

Director: Sergio Clavijo

Con la colaboración de Camila Torrente

ISSN 1794-2616



Noviembre 24 de 2008

No. 956

LA RAMA JUDICIAL: DE LA CONMOCIÓN AL ORDENAMIENTO ESTRUCTURADO

El pasado mes de octubre, Anif realizó su Asamblea Anual. Allí tuvimos oportunidad de discutir en profundidad temas relacionados con la crisis financiera internacional, los avances en la reforma financiera que venía tramitándose en el Congreso (ahora congelada hasta nueva orden) y también diversos temas institucionales.

Respecto a los temas institucionales, el de la baja eficiencia en la rama judicial y sus problemas operativos tuvo especial relevancia. El Presidente del Consejo Directivo de Anif, doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo, expresó en dicho foro lo siguiente:

“La ausencia de una justicia eficaz favorece el desarrollo de toda clase de comportamientos antisociales, como ha ocurrido en Colombia (...) Las leyes prevén sanciones muy severas contra la insurgencia y la delincuencia organizada, pero su capacidad disuasiva es prácticamente nula por la incapacidad del Estado de hacerlas efectivas. Es lo que en la teoría económica del derecho se presenta como un fenómeno de ‘rentabilidad del delito’ (...)”

Estos pronunciamientos coincidieron con la cesación de actividades de la propia rama judicial, que entonces completaba más de un mes de paro. El gobierno le acababa de trasladar a la rama judicial todas las decisiones sobre declaratoria de ilegalidad frente a cesación de actividades laborales, según Ley 1210 de 2008. Esto con el

fin de atender los reclamos internacionales elevados a raíz de las negociaciones del TLC en el Congreso de Estados Unidos.

El gobierno del presidente Uribe reaccionó positivamente frente al llamado del doctor Sarmiento para que se diera un tratamiento de choque con el fin de frenar la congestión judicial, declarando entonces la “conmoción interior” (Decreto-Ley 3930 de 2008, entre otros). Sin embargo, dicha declaratoria quedó limitada a enfrentar el “hecho sobreviniente” de la congestión adicional causada por la cesación laboral de los meses de septiembre-octubre de 2008. Será entonces necesario trabajar en paralelo una Ley de Descongestión Estructural de la Justicia, la cual deberá encerrar múltiples facetas, la mayoría relacionadas con “tiempos-movimientos” de los procesos, con códigos de procedimientos unificados y con la dotación tecnológica adecuada. Todo ello para hacer realidad el compromiso de “poner a punto el sector justicia” antes del año 2010, tal como lo ha venido afirmando el presidente Uribe. A continuación haremos un breve recuento del diagnóstico que se tiene sobre el sector justicia y sobre sus puntos más neurálgicos.

Diagnóstico

La marca de agua de un país desarrollado viene dada por la prevalencia del “imperio de la ley”. En Colombia

esta condición de ordenamiento jurídico nos ha sido esquivo por múltiples factores. Una hipótesis que debería escudriñarse con la lupa académica es que en Colombia la rama judicial ha terminado siendo dominada por una especie de “síndrome de lo penal”. La primera etapa de dicho síndrome provino del nefasto legado de la violencia guerrillera (1960-1970), posteriormente agravada por el narcotráfico y el surgimiento de las llamadas autodefensas (1980-2008).

Una segunda etapa de dicho síndrome tiene que ver con las fallas operativas y la tardanza al interior del aparato judicial. Esto ocurre por igual en lo penal como en los procesos civiles. Si se hubiera aplicado en Colombia el principio de “pronta justicia”, y si los delincuentes hubieran sido castigados a tiempo, entonces la justicia habría cumplido su papel disuasivo, tal como lo señaló el doctor Sarmiento. Ante la falta de “pronta justicia”, el país ha vivido una especie de segunda ola de retroalimentación delincencial por cuenta de la impunidad, donde muchos han decidido tomar la justicia en sus manos.

La pugnacidad de lo “jurídico” en Colombia ha tenido como resultado el reemplazo del “código civil” por el “código penal”. Esto aplica por igual a las firmas privadas que contratan con el Estado para adelantar obras civiles, en medio de grandes incertidumbres, o a los propios funcionarios

Director: Sergio Clavijo

Con la colaboración de Camila Torrente

ISSN 1794-2616



Noviembre 24 de 2008

Pág. 2

públicos que intentan zanjar pleitos de larga data con el Estado. A mano tenemos las nefastas experiencias sufridas por servidores públicos, generando lo que se ha denominado el “efecto Dragacol”: la inacción de muchos servidores públicos frente a propuestas de conciliación por temor a la aplicación ciega de un código penal complejo. Tras casi diez años de pleitos, se les ha exonerado a servidores del Ministerio de Transporte, al comprobarse que habían sido ellos las víctimas del engaño.

