero que en todo caso no alcanza a ser suficiente para cubrir las demandas de investiga-

<sup>112</sup> *Ibid.*, pág. 35, cuadro 4.

<sup>113</sup> *Idem.*

<sup>114</sup> JAIME GIRALDO, ALFONSO REYES y JORGE ACEVEDO, “Reforma de la Justicia en Colombia”, cit., pág. 66.

<sup>115</sup> Fiscalía General de la Nación, “Informe del segundo año de labores”, Despachos del Fiscal y del Vicefiscal General, agosto de 1994.

<sup>116</sup> Corporación Excelencia en la Justicia, “Panorama de justicia en Colombia”, cit., pág. 31.

ción criminal requeridas por la ciudadanía, pues los índices de represamiento y congestión de casos de la Fiscalía sigue siendo sumamente elevado. Por ejemplo, en 2010 se reportó el ingreso de 1.372.529 noticias criminales, que junto con los procesos pendientes de años anteriores alcanzaban la no despreciable cifra de 2.453.567 casos pendientes de resolver. Incluso, registrándose ese año la cantidad de egresos más importante en varios años (cerca de 900.000 de las noticias criminales que ingresaron en ese año), para diciembre de 2010 estaban pendientes de resolver 1.489.798 noticias criminales. Esto quiere decir que para el año siguiente (2011) y, de acuerdo con la cantidad de fiscales existentes por cada 100.000 habitantes para esa fecha (9.8–2011), cada fiscal habría tenido que ocuparse de 318 casos aproximadamente<sup>117</sup>.

Ahora bien, en cuanto a la capacidad de respuesta, entendida esta como la posibilidad de los jueces de proferir sentencias definitivas en los procesos que tienen a su cargo, también encontramos enormes dificultades para las autoridades judiciales. Por ejemplo, en 1983 el juez que más sentencias profirió fue el juez penal municipal de Medellín, con 25,8 sentencias; y el que menos, el de Barranquilla con apenas 2.2<sup>118</sup>. Para 2011, un juez sacaba de su despacho un promedio de 510 casos al año, hecho que se aplaude por la mejora de la productividad del juez; sin embargo, debe recordarse que la cifra de represamiento de casos a 2012 ascendía a los 2,9 millones de casos<sup>119</sup> y, por tanto, el promedio de procesos resueltos por los jueces al año continuaba siendo insuficiente.

Finalmente, sin decir nada nuevo, se puede concluir que uno de los factores determinantes de la impunidad en Colombia es el alto grado de represamiento de procesos, junto con otras causas que serán analizadas a continuación. Es evidente que la excesiva demanda de justicia que generan los desbordados índices de criminalidad no es atendida efectivamente por los operadores judiciales, como legítimamente podría esperarse. Muy por el contrario, las víctimas de toda clase de delitos deben enfrentar constantemente distintas trabas que obstaculizan irremediablemente la respuesta pronta y efectiva de las autoridades de la judicatura, circunstancia que desemboca en la denegación de justicia e ineficacia del derecho al acceso a los recursos judiciales proveídos por el Estado.

<sup>117</sup> Cálculos del GMH con base en cifras de la Corporación Excelencia en la Justicia.

<sup>118</sup> EDUARDO VÉLEZ, PATRICIA GÓMEZ DE LEÓN y JAIME GIRALDO, “Jueces y justicia en Colombia”, Bogotá, Instituto SER de Investigación, octubre de 1987, cap. III, pág. 5.

<sup>119</sup> Periódico *El Tiempo*, “Un juez de Colombia resuelve 448 casos al año; uno de EE.UU., 3.135. Informe de la Contraloría sobre Ineficiencia de la Rama Judicial”, 17 de abril de 2012, disponible en [http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-11593661.html](http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11593661.html).

## B) Presupuesto

Una constante año tras año en la elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN) es la ausencia de recursos suficientes para saldar los déficits presupuestales de la rama judicial<sup>120</sup>.

