

FORO DE ADMINISTRACION Y GOBIERNO JUDICIAL

Bogotá 24 de febrero de 2015

Palabras del señor Ministro de Justicia y del Derecho

Yesid Reyes Alvarado

Señor Presidente del Senado, José David Name,
Señor Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo,
Señora Decana de la Universidad de Los Andes, Helena Alviar,
Panelistas invitados, señoras y señores,

La administración de justicia no pasa por un buen momento. Y desafortunadamente hay razones para que ello sea así. Existe una congestión endémica en los despachos judiciales, fundamentalmente atribuible a la aplicación de normas procesales obsoletas y a la ausencia de modelos adecuados de gestión. Hace más de dos años el Congreso expidió un moderno Código General del Proceso, que no ha sido puesto en marcha por falta de dinero. Aun cuando la Rama Judicial recibe cada año más recursos del presupuesto nacional, constantemente los subutiliza. Si se observa su planta de personal, se puede apreciar que hay cerca de 8600 cargos de descongestión, el equivalente a una tercera parte de la misma, cuyo nombramiento es discrecional, con todos los inconvenientes que ello acarrea no solo en materia de estabilidad laboral, sino de transparencia. Frente a estos y otros problemas de similar entidad, no resulta sorprendente que en el año 2013 la desconfianza en nuestra administración de justicia abarcara al 78% de la población.

Es imprescindible recuperar la confianza perdida, porque sin ella será muy difícil una convivencia armónica entre quienes aspiramos a disfrutar de las enormes ventajas de un país en paz; algo que, y es triste decirlo, varias de nuestras generaciones no han conocido. En el Ministerio de Justicia hemos identificado algunos de los aspectos que más negativamente impactan la imagen de nuestro aparato judicial y trabajamos en los correctivos que nos permitan construir una justicia para la reconciliación.

En desarrollo de ese propósito, hemos conformado un equipo multidisciplinario que labora en varios frentes para mejorar el acceso a la justicia y hacerla más cercana al ciudadano. Por ejemplo, estamos fortaleciendo las casas de justicia y las comisarías de familia, así como los mecanismos de conciliación en equidad para tratar de que muchos conflictos puedan ser resueltos de manera simple y expedita sin necesidad de ingresar al aparato judicial; con el apoyo de la Fiscalía propondremos al Congreso la reimplantación del procedimiento de pequeñas causas, y trabajamos en un proyecto de descentralización de las unidades de reacción inmediata para facilitar su interacción con el ciudadano; con la ayuda del Ministerio de Educación avanzamos en el diseño de nuevos instrumentos que nos permitan mejorar la formación y capacitación de nuestros abogados y funcionarios en temas tan importantes como la oralidad o la gestión de los despachos judiciales.

Estamos tramitando en el Congreso de la República un proyecto de ley encaminado a racionalizar el uso de la detención preventiva, que consolide su carácter excepcional como desarrollo de la presunción de inocencia consagrada en la Constitución Política. Junto con la Fiscalía General de la Nación vamos a presentar una reforma transversal al Código de Procedimiento Penal, que eliminará audiencias innecesarias y agilizará los trámites procesales que hoy generan innecesarios retrasos.

En diciembre del año pasado, a instancias del Ministerio de Justicia, el Congreso aprobó por unanimidad la Ley 1743 de 2014, en virtud de la cual se consagran nuevas fuentes de financiación para la Rama Judicial, adicionales a las que tradicionalmente incluye el presupuesto nacional, y se ordena destinar cerca de un billón de pesos anuales a la puesta en marcha y consolidación de los sistemas de oralidad en los próximos cuatro años. El dinero que se recogerá en virtud de lo dispuesto por esa ley será destinado en un 98% a la Rama Judicial; concretamente, a su órgano de gobierno y administración, que actualmente es la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para que sea ella la encargada de invertir adecuadamente esos recursos en las áreas que puntualmente se señalan en la referida normatividad. Pero eso solo podrá hacerse realidad si todos los colombianos podemos tener la garantía de una oportuna, efectiva y transparente gestión administrativa de dichos recursos por parte de dicho organismo.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura fue ideada por la Constitución de 1991 con tres propósitos básicos. El primero, que fuera un organismo independiente del Ejecutivo, de tal forma que la autonomía de los jueces quedara resguardada por una administración judicial regida por sus propios integrantes. El segundo, que se tratara de un cuerpo colegiado representativo de las altas cortes, en el que tuvieran voz y voto magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. El tercero, que se tratara de una institución que tuviera la misma jerarquía y connotación de una alta corte, para de esa forma posibilitar que sus decisiones administrativas fueran respetadas y acatadas incluso por los más altos niveles de la jurisdicción.

