



Asamblea General

Distr. general
16 de abril de 2010
Original: español

Consejo de Derechos Humanos

14º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Carina Knaul de Albuquerque e Silva*

Adición

Misión a Colombia**

* Documento presentado con retraso.

** El resumen del presente documento se distribuye en todos los idiomas. El informe completo que figura en el anexo del resumen se distribuye únicamente en español y en inglés.

Resumen

La Relatora Especial visitó Colombia en misión oficial por invitación del Gobierno del 7 al 16 de diciembre de 2009. Durante su visita fue recibida por el Sr. Presidente de la República y sostuvo reuniones con el Sr. Vicepresidente de la República; autoridades gubernamentales y de la rama judicial; con representantes de la sociedad civil y con sindicatos. Visitó las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Cali y Medellín, lo que le permitió conocer el estado de la judicatura en diversas regiones del país.

El informe hace referencia a la Constitución política de 1991, que consagra la independencia de la rama judicial y de las decisiones judiciales. Pese a que la estructura de la rama judicial se establece en función de esta independencia, el informe menciona diversos aspectos que la afectan: la sensación generalizada de impunidad y la consiguiente ineficacia del sistema de justicia; la sobrecarga de procesos a considerar en cada juzgado y tribunal; la inadecuada administración e insuficiencia de recursos materiales y humanos; dificultades en la recolección de pruebas y en la investigación de los delitos; ataques e intimidación de víctimas y testigos; existencia de grupos de delincuencia organizada que se resisten a la investigación de los delitos; falta de definición de adecuadas prioridades para la investigación de los casos; corrupción en la justicia y deficiencia en el sistema de acceso a la justicia en una doble dimensión: el acceso a las acciones judiciales y a los procesos y obtención de una resolución final firme.

En sus entrevistas con los actores del sistema de justicia —jueces, magistrados, fiscales, procuradores, abogados, defensores públicos— se añadieron a esta lista de cuestiones de preocupación las siguientes: ataques, amenazas e intimidaciones que afectan el trabajo de investigación y juzgamiento; ausencia de medidas de seguridad adecuadas e inadecuadas evaluaciones de los niveles de riesgo; traslados obligatorios a otras ciudades; ausencia de locales adecuados para ejercer la jurisdicción y de equipamiento y sistemas de informática que permitan agilizar el trámite de los procesos; insuficiencia de recursos financieros; falta de adecuado entrenamiento, particularmente de los jueces que ejercen en la jurisdicción penal, teniendo en cuenta la introducción del sistema procesal oral acusatorio; dificultades para los fiscales que trabajan en primera y segunda instancia para aplicar el principio de oportunidad.

Los ataques contra los jueces y magistrados alcanzaron un momento particularmente grave en 1985 con el ataque y destrucción del Palacio de Justicia de Bogotá. A partir de ese momento los ataques contra los jueces, fiscales y abogados, y el sentimiento de que los mismos podían ser realizados con impunidad, se incrementaron y generalizaron. El informe menciona también el ataque y destrucción en 2005 del Palacio de Justicia de Cali y el hecho de que, cinco años después, magistrados y jueces estén ubicados en locales precarios.

Los programas de pacificación, desmovilización, seguridad, desarme y justicia transicional (Ley N° 975 de 2005) desarrollados durante la última década, han motivado una gran sobrecarga de investigaciones por violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, así como una congestión de procedimientos judiciales en los tribunales y juzgados. Las investigaciones en curso no se limitan a los integrantes de organizaciones criminales y armadas ilegales, sino a las conexiones de sus jefes con autoridades gubernamentales y con miembros del poder legislativo. La Relatora Especial destaca, en este contexto, la notable labor llevada a cabo por la Corte Suprema de Justicia en los casos de la denominada parapoltica; aunque recuerda la necesidad de respetar el principio internacional de la doble instancia.

El informe señala también las interferencias políticas en el nombramiento de los integrantes de las Altas Cortes, particularmente de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y en la Fiscalía General de la República, e identifica la acción de estos dos órganos como el mayor desafío para la garantía de la independencia de la judicatura. La Relatora Especial expresa que la introducción de un sistema paralelo de justicia de transición mediante la Ley de justicia y paz, así como la introducción del sistema procesal penal oral acusatorio han representado un gran desafío para la rama judicial.

En este contexto, el informe señala las consecuencias negativas de la actual situación de interinidad en la Fiscalía General. El trabajo de la Fiscalía General está en estrecha relación con los tribunales y juzgados y afecta a la labor de éstos. La manera como coordinan sus esfuerzos se traduce en un aumento o en una disminución de la credibilidad del sistema judicial en su conjunto y de la sensación de impunidad.

El informe recoge también la preocupación de la Relatora Especial por la utilización de la acción de tutela por las Altas Cortes para anular sentencias y decisiones de otra Alta Corte. En relación con la jurisdicción militar, la Relatora Especial hace un llamamiento para resolver los conflictos de competencia en favor de la jurisdicción ordinaria en casos de duda. Formula también la Relatora Especial una invocación para que cese todo ataque orientado a desprestigiar a la judicatura; mermar la credibilidad de magistrados y jueces; o afectar a la confianza que los ciudadanos deben tener en la justicia.