En ese sentido, se ha identificado que el sector justicia es uno de los más grandes y que más recursos demanda, al tiempo de estar dentro de los que menos recursos recibe respecto de las enormes necesidades que lo apremian. Esto es confirmado por encuestas de percepción realizadas a los jueces de la República a finales de los años ochenta, según las cuales para el 49.6 por ciento, el gran problema de la administración de justicia está relacionado con el presupuesto. Dentro de los rubros allí contemplados, el 39.3 por ciento de los jueces consideraba como grave el problema de la asignación inadecuada de recursos a la rama<sup>121</sup>.

Igualmente, estudios de 1987 revelan que para esa época la asignación de recursos a la rama no superaba el 3 por ciento del PGN, circunstancia que desde entonces impedía la consolidación de una infraestructura decente, en condiciones higiénicas adecuadas para la atención de los usuarios, ni qué pensar en las condiciones estéticas, pues si difícilmente contaban con servicios de aseo, alumbrado y seguridad, menos podía pensarse que las sedes judiciales fueran cuando menos agradables a la vista de los ciudadanos<sup>122</sup>.

Según datos del Departamento Nacional de Planeación, entre 1995 y 2007 el presupuesto del sector justicia aumentó en un 2.6 por ciento, ya que en el primer año del período de cálculo la inversión real era de 2.8 billones, mientras que en 2007 la cifra había ascendido a 3.8 billones<sup>123</sup>. Sin embargo, ello no es del todo estimulante si se confronta ese monto de inversión con el valor del PGN. En efecto, dentro del mismo período mencionado con anterioridad el gasto en el sector justicia decreció progresivamente respecto del PGN, pues mientras en 1995 el 6.5 por ciento del presupuesto era destinado al sector justicia, en 2007 era apenas del 3.4 por ciento<sup>124</sup>.

Aún más desalentador resulta comparar esta cifra con las asignaciones presupuestales que se dan a otros sectores, como la Defensa. En efecto, para 1995, mientras el sector Defensa contaba con una asignación de 6 billones de pesos corrientes de 2007, el sector Justicia apenas alcanzaba menos de 3

<sup>120</sup> Entre otras, esta es una de las causas del paro de la rama judicial en 2012.

<sup>121</sup> EDUARDO VÉLEZ, PATRICIA GÓMEZ DE LEÓN y JAIME GIRALDO, “Jueces y justicia en Colombia”, cit.

<sup>122</sup> JAIME GIRALDO, ALFONSO REYES y JORGE ACEVEDO, “Reforma de la Justicia en Colombia”, cit., pág. 80.

<sup>123</sup> Departamento Nacional de Planeación, “Gasto del sector justicia 1995-2007”, elaborado por MARIANA MARTÍNEZ CUÉLLAR y YEZID HERNÁNDEZ LUNA, Bogotá, 2008, pág. 3.

<sup>124</sup> *Ibid.*, pág. 4.

billones de pesos. Todavía más abrumadora es la participación en años más próximos, pues para 2007 el sector Defensa participaba de más de 12 billones de pesos del presupuesto nacional, mientras la Justicia apenas lograba superar los 3.2 billones de pesos<sup>125</sup>.

Respecto de los países latinoamericanos, podemos decir que Colombia tiene en términos globales una inversión importante en el sector Justicia. Según CEJA, después de Brasil y México, Colombia es el país que más invierte en justicia en toda la región. Sin embargo, al desglosar la cifra (549.500 dólares para 2006), se tiene que Colombia está por debajo de la inversión promedio per cápita, es decir, que si bien el monto que se invierte en justicia es importante regionalmente, no lo es de conformidad con la cantidad de población y las demandas de justicia del país<sup>126</sup>.

De acuerdo con estas cifras, es fácil entender por qué la administración de justicia tiene tantas necesidades insatisfechas, especialmente en relación con la forma en que se prestan sus servicios a la ciudadanía. Un caso emblemático que demuestra la pobreza de la rama es el de una sede judicial en Cali, que fue devastada por un atentado terrorista de las FARC-EP en 2008 y que para 2012 aún no había sido reconstruida, razón por la cual varios funcionarios judiciales de la ciudad se encontraban trabajando en condiciones de hacinamiento<sup>127</sup>.