Diversos estudios habían señalado, en los años 1995-1997, que la probabilidad de que un delito denunciado resultara en una condena era inferior a 10% (Clavijo, 1998). De allí salió la idea de que la “impunidad aparente” era superior a 90% en Colombia. Cálculos recientes indican que en este frente no se ha progresado significativamente, donde parece que la probabilidad de castigo se ha elevado a no más de 30%. Mientras que en Estados Unidos cerca de un 70% de los acusados se declara culpable (para acceder a rebajas, pues saben que la justicia los condenará), en Colombia esta cifra no supera el 10%.

¿Cómo entender, por ejemplo, la disparidad entre las elevadas tasas de homicidios (37 x 100.000 habitantes en 2007) y las bajas tasas de encarcelamiento (140 x 100.000 habitantes) que se tienen en Colombia? En Estados Unidos

la tasa de homicidios ha venido descendiendo de 20 a 6 x 100.000 habitantes, pero mantiene una tasa de encarcelamientos de 700 x 100.000 habitantes. ¿Dónde queda entonces el poder disuasivo del “castigo” frente al “crimen” en Colombia? (ver gráficos 1 y 2).

Algunos progresos

Algo se ha avanzado en materia de tiempos procesales relacionados con los homicidios. Bajo la Ley 600 de 2000, el tiempo procesal de un homicidio era de unos 16 meses. Se ha estimado que bajo la Ley 906 de 2004 se ha logrado reducirlo a unos 4-6 meses, en promedio. Algo similar ha ocurrido en la solución de los delitos de hurto.

A pesar de los progresos en evaluación de casos existentes, se continúan acumulando los nuevos procesos. La congestión en la etapa de

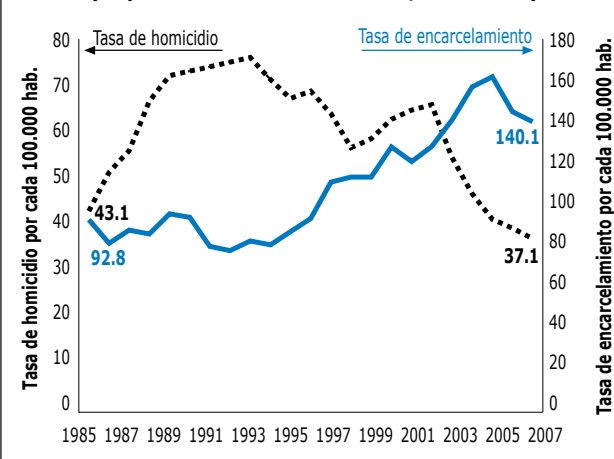
indagación es preocupante. Cada investigador de las unidades especiales tiene, en promedio, unas 100 órdenes de investigación pendientes. En Bogotá, Medellín y Cali ese número alcanza casi las 200 órdenes por investigador.

El Consejo Superior de la Judicatura viene trabajando arduamente para implantar una reingeniería jurídica, que permita conocer los “tiempos y movimientos” de los procesos, gracias a sus avances en el programa Siglo XXI. Es evidente que se ha progresado, sustituyendo la máquina de escribir y el papel carbón por la información digital (aunque todavía el atraso a nivel municipal es notorio). La Ley 594 de 2000 ha jugado un papel importante en todo esto y el manejo digital de los archivos judiciales será crucial hacia el futuro.

Igualmente, cabe aplaudir la introducción de la oralidad en los procesos penales (Ley 906 de 2004). Dicha oralidad se ha venido desarrollando en tres fases. La primera se inició en 2005, cubriendo los distritos judiciales de Bogotá, Manizales, Pereira y Armenia. La segunda, desde 2006, extendiéndose a Cali, Tunja, Medellín y Bucaramanga. Y, por último, la tercera fase implementará la cobertura nacional en oralidad judicial antes de 2010.

Un ejemplo donde ha funcionado relativamente bien el saneamiento judicial tiene que ver con los procesos hi-

Gráfico 1. Tasa de homicidios y encarcelamiento en Colombia (% por cada 100.000 habitantes, 1985-2007)



Fuentes: Fundación Seguridad y Democracia, Inpec y cálculos Anif.

Director: Sergio Clavijo

Con la colaboración de Camila Torrente

ISSN 1794-2616



Noviembre 24 de 2008

Pág. 3

potecarios generados a raíz de la crisis de 1998-2002, donde la Ley 546 de 1999 jugó un papel crucial. Allí se aplicó el expediente de los “procesos sumarios”, pues claramente en emergencia resultaban inoperantes las vías ordinarias. La Ley de Descongestión Judicial debería replicar esta exitosa experiencia.

Muchos desafíos

En Colombia continúan vivos los problemas de “notificaciones”, donde un proceso hipotecario bien puede dilatarse por 4-8 años, y donde las etapas de conciliación previstas en la ley no han podido aplicarse para beneficio de las partes. En el mundo anglosajón se ha optado por “servir” o notificar a la contraparte de forma expedita, evitando que este paso elemental pueda convertirse en un “ardid jurídico” de la contraparte para retrasar los procesos.