El informe destaca también la importancia de la actividad profesional desarrollada por los abogados y subraya la necesidad de otorgarles todas las condiciones necesarias para que puedan llevar a cabo adecuadamente su labor. Plantea la conveniencia de que se reúnan en un colegio de abogados que defiendan sus fueros y vele por la observancia de reglas éticas de conducta, liberando así a los abogados del control y sanción del Consejo Superior de la Judicatura.

El informe concluye identificando el problema de la tierra como subyacente a muchas de las cuestiones examinadas. Es necesario avanzar en los procesos de demarcación, de titulación y de registro de propiedad y de posesión de la tierra porque la incertidumbre en estas cuestiones es y será causa latente de muchos crímenes y violaciones de derechos humanos.

Por último, el informe postula también la necesidad de promover la presencia de la mujer en las Altas Cortes, tribunales de segunda instancia, juzgados y fiscalías. La necesidad de establecer una sola carrera judicial en la judicatura y una verdadera carrera en la Fiscalía General, a través de concursos de mérito objetivos e imparciales.

La Relatora Especial concluye su informe afirmando que todo combate a la violencia y todo proceso de paz pasan necesariamente por el camino de la realización de la justicia. La independencia judicial, en todos sus aspectos, representa el instrumento de mayor garantía para que justicia sea hecha.

Anexo

Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Dra. Gabriela Carina Knaul de Albuquerque e Silva

Misión a Colombia

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	5
II. El sistema judicial	4–31	5
A. Las Altas Cortes de Justicia	4–11	5
B. Equilibrio entre las Altas Cortes	12–15	7
C. Nombramiento de jueces y magistrados	16–21	7
D. Las jurisdicciones especiales	22–24	8
E. La Fiscalía General de la Nación	25–31	9
III. Reformas y desarrollos recientes que afectan al sistema judicial	32–49	10
A. El proceso de justicia y paz	32–40	10
B. El nuevo sistema penal acusatorio	41–47	12
C. La jurisdicción militar	48–49	13
IV. Desafíos al sistema judicial	50–65	13
A. Impunidad	50–51	13
B. Asesinatos, amenazas e intimidación	52–55	14
C. Recursos asignados a la Judicatura	56–63	14
D. Reforma de la Judicatura	64–65	15
V. La profesión legal, los abogados y los defensores públicos	66–70	15
VI. Acceso a la justicia	71–76	16
VII. Conclusiones	77–87	17
VIII. Recomendaciones	88–89	18

I. Introducción

1. La Relatora Especial visitó la República de Colombia del 7 al 16 de diciembre de 2009 atendiendo a una invitación del Gobierno. La visita comprendió las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Medellín y Cali. La Relatora Especial fue recibida por el Sr. Presidente de la República y sostuvo reuniones con autoridades gubernamentales; autoridades judiciales, jueces, fiscales, abogados y operadores judiciales. Sostuvo también reuniones con representantes de la sociedad civil, de organizaciones internacionales y de los organismos del sistema de las Naciones Unidas.

2. La Relatora Especial agradece al Gobierno la invitación formulada para visitar el país y por la extensa cooperación prestada durante su visita, que incluyó su disposición para realizar cambios de última hora en el programa oficial. Particular apreciación merece el Programa Presidencial en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario por su permanente disposición a brindar información y absolver dudas, así como la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

3. A medida que la visita comenzaba a desarrollarse, la Relatora Especial percibió que las preocupaciones de sus interlocutores se centraban en algunos temas particulares: la sensación generalizada de impunidad; el nombramiento del Fiscal General de la Nación; la importancia de la investigación y el juzgamiento en los procesos llamados de la parapolítica; el rol de la judicatura en la sanción a los responsables de la violencia; los ataques, intimidaciones y amenazas contra magistrados, jueces, fiscales y abogados; la introducción de un nuevo sistema procesal penal; el proceso de justicia y paz; y la estigmatización de los derechos humanos en diversos actos públicos; las intimidaciones y maniobras contra la credibilidad de la judicatura.

II. El sistema judicial

A. Las Altas Cortes de Justicia

4. La Constitución política de la República de 1991 establece que la rama judicial está conformada por la Corte Constitucional, a la que se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución; la Corte Suprema de Justicia, máximo tribunal de la justicia ordinaria; el Consejo de Estado, tribunal supremo de lo contencioso-administrativo; el Consejo Superior de Judicatura (CSJ), que administra la carrera judicial; las Jurisdicciones Especiales —de los pueblos indígenas y de jueces de paz—; y la Fiscalía General de la Nación, que ejerce la acción penal e investiga los delitos. Sus decisiones son independientes (art. 228) y los jueces sólo están sometidos al imperio de la ley (art. 230).

5. Las cuatro Altas Cortes son formalmente coiguales con la diferencia de sus distintas atribuciones. Durante su visita, la Relatora Especial recibió la siguiente información sobre cada uno de estos órganos.

6. La Corte Constitucional ha emitido sentencias que han sido de importancia para el desarrollo constitucional de Colombia, particularmente en los casos de los pueblos indígenas y de los desplazados internos¹. Ha declarado la inconstitucionalidad de estados de emergencia; de varias leyes aprobadas por el Congreso y ha dado instrucciones precisas de enmienda de la legislación para que sea concordante con la Constitución. Tanto el poder

¹ Sentencias de la Corte Constitucional.

ejecutivo como el legislativo respetan sus fallos. Los integrantes de la Corte Constitucional suelen viajar por el país para hacer conocer al gran público cómo ejercer sus derechos constitucionales y difundir su jurisprudencia. Sus decisiones constituyeron un paso importante para un diferenciado tratamiento de los desplazados internos.