Igualmente, en casos registrados y documentados por la prensa nacional, se ha logrado demostrar que el 30 por ciento de los juzgados del país no cuenta con acceso a internet<sup>128</sup>. Inclusive, los funcionarios no poseen cuentas de correo institucional para desarrollar sus actividades<sup>129</sup>. También es dramática la situación del complejo judicial de asuntos penales más importante del país, Paloquemao, que de acuerdo con información recabada por el Diario *El Tiempo*, para 2011 no contaba con ascensores, limitando de manera excesiva el acceso de personas en situación de discapacidad a las audiencias<sup>130</sup>. Ni qué hablar de la situación de seguridad para los denunciantes de hechos violentos, como lesiones personales<sup>131</sup>, esto entre muchas otras circunstancias deplorables en dicho centro judicial.

Esta precariedad también lleva a que el sector Justicia sea ineficiente y, por tanto, se termine negando el derecho de acceso a la justicia de las víctimas.

<sup>125</sup> *Ibid.*, pág. 5.

<sup>126</sup> *Ibid.*, págs. 6 y 7.

<sup>127</sup> Periódico *El Tiempo*, “Un juez de Colombia resuelve 448 casos al año; uno de EE.UU., 3.135. Informe de la Contraloría sobre Ineficiencia de la Rama Judicial”, cit.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> Periódico *El Tiempo*, “Juzgado de Paloquemao se cae a pedazos. El edificio carece de ascensores, cobran la entrada al baño y sus sillas están en mal estado”, 15 de febrero de 2011, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8860901>.

<sup>131</sup> *Ibid.*

Lo más grave del asunto es que incluso mediando el compromiso del ejecutivo y el legislativo para asignar un poco más de recursos a la rama, las necesidades de esta alcanzan unas magnitudes tan enormes que no logra superarse el déficit que la aqueja desde hace años, el cual, según el Ministro del Interior de 2010, Germán Vargas Lleras, superaba la cuantiosa suma de un billón de pesos<sup>132</sup>.

De hecho, en informes sobre la condición financiera de la rama elaborados por el Consejo Superior de la Judicatura, se ha reconocido que la asignación presupuestal que se da al sector Justicia, incluso en vigencia de la Constitución de 1991, es insuficiente e “inequitativa”<sup>133</sup>. Por tanto, no cabe duda de que la justicia es como muchos la denominan “la cenicienta del poder público”<sup>134</sup>, pues es uno de los sectores del Estado con mayores responsabilidades a su cargo y, a la vez, uno de los que menos presupuesto recibe en proporción a dichas necesidades, tal como quedó reseñado en párrafos anteriores.

Igualmente, vale la pena tocar siquiera tangencialmente el asunto de la autonomía financiera. En un primer momento, los recursos de la rama judicial eran administrados por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, entidad encargada de proveer a los despachos judiciales los menesteres que hicieran falta para el desarrollo de las funciones de los juzgados. Esta entidad fue sumamente criticada, sobre todo porque dado su carácter eminentemente centralista, era poco eficiente a la hora de atender las necesidades de los juzgados y órganos judiciales regionales, por ejemplo, el envío de papelería<sup>135</sup>.

Gracias a los fuertes reclamos provenientes de los mismos funcionarios de la rama, se creó el Consejo Superior de la Judicatura, encargado de manejar los

<sup>132</sup> Periódico *El Espectador*, “Gobierno alerta déficit presupuestal para rama judicial”, 25 de agosto de 2010, disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-220912-gobierno-alerta-deficit-presupuestal-rama-judicial>.

<sup>133</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso de la República 2003-2004, Capítulo de Gestión Financiera, pág. 300, disponible en [http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/HOME/FINANZAS%20DE%20LA%20RAMA%20JUDICIAL\[1\].pdf](http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/HOME/FINANZAS%20DE%20LA%20RAMA%20JUDICIAL[1].pdf).

