

Visión crítica de la administración de justicia en Colombia

JAIRO E. RODRIGUEZ HERNANDEZ *

RESUMEN

Dentro de la organización del Estado colombiano, existe una rama del poder público (la jurisdiccional) que enfrenta problemas muy particulares que la diferencian de las otras (Legislativa y Ejecutiva). Se intenta, en el artículo que sigue, mostrar algunos de los problemas principales, de esta rama los cuales son más de carácter administrativo y burocrático como generalmente se piensa.

La presente es una versión ampliada y corregida de la intervención en el Panel: "Situación de la Justicia en Colombia" organizado en octubre del año anterior por los estudiantes Pedro N. Parra C., Gabriel El. Alonso S., y Uriel O. Urrego J.; a quienes agradezco nuevamente la grata invitación que me hicieron reflexionar en un tema de candente actualidad e importancia para nuestro país.

“Probablemente alguien había denunciado a Joseph K., ya que fue detenido una mañana sin que hubiese hecho nada punible...”¹. Con esta frase se inicia un libro que ha recorrido el mundo entero y en el cual se ha descrito, como ningún otro medio ha podido, la administración de justicia. Su autor, Franz Kafka, pintó en él las “atrocidades” a que puede llegar un sistema de códigos y procedimientos tan deshumanizado que termina por aniquilar al individuo que acuda a él. Y es que ese libro, precisamente, nos muestra que este problema es universal, no sólo de este o aquel país; si bien en nuestro caso nos parece excesivamente grave por el tener que padecerlo cotidianamente. Esto no implica, por supuesto, que por ser universal no se pueda pensar en sus soluciones particulares. Todo lo contrario, si la administración de justicia ha dado origen a su crítica, se debe partir de ella para plantear soluciones de fondo a su problemática.

En nuestro país la visión generalizada que existe sobre la administración de justicia es de que ésta es

* Administrador Público ESAP
Profesor E.A.N. de la Cátedra de Administración Pública

lenta, ineficiente y errática; es decir, es un caos. Y no es por azar. Diariamente se puede leer en los periódicos innumerables casos de personas que por error de la justicia pasaron varios años en las cárceles sin ser culpables de lo que se les acusaba, o de otros que siendo realmente delincuentes se pasean por las calles más tranquilos que cualquiera de nosotros. Trataremos a continuación de analizar algunas de las causas de la ineficiencia de la administración de justicia sin entrar en el estudio de lo que la legislación que la sustenta, significa en términos sociales².

1. El volumen de trabajo judicial

Se ha dicho siempre que Colombia es un país de leyes pues son tantos los códigos, leyes, decretos, etc., que ante los ojos de cualquiera aparece como un mar de normas que su sola lectura ocuparía bastante tiempo. Y esto sin contar que constantemente muchas de ellas son reformadas, reglamentadas, derogadas, etc. Nos importa señalar cómo tanta legislación ha conducido al inicio de un gran gama de procesos que diariamente se presentan en los diferentes juzgados para entrar a la etapa del sumá-

JUSTICIA LABORAL 1983

Cuadro No. 1.1.

Juicios laborales individuales, por organismos jurisdiccionales, según secciones del país 1983