7. Una serie de decisiones de la Corte Constitucional han estado orientadas a reforzar la independencia del poder judicial². Algunas de sus decisiones fueron controvertidas: por ejemplo, la relativa a la posibilidad de establecer la reelección presidencial inmediata. El examen de la posibilidad de un referendo que permitiese una segunda reelección, culminó con la sentencia C-141 de 26 de febrero de 2010 que declaró inexecutable la Ley N° 1354 de 2009, impidiendo la realización del referendo reeleccionista. El Gobierno acató plenamente dicha decisión.

8. La Corte Suprema de Justicia, por medio de su Sala Penal, ha hecho un trabajo de investigación de los casos de la llamada "parapolítica" relativos a posibles conexiones de jefes de organizaciones paramilitares con miembros del Congreso de la República y del Gobierno. Actualmente están siendo procesados 93 parlamentarios y la Corte ha emitido 22 sentencias, de las cuales 13 son condenatorias, 5 absolutorias, y el resto de carácter inhibitorio o preclusión. A noviembre de 2009, la Fiscalía General había iniciado 249 casos contra 13 diputados, 12 gobernadores, 166 alcaldes y 58 concejales.

9. Magistrados del Consejo de Estado informaron a la Relatora Especial de que sus decisiones son generalmente acatadas por el Gobierno. Pero se quejaron que éste se limita a aplicarlas en el caso concreto, sub júdice, cuando podría aplicarlas a todos los casos similares mediante la emisión de una directiva o instrucción de carácter general. Por el contrario, se han dado casos en que se ha emitido una directiva totalmente contraria al criterio del Consejo de Estado³. Ello obliga a quienes están afectados por una situación similar a interponer recursos para hacer valer sus derechos, congestionando así el trabajo del Consejo de Estado. El Gobierno ha dado varios pasos para superar esta situación: la Directiva presidencial N° 05 de 22 de mayo de 2009 dispone en su numeral 6 que las comisiones de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso-administrativo "deberán analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas". Un proyecto de ley que contempla un plan de descongestión judicial, radicado por el poder ejecutivo ante el Congreso el 18 de noviembre de 2009, propone instituir la obligatoriedad para las entidades públicas de someter sus decisiones gubernativas a la jurisprudencia reiterada de las Altas Cortes.

10. El Consejo Superior de la Judicatura se encarga de la administración de la carrera judicial, de la evaluación, promoción y sanción disciplinaria de los jueces, de la construcción y ejecución del presupuesto de la rama judicial y de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. La evaluación de los jueces es anual y se considera tanto el número de casos que resuelve; el tiempo que ha necesitado para resolverlos, y otros criterios como sus esfuerzos por actualizar su formación profesional o académica. Pero es preciso un diagnóstico de todas las necesidades y una planificación de las acciones conducentes para superarlas con una definición clara y objetiva de los resultados a alcanzarse en un determinado período. Diversos sectores criticaron la influencia política en el nombramiento de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y sus consecuencias en la lucha contra la corrupción. En la Sala

² Véase por ejemplo la sentencia C-1643 del año 2000, en que la Corte distingue entre los principios de autonomía y de independencia judicial, y las sentencias T-592/2002 y T-593/2002, en las que la Corte precisa que la independencia judicial es una garantía para la aplicación del derecho vigente.

³ Este fue el caso de un reciente fallo sobre pensiones, en el que el Gobierno publicó una directiva en sentido contrario.

Administrativa del Consejo no están representados magistrados de tribunales ni jueces de primera instancia ni otros operadores judiciales.

11. Existe una escuela judicial que ofrece diversos cursos y seminarios de formación de acuerdo con las necesidades y la demanda. Varios cursos han sido orientados a la formación en el nuevo sistema procesal penal acusatorio. La Relatora Especial escuchó algunas críticas sobre diferencias en la intensidad y el contenido de dichos cursos. Habría en consecuencia una necesidad de mejor coordinación y de armonización de su contenido.

B. Equilibrio entre las Altas Cortes

12. La utilización de la tutela, un recurso de amparo sumamente empleado por los ciudadanos, para revocar decisiones finales de otra Alta Corte, está dando lugar a graves tensiones entre las Altas Cortes. Magistrados de la Corte Constitucional manifestaron que la Corte Suprema de Justicia, particularmente su Sala Civil, no acepta que la Corte Constitucional pueda invalidar sus decisiones. Integrantes de la Corte Suprema se quejan de que la Corte Constitucional lleve a la controversia al Consejo Superior de la Judicatura, que no tiene mayor conocimiento desde el punto de vista sustantivo sobre el asunto reclamado.

13. Integrantes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado perciben que el Consejo Superior de la Judicatura está siendo utilizado por autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo para interferir en la independencia del poder judicial. Se acusa a su Sala Disciplinaria de ser permeable a presiones cuando se trata de presentar candidatos a integrar las Altas Cortes y de falta de transparencia en la selección de los candidatos. La Relatora Especial ha escuchado la misma alegación de parte de magistrados, jueces, fiscales y miembros de organizaciones no gubernamentales. Se criticó particularmente el sistema de nombramiento de sus integrantes por la Cámara de Representantes de postulaciones realizadas por el Presidente de la República, lo que le daría un claro contenido político. Se teme también que sus facultades disciplinarias puedan ser utilizadas como una medida de limitar la acción de los jueces o su independencia e imparcialidad.