<sup>134</sup> Así ha sido llamada por varias figuras públicas, entre ellas los mismos jueces de la rama judicial: <http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/HOME/A%20PROPOSITO%20DEL%20NUEVO%20PROYECTO%20DE%20REFORMA%20A%20LA%20JUSTICIA.pdf> (Consejo Superior de la Judicatura); <http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/CSJ/Revista%20Judicial%20Edicion%20204.pdf> (Guillermo Bueno Miranda, Magistrado Sala Disciplinaria CSJ); <http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/rama-judicial-tiene-que-dejar-de-ser-la-cenicienta-del-estado-mauricio-fajardo/20111208/nota/1530424.aspx> (Prensa, Mauricio Fajardo, Consejo de Estado); [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/corte\\_suprema\\_rompe\\_silencio/corte\\_suprema\\_rompe\\_silencio.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/corte_suprema_rompe_silencio/corte_suprema_rompe_silencio.asp) (Prensa, Corte Suprema de Justicia).

<sup>135</sup> JAIME GIRALDO, ALFONSO REYES y JORGE ACEVEDO, “Reforma de la Justicia en Colombia”, cit., pág. 81.

recursos de la rama judicial y ejecutar la partida presupuestal que anualmente le era asignada.

Sin embargo, este organismo ha sido fuertemente criticado por la administración deficiente de los recursos de la rama, especialmente por la poca correspondencia que hay entre la destinación que se da a los diferentes rubros del presupuesto frente a las necesidades reales de la rama. Es por eso por lo que con las varias iniciativas de reforma a la administración de justicia se ha intentado eliminar este organismo, con el fin de sustituirlo por uno que resuelva los déficits presupuestales de la rama, realizando un mejor manejo de los recursos de la misma. Estas iniciativas, sin embargo, como es bien sabido por todos, no han dado resultados aún.

### C) *Nominación*

Como se dijo anteriormente, en un sistema judicial que pretenda ser efectivo los jueces deben cumplir ciertos requisitos, especialmente aquellos relacionados con la idoneidad legítimamente exigible para el desempeño de sus funciones. Ahora bien, en Colombia el sistema judicial ha mostrado falencias en este tema, entre otras cosas, por el esquema de selección de jueces, que no siempre ha sido el de carrera.

Es bien sabido que el sistema de carrera es el más idóneo para ocupar los cargos en todas la ramas del poder público<sup>136</sup>. Efectivamente, un sistema mediante el cual la pretensión de acceder o ascender en cualquier entidad del Estado se materializa solo mediante un concurso basado en la meritocracia, es decir en la prueba de las habilidades y destrezas del funcionario, es el ideal para contar con servidores públicos idóneos y eficientes para desarrollar sus actividades.

Sin embargo, la historia de la carrera judicial en Colombia ha sido compleja y llena de tropiezos. Circunstancias como el Frente Nacional y la cooptación de los poderes públicos por sectores como el narcotráfico hicieron imposible que la carrera administrativa fuera verdaderamente efectiva antes de la Constitución de 1991.

En efecto, aunque en 1970 se expidió el estatuto de la carrera y se crearon organismos como el Consejo Superior de la Administración de Justicia, con el fin de administrar la carrera de la rama<sup>137</sup>, esta no se hizo efectiva, al menos parcialmente, hasta 1978 con el decreto 52 de ese año. Decimos parcialmente porque algunos estudios de la época revelan que en realidad el acceso a los

<sup>136</sup> *Vid., supra*, estándares sobre funcionarios judiciales.

<sup>137</sup> Ver [http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/HOME/INTRO-DUCCION\[1\].pdf](http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/HOME/INTRO-DUCCION[1].pdf), pág. 10.

cargos de la judicatura se daba en gran mayoría por recomendaciones de terceros (78%) y no por el concurso, figura central de la carrera (15%)<sup>138</sup>.