Secciones del país	Total Juicios Laborales	Juzgado Laboral de Circuito	Juzgado Civil de Circuito	Juzgado Promiscuo de Circuito	Juzgado Civil Municipal	Juzgado Prosmicuo Municipal	Juzgado Territorial
TOTAL NACIONAL	16.348	15.653	525	168	2	—	—
Antioquia	3.846	3.583	167	949	2	—	—
Atlántico	1.308	1.308	—	—	—	—	—
Bogotá, D.E.	3.071	3.071	—	—	—	—	—
Bolívar	894	798	96	—	—	—	—
Boyacá	325	308	17	—	—	—	—
Caldas	649	591	58	—	—	—	—
Caquetá	55	53	—	2	—	—	—
Cauca	85	66	19	—	—	—	—
Cesar	142	142	—	—	—	—	—
Córdoba	100	93	7	—	—	—	—
Cundinamarca	80	75	5	—	—	—	—
Chocó	185	177	—	8	—	—	—
Huila	344	335	9	—	—	—	—
La Guajira	22	22	—	—	—	—	—
Magdalena	591	589	22	—	—	—	—
Meta	149	130	3	16	—	—	—
Nariño	212	209	3	—	—	—	—
Norte de Santander	542	470	72	—	—	—	—
Quindío	243	224	19	—	—	—	—
Risaralda	152	141	2	9	—	—	—
Santander	749	736	13	—	—	—	—
Sucre	94	61	—	33	—	—	—
Tolima	249	216	33	—	—	—	—
Valle del Cauca	2.230	2.230	—	—	—	—	—
Arauca	—	—	—	—	—	—	—
Casanare	8	8	—	—	—	—	—
Putumayo	6	—	—	6	—	—	—
San Andrés y Providencia	17	17	—	—	—	—	—
Amazonas	—	—	—	—	—	—	—
Guainía	—	—	—	—	—	—	—
Guaviare	—	—	—	—	—	—	—
Vaupés	—	—	—	—	—	—	—
Vichada	—	—	—	—	—	—	—

FUENTE: DANE Boletín de Estadística No. 3 Julio-Septiembre de 1985

Ver Conceptos y metodología en "Compendio de Estadística de Justicia Laboral 1976-1982". DANE, mayo de 1984

rio. Como en la medida que crece la población crecen las transacciones y conflictos entre personas, en el transcurso de los años el volumen de procesos ha crecido en tal magnitud que su congestión y represamiento han resultado inevitables. Pero veamos algunas cifras. Tomaremos como ejemplo la justicia laboral. El cuadro No. 1.1. nos muestra el total de juicios laborales por organismos jurisdiccionales en 1983, destacándose el alto volumen de juicios iniciados y su alto grado de concentración en Bogotá y los principales departamentos del país como Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico. El otro aspecto a destacar es su concentración en cuanto al organismo a que son presentados los procesos, en este caso a los Juzgados Laborales del Circuito con el 95% de ellos. Pero no es solo este el caso sui generis. En el caso de la jurisdicción penal, que abarca

delitos contra la propiedad, la vida, la libertad y el honor sexual, la moral y la administración pública entre otros; habían en 1983 aproximadamente 319.638 sumarios repartidos entre los juzgados penales municipales 54%, juzgados de instrucción criminal 22% y juzgados promiscuos municipales 24%. Y en la justicia civil las cosas no es que sean diferentes. Ese mismo año se iniciaron 348.842 procesos en los juzgados del país, sumándose a los 792.680 que ya se venían adelantando. En resumen si se suman los procesos nuevos a los ya existentes en toda la rama jurisdiccional llegamos a una cifra superior al millón y medio, cuya evacuación por parte de los diferentes juzgados ocuparía más de tres años. Si a esto agregamos que la mayoría de esos procesos no se deciden en instancia única, sino que tienen una y dos instancias; y que los juzga-

Cuadro No. 1.2.

Tiempo de duración de los procesos en los juicios ordinarios, según secciones del país 1983