14. La tutela es un recurso constitucional avanzado y efectivo que es quizá lo que más valoran los ciudadanos en la justicia. Ha demostrado ser un recurso eficaz para proteger los derechos fundamentales. Su utilización masiva (10.000 recursos son presentados cada semana) ha obligado a la Corte Constitucional a establecer un proceso de selección, basado en criterios objetivos de admisibilidad.

15. El período de las respectivas presidencias de las Altas Cortes es corto, de un año, un período que parece insuficiente para una adecuada planificación de las tareas que deben llevarse a cabo y un apropiado seguimiento de la realización de los proyectos. No hay un sistema de jubilación adecuado.

C. Nombramiento de jueces y magistrados

16. Los exámenes de ingreso y de promoción a la carrera judicial son en general objetivos. Suelen desarrollarse sin interferencia externa a través de un proceso eliminatorio. Una vez nombrados, los jueces y magistrados tienen estabilidad en la carrera, lo que resulta sumamente importante para garantizar su independencia e imparcialidad. Sin embargo, la carrera judicial se interrumpe al llegar al nivel de magistrado de Tribunal de segunda instancia. El acceso a las Altas Cortes es independiente de la carrera judicial.

17. La enmienda constitucional que permitió la reelección del Presidente de la República afectó la relación de equilibrio de poderes trabajosamente estudiada y establecida

en la Constitución, de modo que el Presidente de la República gobierna con magistrados y con el Fiscal General que él contribuyó a designar.

18. El Presidente de la República debe constituir ternas para la elección de la Sala Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, del Fiscal General de la Nación y, parcialmente, de la Corte Constitucional. Durante su visita la Relatora Especial expresó que una segunda reelección o una reelección indefinida afectaría aún más al sistema de controles mutuos y de equilibrios entre los poderes del Estado.

19. Los magistrados de las Altas Cortes son nombrados por un período de ocho años, que es corto y puede poner en riesgo la independencia del poder judicial porque muchas veces los magistrados, que al terminar su período todavía están en edad de trabajar, deben volver a buscar un empleo en el mercado de trabajo, en el que el primer empleador es el Estado.

20. La Relatora Especial observa el recurso al nombramiento de jueces temporales para cubrir vacancias. Se trata de jueces que no tienen ninguna estabilidad y que no gozan de ninguna protección laboral, lo que los convierte en potencialmente vulnerables ante presiones o amenazas.

21. Particular preocupación fue expresada por la falta de medidas que permitan el incremento del número de juezas y magistradas. La Relatora Especial tomó conocimiento de que existe una disposición legal de que al menos una mujer debe integrar las ternas para los tribunales superiores. Incluso, algunos procesos de nombramiento fueron anulados por no haberse incluido a una mujer en las ternas correspondientes.

D. Las jurisdicciones especiales

22. Las comunidades indígenas tienen su propio sistema de administración de justicia reconocido y protegido por la Constitución. El Estado intenta avanzar en la celebración de acuerdos con estas comunidades para armonizar la competencia jurisdiccional de los tribunales indígenas con la jurisdicción ordinaria.

23. Representantes de las comunidades indígenas insistieron en que se les debe permitir aplicar su derecho y hacer justicia de conformidad con sus propias nociones y postulados. Algunos se quejaron de la falta de la necesaria autonomía en la aplicación de su propio sistema. Otros afirmaron que el Estado no les proporciona los recursos necesarios para su funcionamiento, aunque ello es en alguna manera paliado con la asignación de recursos municipales. En ocasiones se producen serias discrepancias, como en relación con la posible aplicación de castigos físicos. Representantes gubernamentales expresaron que su intención es respetar en la medida de lo posible la jurisdicción indígena pero atendiendo a que no se produzcan violaciones a los derechos humanos.

24. Los indígenas están sobrerrepresentados en la población carcelaria. Muchos no cuentan con la formación o recursos necesarios para salir adelante en la vida ordinaria lo que los puede colocar en una situación de conflicto con la ley. Una vez en esta situación, no suelen contar con una defensa efectiva. En algunos casos, las condenas proferidas por las autoridades indígenas superan el máximo legal. El Gobierno informó de que ha identificado el número de población indígena que se encuentra reclusa por decisión de la justicia ordinaria, desglosada de la que se encuentra reclusa por decisión de la jurisdicción especial indígena.

E. La Fiscalía General de la Nación

25. La Fiscalía General de la Nación es parte de la rama judicial. Sus funciones incluyen la dirección de la investigación de delitos a través de las instrucciones que da a la policía judicial y la recolección y presentación de pruebas de cargo, así como su presentación ante los juzgados. Con la introducción del nuevo procedimiento penal acusatorio, la presencia física de los fiscales ante los jueces y tribunales y su participación efectiva en las distintas audiencias se ha visto reforzada⁴. Si bien la Fiscalía General, como parte de la rama judicial, es autónoma y goza de independencia, los fiscales dependen del Fiscal General. Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, que consideró que los fiscales gozan de los principios de autonomía y de la independencia predicables en la función judicial, de acuerdo con los artículos 228 y 230 de la Constitución política y con el artículo 5 de la Ley N° 270 de 1996, lo que no implica necesariamente una contradicción con el principio de jerarquía sino más bien una precisión sobre su proyección y alcance (sentencia C-888/2004).