La dificultad del ingreso que supone el sistema de recomendaciones o “a dedo”, hace que los funcionarios sean propensos a la corrupción, además de no brindar certeza sobre la idoneidad de los mismos a la hora de iniciar las labores para las cuales son designados.

Con todo, esta situación fue evolucionando durante los últimos años, al punto que, de acuerdo con cifras del Consejo Superior de la Judicatura, para el 2004 el 96 por ciento de los cargos de carrera de la rama se encontraban provistos en propiedad, es decir, se había sido erradicado el problema de la provisionalidad en los cargos de la judicatura<sup>139</sup>. Sin embargo, aún hoy, algunas organizaciones colegiadas de abogados siguen recomendando el fortalecimiento de la carrera administrativa como una forma de garantizar la efectividad de la administración de justicia en Colombia<sup>140</sup>, especialmente en relación con los cargos provisionales<sup>141</sup>.

Ahora bien, las “Altas Cortes” (designación un tanto periodística con la que en Colombia se agrupa a la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Comisión de Disciplina Judicial y el Consejo Superior de la Judicatura) no se integran mediante un régimen de carrera administrativa.

La integración de estos tribunales funciona conforme a tres sistemas diferentes. El primero, para la composición de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, consiste en un sistema autocompositivo en donde cada organismo elige a sus propios magistrados. En cambio, tanto en el caso de la Corte Constitucional como del Consejo Superior de la Judicatura, el sistema de integración es heterocompositivo. Los magistrados de la Corte Constitucional son elegidos por el Senado de la República (una de las dos cámaras parlamentarias), a partir de ternas enviadas por el jefe del Estado, la Corte Suprema

<sup>138</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho, “Perfil de los empleados judiciales”, Serie Documentos, 10, Bogotá, 1995, pág. 37.

<sup>139</sup> Consejo Superior de la Judicatura, “Atraso judicial en Colombia: realidades y soluciones”, Bogotá, marzo de 2004.

<sup>140</sup> Corporación Colegio Nacional de Abogados de Colombia, “Acceso a la justicia y descongestión”, Propuestas a la Comisión de Integración judicial, disponible en <http://conalbos.com/acceso-a-la-justicia-y-descongestion> (consultado el 1º de diciembre de 2013).

<sup>141</sup> Según Conalbos: “14. Se deben suprimir los denominados cargos en *provisionalidad* en todos los despachos, esto es factor de *congestión* en cuanto no siendo el cargo en propiedad, genera inseguridad, desconocimiento del despacho, falta de intermediación de los procesos, falta de compromiso, pues en más de las veces dos, tres o seis meses no pueden producir ningún resultado, ni para el despacho, ni para el funcionario, ni para el usuario. Es más grave aún, cuando se nombra y el encargado no reúne los requisitos de orden legal para ser titular, práctica que es y ha sido usual” (*ibid.*).

de Justicia y el Consejo de Estado. El Consejo Superior de la Judicatura, a su vez, tiene un sistema de elección mixto aunque heterocompositivo, por cuanto la elección de sus seis miembros se hace de la siguiente manera: uno corresponde a la Corte Constitucional, dos a la Corte Suprema de Justicia y tres al Consejo de Estado.

Por último, el órgano judicial de responsabilidad disciplinaria de los jueces, denominado “Comisión de Disciplina Judicial”, es integrado por siete miembros elegidos todos por el Parlamento en pleno, a partir de ternas enviadas por el jefe del Estado y el Consejo Superior de la Judicatura.

A lo anterior se suma que no solo el proceso de postulación se ve revestido de criterios políticos, sino también el proceso de elección por el legislativo. Para tales propósitos, el Senado suele convocar a una audiencia pública a los candidatos a la magistratura para efectos de presentar una serie de interrogantes y formarse un criterio para la elección. Posterior a ello, se convoca por lo general, a una nueva sesión para llevar a cabo la votación y elección del candidato que pasará a integrar el órgano en cuestión. Este procedimiento suele surtirse por “bancadas”, por cuanto cada partido político con representación en el Senado acostumbra a convenir el voto a favor de alguno de los candidatos.