Secciones del país	Total juicios ordinarios	Menos de 6 meses	7-12 meses	13-18 meses	19-30 meses	31-48 meses	Más de 49 meses	Sin información
TOTAL NACIONAL	12.521	2.862	2.182	2.040	2.633	1.628	976	200
Antioquia	3.559	967	716	785	801	218	43	29
Atlántico	985	202	150	150	210	160	53	60
Bogotá, D.E.	2.173	217	227	209	498	532	477	13
Bolívar	529	60	45	67	170	93	66	28
Boyacá	198	56	17	29	42	29	13	12
Caldas	577	227	131	132	69	7	11	—
Caquetá	46	15	6	8	11	4	1	1
Cauca	71	10	18	12	11	6	4	—
Cesar	129	18	26	28	21	27	8	1
Córdoba	61	9	11	6	33	10	7	6
Cundinamarca	69	8	9	13	18	10	11	—
Chocó	34	5	5	2	15	3	1	3
Huila	285	127	73	49	22	4	2	8
La Guajira	15	5	4	3	—	2	1	—
Magdalena	356	88	53	48	53	40	62	12
Meta	118	17	19	21	20	14	3	24
Nariño	138	25	35	28	32	3	15	—
Norte de Santander	344	99	68	70	82	16	9	—
Quindío	195	102	20	18	44	11	—	—
Risaralda	127	31	61	25	8	2	—	—
Santander	382	89	46	39	74	99	35	—
Sucre	45	14	4	5	5	9	6	2
Tolima	176	50	45	35	31	12	3	—
Valle del Cauca	1.833	408	393	252	378	307	145	—
Arauca	—	—	—	—	—	—	—	—
Casanare	8	—	—	4	4	—	—	—
Putumayo	4	3	—	—	1	—	—	—
San Andrés y Providencia	14	10	—	2	1	—	—	1
Amazonas	—	—	—	—	—	—	—	—
Guainía	—	—	—	—	—	—	—	—
Guaviare	—	—	—	—	—	—	—	—
Vaupés	—	—	—	—	—	—	—	—
Vichada	—	—	—	—	—	—	—	—

FUENTE: DANE Boletín de Estadística No. 3 Julio-Septiembre de 1985

dos no solo realizan actuaciones procesales que concluyen en sentencia, sino que además deben llevar a cabo actuaciones que no configuran procesos como son, por ejemplo, los recursos de revisión, comisiones, embargos, remates, etc., podemos concluir que en las actuales circunstancias es imposible pedir eficiencia y rapidez a una rama tan abandonada por el Estado como lo es en estos momentos la rama jurisdiccional (según se podrá ver más adelante).

Consecuencia del atafagamiento de trabajo que día a día se presenta en las diferentes instancias, el tiempo de duración de los procesos es cada vez mayor, es decir, la justicia se hace cada vez más lenta. El cuadro 1.2. nos muestra el ejemplo de la justicia laboral, en el que se puede ver que en el total nacional de los 12.521 juicios, 5.237, o sea el 41.8% tenía una duración mayor a 18 meses. El caso es especialmente grave en Bogotá y el Valle del Cauca, pues en estas dos secciones los juicios de duración superior a los 18 meses representan el 69 y 44% respectivamente. Cualquier comentario adicional sobra.

2. El presupuesto a la Rama

Es importante analizar la evolución del presupuesto ejecutado por la rama jurisdiccional en los últimos años. Para ello estudiaremos los cuadros 2.1. y 2.2. El cuadro 2.1. muestra la participación de la rama en el presupuesto global en su apropiación

definitiva. Tenemos acá una primera sorpresa al ver como la rama representaba el 2.3% en 1972 pero además cómo en el transcurso de los diez años solo incrementó su participación en un punto, ya que pasa a ser el 3.3% en 1982. El cuadro nos deja ver que no es esta rama la única cenicienta, en razón de que con el Congreso pasa algo similar: del 0.6% en 1972 pasó al 0.81% en el 82. Lo curioso es que todo esto ocurre mientras que la rama ejecutiva mantiene una altísima participación en todo el período, el 76.6% en el 72 y el 75.7% en el 82. En un país donde la tridivisión del poder está consagrada en la constitución es inconcebible la pobreza de dos de sus ramas frente a la riqueza de la otra. Pero entiéndase bien, no se trata de que el presupuesto se divida en partes iguales sino de que éste se reparta de acuerdo a las necesidades de cada una de ellas.

El cuadro 2.2. se encarga de examinar en detalle el presupuesto de la rama jurisdiccional al establecer la participación porcentual de los gastos de funcionamiento e inversión. Nos hallamos aquí ante la segunda sorpresa y es que a lo largo de los 10 años los gastos de funcionamiento no han representado menos del 87% del presupuesto total apropiado, además de que durante los años 1975 a 78 representaron el 100%. En otras palabras, en los años mencionados no hubo inversión en la rama jurisdiccional; y de ahí en adelante su participación ha sido muy fluctuante, alcanzando su mayor valor en 1983 con el 12.3% y el menor en 1979 con el 1.6%.