Sin embargo, las buenas intenciones del constituyente no se han materializado de la forma como se esperaba. La pretendida independencia de la Rama Judicial derivó en autarquía y descoordinación. El propósito de contar con voces representativas de las diversas cabezas del poder judicial en un solo órgano de administración desencadenó enconadas disputas al interior de la Rama, en más de una ocasión por intereses particulares de las diversas jurisdicciones, y de espaldas al bienestar del sistema de justicia. La circunstancia de que los integrantes de la Sala Administrativa tuvieran no solo la denominación de magistrados, sino de que los requisitos para acceder a dichos cargos fueran similares a los previstos para miembros de las altas Cortes, terminó por hacer creer a algunos (entre ellos a sus propios integrantes) que hacían parte de un órgano judicial, con funciones de deliberación y decisión equiparables a los de la Sala Disciplinaria.

Estas deformaciones han conducido a una ineficiente gestión de la Rama, atribuible en gran parte a las fallas de diseño en la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Los mecanismos de decisión al interior de la misma se han convertido en cuellos de botella que impiden tomar decisiones rápidas y efectivas. Las políticas públicas en materia de justicia son insulares porque cada magistrado y su despacho se reparten las labores de las diversas jurisdicciones, de tal forma que uno solo de ellos conoce y se ocupa de las políticas del sistema penal, otro hace lo propio con el ámbito laboral, y así sucesivamente. Semejante forma de operar es abiertamente contraria a la indispensable visión integral del sistema de justicia que se espera de una Sala Administrativa encargada de regir los destinos de la Rama Judicial.

Previsible consecuencia de esta situación es la de una responsabilidad difusa por la gestión desarrollada. Existen múltiples niveles sin una división clara de responsabilidades. Al interior del Consejo Superior hay unidades paralelas que cumplen las mismas funciones. La Sala Administrativa tiene adscritas algunas de ellas que responden a los magistrados, mientras la Dirección Ejecutiva tiene otras que desarrollan labores equiparables. La Sala Administrativa se gasta mensualmente 8500 millones de pesos en nómina de magistrados auxiliares y otros cargos de los despachos de los magistrados. Las unidades y los magistrados auxiliares responden a la Sala y no a la Dirección Ejecutiva. Aun cuando esta última teóricamente tiene a su cargo la ejecución de las funciones administrativas del Consejo, en la práctica, dependencias tan importantes como la Escuela Judicial, la Unidad de Carrera Judicial o la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, no responden a esa Dirección Ejecutiva. Esta división sin líneas claras de jerarquía fomenta la falta de homogeneidad en la toma de decisiones y debilita la posición de esa Dirección como órgano ejecutivo del Consejo Superior de la Judicatura.

Las fallas en el diseño institucional tienen una influencia directa en los resultados de la administración de la Rama; por ejemplo, no hay un sistema consolidado de estadística judicial, ni un sistema abierto y transparente de datos al que los ciudadanos puedan acceder. La Rama Judicial no aplica los estándares de transparencia de datos que utiliza el resto del Estado, razón por la que con frecuencia su información es presentada con varios meses de retraso en los informes que remite al Congreso de la República. No hay una verdadera plataforma tecnológica para la justicia, aunque año tras año se anuncian ambiciosos proyectos en ese sentido por parte de la Sala Administrativa. Persisten más de 6000 cargos de descongestión, y aunque el Gobierno Nacional aprobó 500 mil millones de pesos para que este año se diera comienzo a una conversión gradual de ellos en cargos permanentes, la Sala Administrativa no ha presentado oportunamente una propuesta que permita avanzar en este objetivo, elaborada a partir de las necesidades concretas de cada una de las áreas que componen la Rama Judicial.

De manera general, el presupuesto de la Rama Judicial ha crecido, pero esta entrada de recursos no se ha visto reflejada en una implementación oportuna y eficiente de las políticas que necesita la justicia en Colombia.

Somos conscientes de que los problemas de la justicia no se solucionan solamente con la expedición de nuevas normas, y tenemos claro que una reforma al Consejo Superior de la Judicatura no impacta de manera directa temas como el acceso de los ciudadanos a la justicia; pero también sabemos que si logramos mejorar la capacidad de gestión de la Rama, sus recursos serán utilizados de manera más eficiente no solo para conseguir la agilización de los procesos mediante el incremento calculado de la planta de personal y el uso de nuevas tecnologías, sino para que la transparencia de esas actividades le permita a la ciudadanía recuperar la confianza que ha venido perdiendo en su sistema judicial.

Para conseguir este propósito, el Gobierno ha propuesto reformar los artículos 254 a 257 de la Constitución, a través del Proyecto de Acto Legislativo de Equilibrio de Poderes edificado, en este concreto aspecto, sobre tres aspectos centrales:

Primero: la instancia de toma de decisiones de la Rama Judicial debe ser participativa. Actualmente, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura está compuesta por magistrados nombrados por las tres altas cortes, lo que permite a estas últimas participar de manera indirecta en la toma de las grandes decisiones sobre el funcionamiento de la Rama Judicial. Pero en esa Sala no se oyen los puntos de vista de integrantes de la Rama pertenecientes a escalones jerárquicamente inferiores, como los magistrados de tribunales, los jueces o los empleados judiciales. Tampoco hay ninguna posibilidad de intervención por parte de los abogados litigantes que usan el sistema judicial todos los días, ni hay representación alguna de una academia que en nuestro país es pujante y ha impulsado muchos de los cambios legislativos y jurisprudenciales que se han presentado en los últimos años. También se echa de menos algún grado de participación del Ejecutivo, que a través de Ministerios como el de Justicia o el de Hacienda juegan un papel determinante en las labores de coordinación con la Rama Judicial.