El problema de los tiempos proce-

sales es susceptible de empeorar debido al uso indiscriminado de la tutela. Como bien se sabe, hoy por hoy se ha desfigurado como recurso expedito para reclamar “derechos fundamentales” y se ha constituido también en un instrumento para obstaculizar y rebatir la aplicación de la ley. La tutela ha dejado de ser un instrumento de reclamo del ciudadano ante el Estado y lo vienen usando indiscriminadamente los propios estamentos del Estado, incluyendo la Procuraduría, Fiscalía y Contraloría.

Anif ha venido argumentando que se requiere reglamentar el uso de la tutela (ver *Informe Semanal* No. 831 de mayo de 2006). Ella no debería interponerse ante cualquier juez, sino frente a aquellos que son especialistas en la materia del caso; también cabe explorar la idea de limitar la aplicación de la tutela frente a sentencias judiciales, pues esto dilata la “pronta justicia”. La propia rama

debe poder solucionar internamente las dudas que surjan de las primeras instancias, recurriendo a sus salas de apelación y tribunales superiores, lo cual constituye una rutina a nivel mundial, sin tener que recurrir a múltiples juicios en paralelo torpedeados vía tutelas.

Conclusiones

Tener éxito en la etapa del “orden público”, tal como viene ocurriendo con el esquema de la Seguridad Democrática de la administración Uribe, es condición necesaria mas no suficiente para lograr la paz duradera. Se requiere una rama judicial ágil y certera para consolidar la paz.

La declaratoria de “conmoción interior” por parte del gobierno en octubre de 2008, para enfrentar el caos judicial, constituye apenas la cuota inicial de una ruta de trabajo hasta lograr el ordenamiento jurídico en Colombia. Este tratamiento de choque servirá apenas para evacuar lo acumulado durante el paro judicial. Pero, simultáneamente, debe estructurarse un plan que aborde el delicado tema de un “único código de procedimiento” y la sistematización de los procesos para poderlos manejar en línea. Sólo cuando se pueda identificar en todo el territorio nacional cómo está operando y avanzando el “lado de la oferta” en materia de procesos jurídicos resultará posible alcanzar un “ordenamiento jurídico” que asegure la paz en Colombia.



Fuentes: Clavijo (1998), DNP y cálculos Anif.



INDICADORES ECONÓMICOS

CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

	7 NOV/08	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
1. Medios de pago (M1)	41.117	7,5	8,5	10,0	12,5
2. Base monetaria (B)	32.814	12,0	20,8	11,6	21,6
3. Efectivo	20.805	10,0	9,5	8,2	10,6
4. Cuentas corrientes	20.313	5,0	7,5	11,8	14,4
5. Cuasidineros	118.105	15,9	16,7	12,5	22,7
6. Total ahorro bancos ^{1/}	59.824	2,2	2,6	-2,5	18,3
7. CDT bancos ^{1/}	42.432	40,1	42,4	37,3	23,7
8. Captaciones CFC (CDT)	10.852	12,9	18,2	23,8	50,9
9. M3	173.510	15,3	15,5	14,0	18,7
10. Cartera total	126.236	20,0	18,5	17,6	25,0
11. Cartera moneda legal	117.722	19,7	17,5	18,8	22,5
12. Cartera moneda extranjera	8.513	23,5	34,4	1,2	77,0
13. Total bancos ^{1/}	117.257	18,9	18,8	17,5	24,3
14. CFC	6.520	11,8	15,0	21,0	53,5
15. TES (incluyen TES Ley 546 de 1999)	100.230	10,6	6,5	9,4	6,2
16. I.P.C.	Oct	7,94	7,57	7,52	5,16
17. I.P.C. sin alimentos	Oct	5,52	5,16	4,93	4,34
18. I.P.C. de alimentos	Oct	13,15	12,77	13,00	6,98
19. TRM (\$/US\$)	Nov 24 2355,71	12,81	17,66	-12,44	-8,54

VALORES ABSOLUTOS

20. Reservas internacionales (US\$ millones)		23.120	24.127	23.404	20.828
21. Saldo de TES		100.230	100.202	102.535	90.644
22. Unidad de Valor Real (UVR)	Nov 24	180,99	181,04	180,18	168,08
23. DTF efectiva anual	Nov 24 - Nov 30	9,96	10,20	9,89	8,56
24. Tasa interbancaria efectiva	Nov 18 - Nov 21	9,93	10,01	10,02	9,08

FECHAS CLAVE NOVIEMBRE 24 AL 28 DE 2008

LUNES 24

EE.UU: ventas de vivienda usada, octubre.
U.E: órdenes industriales, septiembre.

MARTES 25

EE.UU: PIB, tercer trimestre.
EE.UU: Índice de Confianza del Consumidor, noviembre.

MIÉRCOLES 26

EE.UU: órdenes de bienes durables, octubre.
EE.UU: ingreso y consumo personal, octubre.
EE.UU: ventas de vivienda nueva, octubre.

JUEVES 27

EE.UU: festivo.
U.E: Índice de Confianza del Consumidor, noviembre.

VIERNES 28

U.E: tasa de desempleo, octubre.
U.E: IPC, noviembre.

^{1/} A partir del 16 de junio de 2006, el Banco de la República consolida la información de bancos y corporaciones financieras