Cuadro No. 2.1.

Participación de las Entidades en el Presupuesto Apropiación Definitiva 1972 - 1982

ENTIDAD	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Congreso	0,6	0,5	0,7	0,57	0,66	0,55	0,53	0,66	0,73	0,76	0,81
Contraloría	0,8	0,8	0,88	0,8	1,2	1,1	1,4	1,5	1,3	1,4	1,3
Rama Ejecutiva											
Sector Centralizado	76,6	76,6	77,3	75,4	74,7	77,2	78,5	78,4	77,7	76,8	75,7
Rama Jurisdiccional	2,3	2,4	2,3	2,8	2,8	2,8	2,7	2,6	2,8	3,2	3,3
Ministerio Público	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,47	0,47	0,77	0,68
Registraduría	—	—	—	—	—	—	—	—	0,4	0,39	0,5
Servicio de Deuda	13	13,6	13,3	14	14,7	12,1	10,8	10,8	10,8	11,4	12,2
Policía	6,0	5,3	5,3	5,6	5,3	5,5	5,4	5,3	5,4	5,2	5,2
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Informes Financieros Contraloría General de la República

No es por azar, entonces, que las condiciones locativas estén en el lamentable estado en que se encuentran, y peor aún que en el mediano plazo no se vea la posibilidad de su mejoramiento.

Si nos ocupamos un poco más de la parte de los gastos de funcionamiento, se encuentra uno con la tercera sorpresa. Recordemos antes, no obstante, los principales rubros que componen los gastos de funcionamiento. En primer lugar están los servicios personales que incluye, entre otros, sueldos, primas técnicas, bonificaciones, subsidios, etc. En segundo lugar están los gastos generales que incluyen equipos, materiales, suministros, servicios públicos, comunicaciones, etc. Y por último las transferencias que se hacen a instituciones como ICBF, ESAP, SENA, Fondo Nacional del Ahorro, Cajanal, etc. Pues bien, de estos tres grandes rubros los servicios personales alcanzan el mayor porcentaje. En 1975 eran el 93.1% del total del presupuesto de la rama, y aunque su tendencia es a disminuir siguen siendo en 1985 el 74.7%. En cuanto a los gastos generales, que son los que permiten el normal funcionamiento de los despachos, su participación es muy pobre: del 6.8% en 1975 y del 7.8% diez años después. En lo referente a las transferencias, apenas en el año 1978 representaban el 4.8%, llegando al 14.9% en 1985; lo que muestra que en menos tiempo han crecido mucho más que los gastos generales e incluso que los propios servicios personales. Todo lo anteriormente expuesto se puede apreciar de forma resumida en el gráfico No. 1.

Concluyendo, del análisis de la apropiación definitiva del presupuesto de la rama jurisdiccional a lo largo de estos años se pueden deducir varias cosas:

1o. Es claro el predominio de los gastos de funcionamiento sobre los de inversión, lo que ha conducido a la imposibilidad de expansión de la rama a través de la creación de nuevos juzgados o del mejoramiento de las instalaciones de los ya existentes.

2o. Dentro de los gastos de funcionamiento predominan los servicios personales (sueldos y demás) sin que, como se verá luego, implique ello que son los "magníficos" sueldos los que están acabando con el presupuesto.

3o. Los gastos generales que son los que se consumen en elementos de apoyo a los juzgados son tan bajos que durante la mayor parte del año se debe trabajar con las uñas, como se dice en el argot popular.

Todo lo planteado hasta acá muestra el grave problema presupuestal de la rama jurisdiccional al cual debemos anotar que se añade el hecho de que su presupuesto se encuentra "amarrado" al del Ministerio de Justicia. Sin embargo, cabe preguntarse ¿la sola inyección de recursos es suficiente para subsanar los graves problemas de esta rama? Esto trataremos de responderlo en la parte final.