26. Pese a estar previsto en la Ley N° 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia (art. 159), no existe en la práctica en la Fiscalía General de la Nación un régimen de carrera. Buena parte de sus funcionarios son temporales y han sido reclutados gracias a vínculos regionales, personales o políticos. Muchos están en una situación precaria de provisionalidad. El Gobierno informó que a mediados de febrero de 2010, la Sala de Consulta del Consejo de Estado ratificó la obligación legal que tiene la Fiscalía de hacer efectivos los nombramientos promovidos en el concurso de méritos que efectuó en 2007. El 4 de febrero de 2010, la Corte Suprema de Justicia decidió fijar a la Fiscalía un plazo perentorio para ocupar 2.100 plazas con candidatos que habían aprobado las pruebas de la convocatoria de méritos y formaban parte de las listas de elegibles. Para cumplir con dicha disposición, se está retirando a un número igual de fiscales y auxiliares temporales.

27. La problemática actual en torno al nombramiento del nuevo Fiscal General de la Nación tiene relación con el cambio de régimen procesal penal y la introducción del sistema oral acusatorio que exige un conocimiento jurídico especializado (particularmente respecto a las acciones judiciales que se tramitan ante la Corte Suprema de Justicia) así como con el sistema de justicia transicional instaurado por la Ley de justicia y paz. Afecta también a este nombramiento el desequilibrio de control entre los poderes del Estado que implica la reelección presidencial. Estas modificaciones han impuesto una lógica diferente al sistema establecido por la Constitución. El Fiscal General debe ser elegido por la Corte Suprema de Justicia de una terna enviada por el Presidente de la República. Este Fiscal General, que cuenta en consecuencia necesariamente con el aval del Presidente de la República, pues de otra manera éste no le hubiese incluido en la terna, tiene amplios poderes de dirección de su institución en cuanto a investigaciones concretas. El Gobierno informó que los candidatos que conforman la terna sometida por el Presidente de la República cumplen con los requisitos establecidos por los artículos 249 y 232 de la Constitución y cuentan con las más altas calidades profesionales y personales. La terna ha sido declarada admisible y se encuentra bajo consideración de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

28. Durante su visita, la Relatora Especial se entrevistó con algunos fiscales que habían sufrido atentados, amenazas e intimidaciones. Varios fiscales han sido asesinados. Se suele utilizar, como un medio de protección, el traslado hacia otros lugares del mismo departamento. Pero estos traslados pueden también ser ordenados como un medio de sanción o de apartar a los fiscales de los casos que se encuentran investigando. El nivel de

⁴ Véase A/HRC/10/82, párr. 48.

traslados en la Fiscalía es alto y en ocasiones los traslados son utilizados como represalia. Los traslados se ejecutan con suma rapidez, otorgándose plazos muy cortos para la mudanza y quedando prácticamente en abandono las causas que se encontraban investigando.

29. La Fiscalía General de la Nación ha establecido programas de protección de sus fiscales. Sin embargo, éstos confrontan dificultades de financiación y en ocasiones no son adecuados para el grado o seriedad de las amenazas recibidas.

30. En algunas regiones del país, la Fiscalía se encuentra ubicada al interior de recintos o unidades militares. Es el caso de la Estructura de Apoyo de la Fiscalía ubicada en la ciudad de Arauca. Otras se encuentran al interior de predios de la policía. Ello representa evidentes dificultades de acceso de abogados, víctimas y testigos a los locales de la Fiscalía.

31. Algunos fiscales se quejaron también de que no contaban con la protección o con las medidas de seguridad suficientes cuando debían realizar investigaciones en zonas de presencia guerrillera o de paramilitares. Esto era particularmente serio cuando se trataba de realizar exhumaciones en zonas que no son suficientemente seguras. Si bien son muchos los casos de asesinatos, ataques y atentados contra fiscales, la Fiscalía General de la Nación no tiene los medios suficientes para proceder a realizar investigaciones adecuadas en todos los casos y coleccionar las pruebas y evidencias necesarias. Esto favorece la actual percepción de impunidad.

III. Reformas y desarrollos recientes que afectan al sistema judicial

A. El proceso de justicia y paz

32. La Ley N° 975 de 2005 introdujo en Colombia el proceso de justicia y paz. Dicha ley contiene una serie de previsiones sobre la reinserción de antiguos combatientes, miembros de grupos paramilitares y de organizaciones guerrilleras. Se trata de facilitar su desarme y el retorno a la vida civil y al mismo tiempo avanzar en la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación. No se establece ninguna amnistía ni indulto de carácter general para crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra. En cambio, se establece una serie de beneficios, principalmente reducciones de condenas, para aquellos que brinden informaciones sustanciales que conduzcan al esclarecimiento de la verdad, que renuncien a la violencia y que acepten reparar a sus víctimas. Los crímenes deben ser confesados ante un fiscal o un juez. Para garantizar los derechos de las víctimas, la Ley creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), integrada tanto por representantes del Estado como por representantes de la sociedad civil, incluyendo las asociaciones de víctimas. El proceso confronta actualmente algunos desafíos. En la base está la necesidad de equilibrar las nociones de justicia y de paz; cómo estos principios pueden conciliarse.