Adicionalmente, cabe destacar que con el paso de los años y los efectos de la función del juez constitucional, parecería que se reconociese que se trata de un cargo, a lo menos, con una importancia política sustancial. De ello da cuenta una revisión histórica de la presentación de ternas desde la fundación del tribunal constitucional. Al respecto señala PALACIOS TORRES ha señalado que “Los perfiles de quienes son elegidos como magistrados ha variado con el transcurso del tiempo. En sus dos primeros términos, la Corte Constitucional fue integrada por abogados que tenían un perfil predominantemente académico; para el tercer período (2001-2009) se mantuvo dicho perfil, aunque con una mayor participación del elemento político en el perfil de algunos de los elegidos; pero para el cuarto período (2009-2017) la diferencia en los candidatos que integraban las ternas se hizo evidente, siendo un perfil predominantemente político el elemento protagónico en las ternas elaboradas por el Presidente, y una mezcla entre un perfil académico y uno judicial lo que primó en las ternas que provenían de la Corte Suprema y el Consejo de Estado”.

Ahora bien, la rama judicial en general tiene por objeto cumplir con la función pública de administrar justicia; sin embargo, debido al sistema de pesos y contrapesos y la independencia judicial, las funciones de las Altas Cortes no se reducen solo a ello. Así, por ejemplo, tales Cortes tienen iniciativa legislativa y cumplen funciones electorales; el Consejo de Estado tiene, además de la función de tribunal de cierre de lo contencioso administrativo, la de cuerpo consultivo del Gobierno en materia de administración, y conoce de los procesos de “pérdida de investidura” de los congresistas.

De modo análogo, la Corte Constitucional tiene algunas funciones que van más allá de la función judicial de garantía de los derechos fundamentales y la supremacía de la Constitución. La Corte tiene funciones de designación de altos funcionarios del Estado y otras de control de inasistencia a debates de control político, que son enteramente ajenas a la administración de justicia. En cuanto a la potestad nominadora, la Corte Constitucional participa en los procesos de designación del Registrador Nacional del Estado Civil (órgano gerencial en materia electoral), del Contralor General de la República y designa directamente a uno de los seis miembros del Consejo Superior de la Judicatura.

Ahora bien, más allá de la asignación de funciones que se acaba de reseñar, se tiene que tanto en el ejercicio de su función de juez de constitucionalidad como en el ejercicio de juez de derechos fundamentales, las sentencias de la Corte Constitucional con frecuencia tienen consecuencias políticas. En concreto se puede hablar de efectos *intrínsecamente* políticos y efectos *extrínsecamente* políticos.

La primera hipótesis sería la de aquellas sentencias que se pronuncian sobre una situación de alto interés político y por tanto, la decisión resulta, igualmente, política. A manera de ejemplo, la sentencia C-141 de 2010, en la que se declaró la inconstitucionalidad del proyecto de referendo reeleccionista, con la que se vetó la posibilidad de una segunda reelección del entonces Presidente de la República.

La segunda hipótesis comprende sentencias que no se pronuncian sobre un hecho de interés político, pero tienen consecuencias que lo afectan, ya sea el principio democrático-político de la sociedad, o las funciones de los órganos políticos.

Un ejemplo de aquellas decisiones que afectan el principio democrático-mayoritario, puede ser el grupo de sentencias que reconocen y amplían progresivamente los derechos de las parejas LGTB, como la sentencia C-683 del 2015 que avala la adopción por parejas del mismo sexo, que en la protección de los derechos de una minoría, contraría el principio mayoritario, y que ha llevado a un inusitado despliegue de activismo político de grupos tradicionalistas.

Sobre las sentencias que afectan las funciones de los órganos políticos, pueden citarse las llamadas *sentencias estructurales* en las que el juez constitucional hace un importante esfuerzo para dar efectividad a los enunciados constitucionales, cuando constata la existencia de violaciones generalizadas y graves a los derechos humanos, habilitándose como máximo intérprete al definir cómo deben actuar las autoridades para garantizar el ejercicio efectivo de esos derechos, profiriendo sentencias con efectos *erga omnes*<sup>142</sup>.