3. La Administración en la rama jurisdiccional

Nos centraremos ahora en los aspectos administrativos de la justicia en Colombia. Comenzaremos por el aspecto de la estructura de la rama. La Constitución Nacional ha calificado a la justicia como "...un servicio público de cargo de la nación..."³ con lo cual quedó definida como una rama total-

Cuadro No. 2.2.

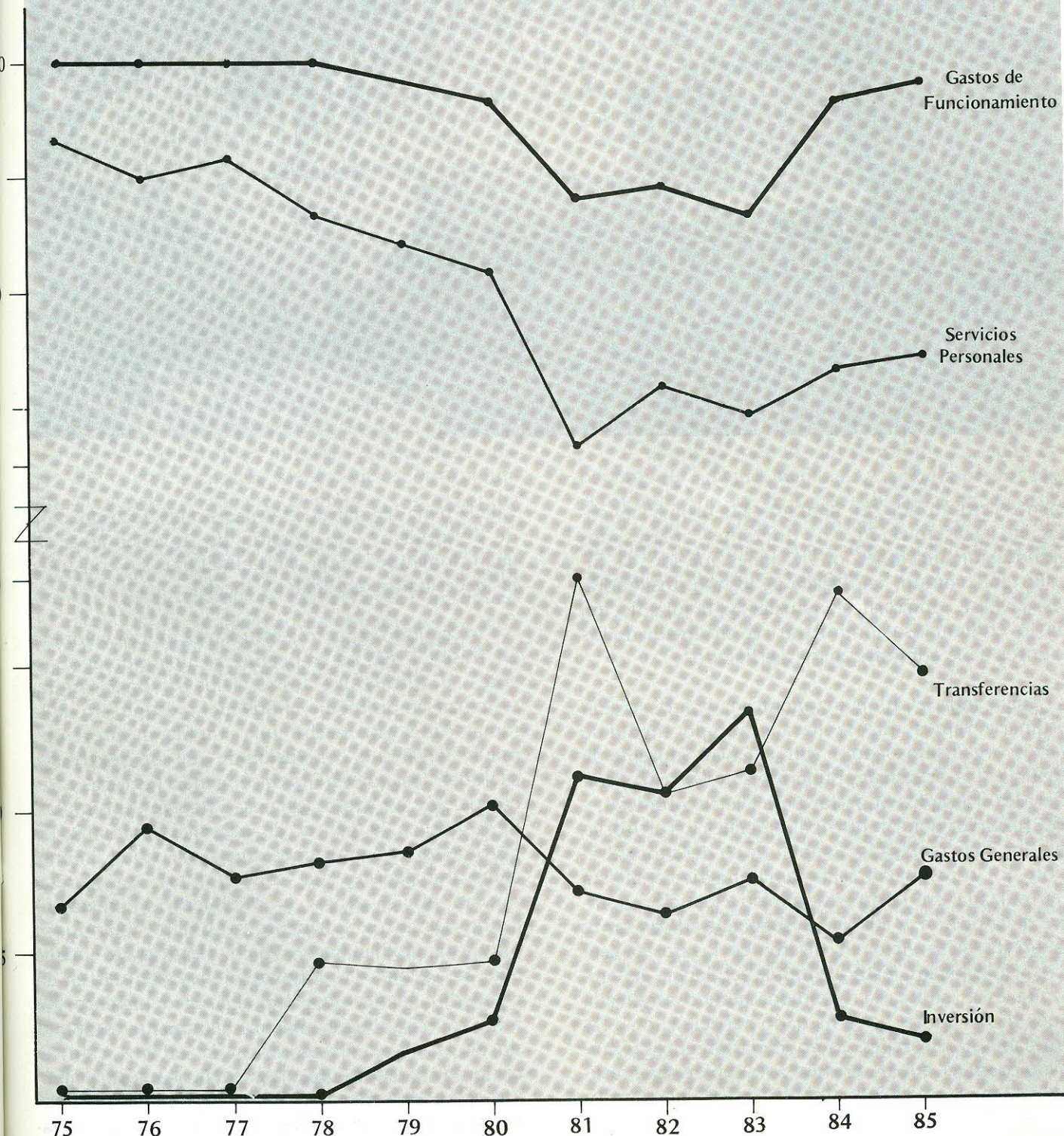
Distribución Porcentual del Presupuesto - Rama Jurisdiccional Apropiación Definitiva 1975 - 1985