Por eso la reforma plantea un nuevo órgano llamado la Sala de Gobierno Judicial, en cuya composición se propone una representación preponderante de las altas cortes, pero junto con representación de otros integrantes de la Rama Judicial como los magistrados de tribunales, los jueces y los empleados judiciales. Para el quinto debate de la reforma, el Gobierno quiere plantear un cambio de nombre para que este órgano se llame Consejo de Gobierno Judicial, y admita también la participación de la sociedad civil en algunas reuniones puntuales de este Consejo.

Para formular estas propuestas, el Ministerio de Justicia ha examinado la composición de algunos de los Consejos de la Judicatura en Europa occidental, donde incluye a jueces que no hacen parte de la alta jerarquía judicial y a abogados que no integran la Rama Judicial. Estamos convencidos de que incluir en el máximo órgano de gobierno de la Rama Judicial a representantes de

sectores externos a la misma, pero estrechamente ligados a su funcionamiento, no disminuye la independencia de la Rama, pero sí contribuye de manera decidida a la toma de decisiones que apunten a brindar soluciones integrales al funcionamiento de un sistema judicial en el que toman parte muchos actores importantes.

Segundo: la formulación y ejecución de políticas públicas y la toma de decisiones complejas requieren una experticia diversa de la jurídica, una estructura institucional distinta a la judicial y una responsabilidad concentrada. Por eso en el proyecto de reforma se plantea la creación de un órgano subordinado a la Sala de Gobierno Judicial que se denominaría Junta Ejecutiva de Administración Judicial. Sería un órgano de tres personas con perfil técnico, encargado de tomar decisiones como las presupuestales o las relacionadas con la distribución de juzgados, y con el encargo de supervisar la labor del Director Ejecutivo, para citar solo unos ejemplos.

El Director Ejecutivo tendrá la responsabilidad de administrar todo el sistema, algo que no ocurre ahora porque la responsabilidad es actualmente compartida con unidades técnicas que no rinden cuentas a su director, sino a la propia Sala Administrativa.

Para entender mejor la propuesta, se puede hacer una analogía de los tres niveles propuestos con los esquemas usuales de gobierno corporativo: el Consejo de Gobierno equivaldría a los socios de la justicia, la Junta Ejecutiva de Administración Judicial sería como la junta directiva de la justicia, y la Dirección Ejecutiva se equipararía a la gerencia de la justicia. Esa gerencia, por supuesto, debe ser desconcentrada; por eso en la reforma se propone remplazar los Consejos Seccionales de la Judicatura por oficinas seccionales de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Tercero: el nombramiento de todos los funcionarios judiciales se debe basar en sus méritos. Por eso en la reforma se plantea el fortalecimiento tanto de la Escuela Judicial como de la carrera judicial. Con esta reforma y con otras iniciativas del Ministerio de Justicia se busca garantizar el paso gradual de los cargos de descongestión que han venido funcionando hasta ahora, a un aumento racional de la planta permanente a partir de nombramientos basados en el mérito. Por eso la reforma propone que los magistrados de las altas cortes y de los tribunales no tengan la facultad de nombrar discrecionalmente a los jueces subordinados, pues esa facultad de designación afecta de manera sensible la independencia de los jueces.

Este nuevo Sistema de Gobierno y Administración Judicial no es un cambio cosmético. No se modifica el nombre de la institución para dejarla igual por dentro. Aquí se pretende cambiar por completo el modelo de administración de la Rama Judicial, para lograr una justicia cercana al ciudadano.

Este foro es una gran oportunidad para promover un espacio de discusión sobre

este tema específico del Proyecto de Acto Legislativo de Equilibrio de Poderes. Por eso agradezco muy especialmente a la Universidad de los Andes, y en particular a su decana, Helena Alviar, por facilitarnos las condiciones para que este debate pudiera llevarse a cabo aquí el día de hoy. También a todos los congresistas que han participado en el trámite de esta reforma, cuyos puntos de vista han sido, y seguirán siéndolo, muy enriquecedores. Finalmente, agradezco el interés de todos los presentes en este foro, porque estos intercambios de opiniones son indispensables para evaluar los puntos fuertes y débiles de la propuesta, siempre con el propósito de conseguir una modificación constitucional que nos permita dotar a la Rama Judicial de un mejor sistema de administración, no solo en beneficio de todos sus funcionarios y empleados, sino de una ciudadanía que espera recuperar la confianza en su sistema judicial, como requisito indispensable para consolidar la paz.

Muchas gracias