<sup>142</sup> NÉSTOR OSUNA PATIÑO, “Las sentencias estructurales. Tres ejemplos en Colombia”, en VÍCTOR BAZÁN (ed. acad.), *Justicia constitucional y derechos fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*, núm. 5, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, Fundación Konrad Adenauer, 2015, págs. 91-116.

Ahora bien, los estudios de percepciones frente al sistema judicial reflejan la confianza parcial de los ciudadanos ante el aparato de justicia. Así, frente a la idea de acceder a un juicio justo, en 2004 tan solo el 46.9 por ciento de los ciudadanos confiaba en poder tener un proceso judicial con esa característica. En 2007 esa cifra se incrementó a 49.7 por ciento de los ciudadanos, es decir que en general menos de la mitad de los ciudadanos confía en poder acceder a un juicio plenamente justo y con todas las garantías<sup>143</sup>.

De manera similar se muestran los resultados de la confianza ciudadana sobre la idea de aplicación efectiva de justicia. En efecto, para 2004 el 49.3 por ciento de los ciudadanos consideraba que en un eventual encuentro con la administración de justicia el resultado sería fallado en derecho o de manera justa. En 2007, ese indicador ascendió a 51.5 por ciento<sup>144</sup>. Estos datos son preocupantes, pues denotan las bajas expectativas que tienen los ciudadanos ante los órganos judiciales.

Con respecto a las percepciones sobre corrupción judicial, para comienzos de los años 80, el 68 por ciento de los entrevistados pensaba que los jueces se dejaban comprar con dinero y el 81 por ciento que los jueces generalmente no aplicaban la ley por igual a todos los ciudadanos (LOSADA y VÉLEZ, 1981)<sup>145</sup>. En sentido análogo, para 1986 una muestra representativa de adultos urbanos arrojó que “cerca del 88% de la gente cree que en Colombia algunos jueces se dejan comprar y que en promedio 5.5 de cada 10 jueces se dejan comprar”. De allí que el 85 por ciento de los entrevistados cree que la ley no se aplica por igual a todos los colombianos (LOSADA y otros, 1986). Ante este panorama desolador, muchos sectores compartían la existencia de una “crisis de legitimidad de la justicia”, traducible en que “el sistema judicial no está contribuyendo al desarrollo de una democracia pluralista”<sup>146</sup>.

#### D) *Condiciones laborales de los jueces, fiscales y empleados de la justicia*

Insistentemente los funcionarios judiciales han manifestado su preocupación por sus precarias condiciones laborales, excesiva carga de trabajo y poca seguridad con la que cuentan a la hora de cumplir sus mandatos. Aunque en la actualidad algunos consideran que los empleados de la rama judicial son los que mejor remuneración reciben respecto de los otros funcionarios del

<sup>143</sup> Corporación Excelencia en la Justicia, “Panorama de Justicia en Colombia”, cit., pág. 24.

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> *Identificación y participación política en Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo, Editorial Planeta, 1981; cit. por EDUARDO VÉLEZ, PATRICIA GÓMEZ DE LEÓN y JAIME GIRALDO, “Jueces y justicia en Colombia”, Bogotá, Instituto SER de Investigación, octubre de 1987, cap. III, págs. 45 y 46.

<sup>146</sup> *Ibid.*, pág. 46.

Estado<sup>147</sup>, en todo caso, la función de administrar justicia y sus complementos son igualmente de las actividades más riesgosas al interior del Estado.

Son en verdad alarmantes las cifras sobre amenazas a jueces por el cumplimiento de sus funciones. En 1987, el 25.4 por ciento de los jueces manifestaron que ellos mismos o alguno de sus familiares había sido objeto de amenazas en razón del ejercicio de las funciones jurisdiccionales a su cargo<sup>148</sup>.