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Servicios Personales	93,1	90,5	92,2	87	84,8	82,4	63,7	72,1	68,6	73,6	74,7
Gastos Generales	6,8	9,5	7,8	8,1	8,6	10,1	7,1	6,5	7,6	5,6	7,8
Transferencias	—	—	—	4,8	4,7	4,8	18	10,7	11,3	17,7	14,9
Total Gastos de Financiamiento	100	100	100	100	98,4	97,3	88,8	89,3	87,6	97,1	97,5
Total Inversión	—	—	—	—	1,6	2,7	11,2	10,7	12,3	2,9	2,5
Total Presupuesto	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Informes Financieros Contraloría General de la República

Gráfico No. 1

Distribución porcentual del presupuesto de la Rama Jurisdiccional - Apropiación definitiva 1975-85



FUENTE: Cuadro No. 2.2.



mente centralizada. En la práctica la propia Constitución ha establecido, en diferentes apartes, dos grandes jurisdicciones o divisiones que son: la jurisdicción común, encargada de los asuntos laborales, civiles, comerciales y penales; y, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo encargada de los asuntos de la administración del Estado⁴.

Analizando el funcionamiento de la jurisdicción ordinaria vemos que se lleva a cabo por medio de varios organismos como son la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, los Juzgados Superiores de Distrito Judicial, y los Juzgados del Circuito, Municipales y Territoriales; lo que ha llevado a hablar de su desconcentración. En otras palabras, la rama jurisdiccional está centralizada en tanto se administra justicia a nombre de la nación, y a la vez desconcentrada en tanto se presta el servicio en diferentes lugares de este país. No obstante esto último, la tendencia generalizada es a calificarla como una rama centralizada pues hasta ahora no se ha dado participación a las entidades territoriales como departamentos y municipios para que le presten apoyo bien sea presupuestal o propiamente administrativo. Al respecto

vale la pena señalar que las decisiones de asignación de presupuesto y realización de inversiones se siguen tomando en la capital del país sin consultar las necesidades regionales y locales.

Un segundo aspecto a estudiar es el, tan valorado en frases y más no en hechos, recurso humano. Ya antes se afirmó que los servicios personales representaban en promedio el 80% del presupuesto de la rama. Ante este hecho una mirada desprevenida puede llevar a la conclusión de que son "excesivos sueldos" los que están consumiendo los escasos recursos. Sin embargo, las cosas no son tan simples. Si se analiza la planta de personal de un juzgado "promedio" encontramos que tiene normalmente cinco trabajadores que son: el juez, un secretario, un oficial, mayor, un escribiente y un notificador. De éstos solamente se puede decir que el juez está medianamente bien remunerado ya que para los demás las remuneraciones se sitúan en un promedio apenas superior al salario mínimo. No hay, además, ningún sistema claramente establecido de ascensos, de valoración de trabajos, calificación de méritos o de antigüedad. Así, por ejemplo, se pueden encontrar casos de escribientes o notificadores que después de 10 o más años de traba-

jo están recibiendo comparativamente el mismo sueldo, eso sí con la bonificación adicional de que pueden ser declarados insubsistentes en cualquier momento⁵. En otros términos, no existe en la justicia colombiana ningún sistema de administración de personal. Esto lo podemos confirmar nuevamente al comprobar que no existe ningún sistema racional de nombramiento de personal, no hay concursos para proveer cargos. Si miramos de nuevo la Constitución notamos que en ella se consagra que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se nombran por cooptación, éstos eligen a los magistrados y éstos a los jueces, quienes a su vez nombran a sus inmediatos colaboradores. Dicho en lenguaje popular, en la justicia de este país los nombramientos son a dedo y no mediante algún sistema de reclutamiento y selección. Igualmente, desde este ángulo, nos hallamos ante la inexistencia de programas de capacitación y desarrollo de personal, como de manuales de funciones y procedimientos que faciliten el cumplimiento de los procesos diarios de trabajo.