33. La Relatora Especial fue informada de que algunos reinsertados están siendo reclutados como guías para buscar a antiguos compañeros, como informantes, vigilantes de carreteras. El Gobierno refirió que el Decreto N° 2767 de 31 de agosto de 2004 establece la posibilidad de que un desmovilizado o reincorporado voluntariamente provea información eficaz tanto a la justicia como a la fuerza pública. Aclaró que la vigilancia de las carreteras está exclusivamente a cargo de personal policial especializado. Algunos paramilitares han retornado a la utilización de la violencia a través de la organización de bandas delincuenciales o de la conformación de nuevos grupos armados ilegales. La Relatora Especial considera que esto puede afectar a la credibilidad general del proceso. El Gobierno informó que la lucha contra las bandas criminales se había intensificado por parte de la

Policía Nacional y la fuerza pública, precisando que, como resultado de estos esfuerzos, el número de bandas criminales había disminuido de 33 en 2006 a 6 en 2009.

34. Se debate también la sanción a los responsables. Algunas personas entrevistadas criticaron que la sanción máxima a quienes confiesan y brindan su contribución al conocimiento de la verdad, incluso admitiendo la comisión de graves crímenes, sea de ocho años como máximo. Quienes están sujetos al proceso de justicia y paz son básicamente los desmovilizados acusados de crímenes de lesa humanidad o de graves violaciones a los derechos humanos por los cuales no se permite la amnistía ni el indulto. Pero deben tenerse en cuenta los parámetros de la justicia transicional.

35. La Corte Constitucional interpretó la Ley N° 975 de 2005 mediante su sentencia C-370 de 2006, declarando inexecutable algunos de sus artículos e interpretando otros. La Corte Suprema emitió una sentencia en la que consideraba que la Ley de justicia y paz se aplicaba solamente a aquellos que se habían desmovilizado con anterioridad al 25 de julio de 2005. Se requeriría una nueva ley prolongando la aplicación de la Ley de justicia y paz para poder aplicarla a los desmovilizados después de dicha fecha.

36. Hasta el momento de la visita, no existía ninguna sentencia firme emitida en procesos de justicia y paz. La Corte Suprema devolvió dos casos con sentencia por imputaciones parciales. No se había imputado el delito de concierto para delinquir que la Corte estima básico para adelantar proceso de la Ley N° 975. Según el Gobierno, las imputaciones parciales son la única manera de avanzar en el proceso de justicia y paz. El 14 de diciembre de 2009, la Corte Suprema de Justicia habría aceptado este criterio en un auto (Rad. 32575; caso del ex jefe paramilitar Cañas Chavarriaga).

37. Son alrededor de 31.000 personas las que se han desmovilizado. De ellas, unas 29.000, que no han cometido crímenes de guerra o de lesa humanidad, se han acogido a la Ley N° 782 de 2002 y al Decreto N° 128 de 2003 y han recibido diversos beneficios jurídicos (como indultos y cesación de procedimientos) y solamente unas 1.600 a la Ley de justicia y paz.

38. Un éxito particular de este proceso fue el de permitir descubrir posibles lazos entre jefes de organizaciones paramilitares y miembros del Congreso y del poder ejecutivo a través de investigaciones desarrolladas por la Corte Suprema de Justicia confrontando fuertes presiones. Otro éxito lo constituye la posibilidad de otorgamiento de compensaciones y reparaciones a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, aunque su otorgamiento por decisión administrativa genera suspicacias. Este proceso ha permitido la localización de fosas comunes que albergan alrededor de 2.500 cadáveres, de los que 721 ya han sido entregados a sus familiares. Los miembros de las autodefensas desmovilizados han dado indicios de unas 1.500 desapariciones forzadas. Los casi 2.000 ex miembros de las autodefensas han denunciado ante los fiscales unos 50.000 delitos, entre ellos 30.000 asesinatos.

39. Sin embargo, el proceso de justicia y paz se ha visto afectado por la aprobación de la extradición a los Estados Unidos de América, en virtud de los mecanismos de cooperación judicial existentes, de 18 miembros de organizaciones paramilitares por tráfico de estupefacientes. La extradición a dicho país ha impedido la comparecencia física de estas personas ante los jueces colombianos, para informar sobre los crímenes de lesa humanidad y las violaciones a los derechos humanos que cometieron, así como sobre sus relaciones con políticos colombianos, principalmente congresistas y funcionarios. Esto genera frustración entre las víctimas y es percibido por la población como una fuente de impunidad. Según el Gobierno, la decisión de proceder con el trámite de extradición se fundamentó en serias dudas de que estas personas continuaran adelantando actividades delictivas desde sus lugares de reclusión. Sus testimonios no estaban avanzando en la

revelación de la verdad y tampoco estaban entregando sus bienes al fondo de reparación de víctimas.