En fecha relativamente recientemente, el Consejo Superior de la Judicatura registró que entre 2007 y 2011 más de 700 jueces en todo el país fueron víctimas de amenazas a su integridad personal, sus familiares y patrimonio<sup>149</sup>. Incluso, dentro del plan de medidas de seguridad implantado por el Consejo, se han tenido que efectuar al menos 90 reubicaciones con el fin de garantizar la vida de los funcionarios y sus familiares<sup>150</sup>.

Pese a los datos anteriores, el Consejo Superior de la Judicatura ha venido implantando medidas de seguridad que han resultado ser en su mayoría efectivas para evitar el asesinato de jueces en Colombia. Según su informe de 2006, aunque en ese año se incrementaron las amenazas a los funcionarios (131 frente a 94 de 2005), también se fortalecieron varias medidas de seguridad, como por ejemplo reubicación de despachos judiciales y traslados individuales a otras regiones del país<sup>151</sup>.

Finalmente, sobre el punto de la carga laboral, ya se ha señalado en párrafos precedentes la cantidad de procesos que deben llevar jueces y fiscales. En 1999, mientras los jueces debían llevar aproximadamente 1124 casos, de estos solo lograba resolver 399<sup>152</sup>. Este nivel de productividad ha sido más o menos constante, pues para 2007 un juez tenía a su cargo aproximadamente 1216 procesos, de los cuales solo puede resolver 434 al año<sup>153</sup>.

Una carga laboral de estas proporciones dificulta la prestación adecuada de los servicios judiciales, pues se exige mucho del funcionario, pero este no puede

<sup>147</sup> JORGE IVÁN CUERVO, “El paro judicial: malas razones”, en *Razón Pública*, Revista Digital, 5 de noviembre de 2012.

<sup>148</sup> EDUARDO VÉLEZ, PATRICIA GÓMEZ DE LEÓN y JAIME GIRALDO, “Jueces y justicia en Colombia”, cit., pág. 69.

<sup>149</sup> Periódico *El Tiempo*, “Jueces han recibido 750 amenazas en cuatro años”, 23 de marzo de 2011, disponible en [http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-9055660.html](http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9055660.html).

<sup>150</sup> Periódico *El Tiempo*, “Son más de 700 los jueces amenazados en Colombia en los últimos cuatro años”, 18 de marzo de 2010, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7715742>.

<sup>151</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Informe 2006, “Función Disciplinaria”, cap. 5, Gestión de la Seguridad de los funcionarios judiciales.

<sup>152</sup> Corporación Excelencia en la Justicia, “Panorama de Justicia en Colombia”, cit., pág. 9.

<sup>153</sup> *Idem*.

responder de manera satisfactoria a todos los compromisos que adquiere con cada proceso. Lo anterior no solo dificulta la prestación del servicio, como ya se dijo, sino que además envía un mensaje inconveniente a los jueces, según el cual vale la pena sacrificar la calidad de los fallos en aras de mejorar los números de rendimiento de la rama, en lugar de mejorar las condiciones en que se presta el servicio para que los jueces, a la vez de ser productivos, puedan proferir fallos decentes, que mejoren la credibilidad general del sector.

En conclusión, son variadas las causas de las enormes y profundas fallas del sistema judicial colombiano, que no podría asegurarse con grado de certeza la responsabilidad absoluta de solo una de ellas por la imposibilidad de acceder plenamente a la administración de justicia colombiana.

Todas las razones generadoras de impunidad reseñadas anteriormente son complementarias y concomitantes: si un juez no cuenta con una infraestructura adecuada para atender a las víctimas y tampoco está lo suficientemente capacitado para resolver los asuntos de su competencia, pero además, tampoco recibe un salario justo y proporcional a la enorme cantidad de procesos represados, y como si fuera poco, no tiene garantizada su seguridad, difícilmente podrá atender todas las demandas de justicia que ante él sean elevadas.

Asimismo, si las víctimas no son informadas oportunamente de sus derechos y además se tropiezan constantemente con barreras institucionales que frenan su acceso a los servicios judiciales, de nada servirá tener derechos solamente de papel.