Un tercer y último aspecto a mirar es el del apoyo logístico. Partimos del hecho ya señalado de la irrisoria participación de los gastos generales en el total del presupuesto. Pues bien, esta aguda escasez de recursos es la causante del desaseo e incluso de la falta de los elementos mínimos para poder trabajar como son, y aunque suene como del otro mundo, el papel y los lápices. Del mismo modo la falta de algún sistema de archivo y conservación de documentos ha sido causa del deterioro y extravío de muchos sumarios. Y por último, como señalamos antes, el hecho de que la asignación del presupuesto para gastos se decida desde Bogotá no da agilidad ni eficiencia a las soluciones que permitan resolver problemas acuciantes de los distintos juzgados del país.

Conclusiones

Lo anteriormente señalado da una visión negativa, o pesimista si se quiere, acerca de la situación actual de la administración de justicia en nuestro país. El gran volumen de trabajo que deben atender los diferentes juzgados y demás instancias de la rama, sumado a la falta de recursos presupuestales y, lo que es más grave, a la falta de un sistema administrativo que guíe los esfuerzos realizados; ha desembocado en una parálisis cada vez mayor del sistema, con lo cual los calificativos de lenta, ineficiente y errática ilustran el carácter de la crisis. Dicho de otra forma, en los actuales momentos la rama jurisdiccional ha perdido su objetivo de prestar pronta y oportuna justicia a cambio de "adminis-

trar" un sistema de códigos y procedimientos que se consideran como el fin y no como lo son en realidad, medios para alcanzar un mejor convivir en sociedad.

Mirado desde acá, podemos respondernos la pregunta formulada antes en sentido negativo. Es decir, el aumento de recursos financieros en las actuales circunstancias no conduciría más que a un mayor despilfarro en la rama jurisdiccional. Se requiere, antes, de toda una gran reforma del sistema de organización y funcionamiento de la rama con el fin de que los recursos que en ella se inviertan conduzcan a una mayor agilidad y beneficio en términos sociales y no a que se conviertan en una nueva causa para seguirse lamentando.

Respecto de esto, no han sido pocos los intentos que diferentes administraciones han hecho sin que sean claros sus resultados. Habría que indagar, mas no lo haremos aquí, las causas de tanta reforma pero también de tanto fracaso. Bástenos por señalar ahora que una última medida que se ha expedido es el decreto 2400 de 1986 o Estatuto de Carrera Judicial que se orienta a establecer un sistema de administración de personal que puede tener grandes repercusiones si realmente llega a operar.

Por ahora, y siendo optimista, tocará seguir esperando un mejor mañana; y siendo pesimistas, acostumbrarnos a vivir las soluciones que le planteó el pintor Titorelli a Joseph K., a saber: La absolución aparente y la prórroga indefinida, ya que la absolución real es imposible⁶.

BIBLIOGRAFIA

- 1 KAFKA, Franz. "El Proceso". Editorial Los Libros de Plon, s.f. P. 7.
- 2 Es decir, no nos ocuparemos del papel social de la legislación existente, que no es otro que el de garantizar las condiciones de reproducción del régimen social imperante, el régimen de propiedad privada, que es en últimas la causa de las desigualdades entre los hombres. En este sentido concordamos con quienes afirman que garantizar la igualdad (legal) entre desiguales es garantizar la desigualdad.
- 3 ORTEGA T., Jorge. "Constitución Política de Colombia". Editorial Temis, Bogotá, 1982.
- 4 En este ensayo nos hemos venido ocupando de la jurisdicción común, dejando de lado a la contencioso-administrativa, que requeriría todo un estudio particular.
- 5 Los típicos bajos sueldos de la rama jurisdiccional son, de otro lado, los que han patrocinado el sistema de dádivas y regalos a fin de que expedientes "refundidos" queden en primer plano o viceversa, según la necesidad del interesado.
- 6 KAFKA, Franz. Op. cit., ver p. 132 y ss.