40. Si bien la comparecencia física no resulta posible, fiscales colombianos podrían librar exhortos y comisiones rogatorias e incluso desplazarse físicamente a los Estados Unidos para escuchar los testimonios de los extraditados. Otra posibilidad es la realización de teleconferencias. Las autoridades carcelarias norteamericanas estarían poniendo dificultades para permitir la declaración de los extraditados. Pese al compromiso asumido por las autoridades federales, a nivel local las autoridades de las prisiones aplican con prioridad sus propios reglamentos. Otra posible solución sería el envío a los Estados Unidos de una delegación de las autoridades judiciales colombianas. El Gobierno expresó que ambos países se encuentran definiendo mecanismos de colaboración en el marco de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.

B. El nuevo sistema penal acusatorio

41. El sistema procesal penal oral acusatorio introducido en 2004 por la Ley N° 906 establece una clara separación entre los responsables de la investigación (Fiscalía), el juzgamiento (jueces), y el control de garantías (juez de garantías). Se estableció en cuatro etapas, hasta alcanzar todo el territorio nacional.

42. Una de las dificultades mayores reside en la incapacidad de los agentes de la Fiscalía General y de la policía judicial de investigar oportunamente. En casos de delitos graves y crímenes la situación es todavía más seria. Al no estar en condiciones de poder encontrar y ejecutar pruebas de crímenes graves, se rebajan simplemente los cargos para así obtener, al menos, convicciones por delitos menores. Si el acusado confiesa o admite los cargos, su condena puede ser reducida a la mitad.

43. Esto explica las alegaciones de violaciones al derecho al debido proceso. Algunos acusados estarían siendo sometidos a presiones para confesar puesto que el fiscal no ha sido capaz de obtener las pruebas suficientes que permitan obtener una convicción. Esto no parece ser solamente un problema de capacitación sino también de un número insuficiente de fiscales y agentes de policía judicial. El Gobierno informó de que se había brindado capacitación en el nuevo sistema procesal penal a 1.500 jueces, magistrados y empleados, a 800 defensores públicos y a 332 procuradores judiciales penales y provisto la infraestructura física y la tecnología necesarias para implementar el nuevo sistema.

44. El sistema acusatorio reposa en la presencia de jueces de garantía, quienes deben evaluar la detención y los allanamientos con arreglo a los principios y normas de derechos humanos. Algunas autoridades se quejaron de una tasa alta de liberaciones ordenadas por estos jueces, principalmente en Antioquia. En algunos casos, habían ordenado la liberación de personas que portaban y escondían armas de fuego y que se habían resistido a la detención, alegando que las autoridades policiales no tenían órdenes de allanamiento. Esto podía significar o un excesivo celo garantista o casos de corrupción. En enero de 2010, el Fiscal General de la Nación encargado informó de que un plan de trabajo para desvertebrar las bandas armadas en Medellín había dado lugar a una judicialización exitosa.

45. La Relatora Especial considera que es obligación del juez de garantías verificar la legalidad de la detención. Si considera que no se cumplieron las normas legales durante la captura debe ordenar la liberación. Los otros poderes del Estado deben evitar hacer comentarios que puedan poner en peligro la credibilidad de la judicatura.

46. Otros interlocutores se quejaron de que el sistema acusatorio no tenía suficientemente en cuenta los derechos de las víctimas y de sus abogados. El sistema opera con exclusión de la víctima durante la investigación, quien tiene muchas dificultades para obtener acceso al expediente judicial, participar en la búsqueda de pruebas y su papel

durante las audiencias es de espectador. También abogados y defensores públicos se quejaron de que el sistema no les otorga tiempo suficiente para preparar la defensa.

47. Puesto que el sistema acusatorio es esencialmente oral, esto expone a los testigos a situaciones de peligro. Dada la insuficiente protección brindada a los testigos, algunos preferirían reducir el nivel de sus testimonios para evitar ser víctimas de venganza. Esto es particularmente grave cuando se confrontan intereses poderosos. El Gobierno hizo referencia a la existencia del Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General.

C. La jurisdicción militar

48. La jurisdicción militar no forma parte de la rama judicial. Está conformada por el Tribunal Supremo Militar y 44 tribunales militares. En principio, la jurisdicción militar debe estar limitada al juzgamiento de militares por delitos de carácter exclusivamente militar, tales como sedición, rebelión o desertión. Las violaciones de derechos humanos cometidas por militares deben ser, en principio, sometidas a la jurisdicción ordinaria.

49. La Relatora Especial fue informada de una reciente tendencia a dirimir los conflictos de competencia a favor de la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, este proceso de reconocimiento de competencia toma mucho tiempo, con lo que el envío del caso a la jurisdicción competente se dilata. En 2007 se elaboró un protocolo del cual se desprenden criterios claros para definir la jurisdicción competente. Las dificultades en la toma de decisiones por parte del Consejo Superior de la Judicatura surgieron cuando el conflicto estaba mal trabado: mientras la Fiscalía consideraba al juez de instrucción penal militar competente para trabar el conflicto, la justicia penal consideraba que el juez competente era el juez de instancia.

IV. Desafíos al sistema judicial

A. Impunidad

50. Los ataques contra los magistrados y jueces alcanzaron un punto culminante en 1985 con el asalto al Palacio de Justicia de Bogotá en el que murieron magistrados de diversos niveles, incluyendo los integrantes de la Corte Suprema de Justicia. Veinte años después, el Palacio de Justicia de Cali fue atacado y destruido, lo que motivó que tribunales y juzgados deban funcionar en diversas partes de la ciudad hasta la fecha. Estos hechos siguen impunes.

51. La Relatora Especial fue informada de varios proyectos legislativos orientados a poner fin a la dramática situación de percepción de impunidad que actualmente padece el país. Todo esfuerzo en dicho sentido es bienvenido. Un Estado que acepta la impunidad es un Estado que claudica en sus funciones primordiales. El Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario ha identificado diversos proyectos para luchar contra la impunidad: proyectos de desarrollo institucional y organizacional; gestión de recursos y desarrollo de los recursos humanos; atención a víctimas y a testigos y logro de las condiciones específicas necesarias para una adecuada investigación, juzgamiento y sanción.

B. Asesinatos, amenazas e intimidación

52. La Relatora Especial tuvo conocimiento de muchas amenazas e intimidaciones contra jueces, magistrados, fiscales, abogados, testigos y víctimas. Estas amenazas y hostigamientos provienen de diferentes sectores. Varios magistrados de la Corte Suprema de Justicia solicitaron medidas cautelares de protección a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante las amenazas de muerte recibidas en razón de la investigación de los casos de la llamada parapolítica.

53. Más de 300 actores judiciales han sido asesinados durante los últimos 15 años. Aunque la situación ha mejorado desde 2004, los asesinatos continúan. Recientemente, el 22 de marzo de 2010, el juez único de ejecución de penas de Fusagasugá, Dr. José Fernando Patiño Leño, quien tenía a su cargo importantes procesos de narcotráfico, guerrilla y paramilitarismo, fue asesinado cuando entraba a su domicilio en Chapinero. Lo más grave es que la mayoría de estos crímenes no son adecuadamente investigados y menos aún sancionados penalmente, contribuyendo así a mantener el clima de impunidad. La Fiscalía General no investiga eficazmente ni siquiera los asesinatos y atentados de que han sido víctimas sus fiscales y miembros del Cuerpo Técnico de Investigación. La Policía Nacional estableció que, durante el período 2003 a 2009, fueron asesinados 1 magistrado, 6 jueces, 12 fiscales y 334 abogados.

54. La Relatora Especial tuvo entrevistas individuales y sin testigos con varios jueces, fiscales y abogados que han recibido amenazas de muerte. En un caso concreto, una jueza declaró que había tenido acceso al plan para asesinarla, el cual había sido elaborado de manera muy detallada y precisaba el lugar, la hora y la modalidad de su ejecución.

55. La Relatora Especial recibió también alegaciones referentes a las actividades ilícitas de espionaje, grabaciones, escuchas telefónicas, seguimiento y persecución llevadas a cabo por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) contra magistrados, jueces, fiscales y abogados, lo que configura un ataque a la rama judicial. El Gobierno declaró que estas presuntas actividades ilegales no constituían una política gubernamental, y que había adoptado las medidas necesarias para investigar, evitar y sancionar su ocurrencia.

C. Recursos asignados a la judicatura

56. Según representantes gubernamentales, durante los últimos siete años, el monto anual asignado al poder judicial, a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la República se ha doblado. Un magistrado de una Alta Corte recibe un sueldo en torno de los 10.000 dólares de los EE.UU. El salario de un juez municipal es de alrededor de 1.500 dólares. Un asistente judicial recibe por lo menos 1.000. La diferencia en todo caso es de diez a uno y no guarda relación con las responsabilidades que tienen los magistrados y jueces de instancias inferiores.

57. Funcionarios gubernamentales expresaron que a ello debe agregarse la considerable inversión presupuestaria que el Gobierno realiza por brindarle protección y seguridad a los jueces, particularmente en términos de escolta policial de 24 horas y de blindaje de vehículos. Sin embargo, representantes del poder judicial afirmaron que, en términos reales, la proporción del presupuesto nacional asignada a la justicia había venido descendiendo durante los últimos años.

58. La preparación del anteproyecto de presupuesto de la rama judicial está a cargo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Una comisión interinstitucional conformada por los presidentes de las cuatro Altas Cortes, el Fiscal General y representantes de los servidores judiciales revisa el anteproyecto de presupuesto que es presentado al poder ejecutivo. La Relatora Especial fue informada que mientras en 2005 la

diferencia entre lo solicitado y lo aprobado fue de 35.000 millones de pesos, en 2009 fue de 225.000 millones. El Gobierno declaró que el sector de la justicia fue la única rama del poder público que no sufrió recortes presupuestales. Agregó que ha adquirido el compromiso de incluir, durante los próximos cuatro años, una partida equivalente hasta del 0,5% del PIB para implementar la oralidad.

59. La justicia colombiana ha debido afrontar dos procesos paralelos que requerían, ambos, una importante inyección de recursos presupuestarios para poder ser ejecutados con éxito: el proceso de justicia y paz y la introducción del sistema acusatorio. Estos procesos requieren la construcción de infraestructuras adecuadas, de despachos para los jueces y fiscales y de salas para las diversas audiencias, pero sobretodo la capacitación de los actores judiciales.

60. Particularmente importante es la capacitación de los defensores públicos y de los abogados, quienes tienen la responsabilidad de asegurar una adecuada defensa. Los defensores públicos no son empleados permanentes de la entidad y se encuentran vinculados por contrato a la Defensoría del Pueblo por un término fijo durante el cual se le asignan los procesos por reparto.

61. También recibió la Relatora Especial quejas sobre la excesiva duración de la detención preventiva y de sus procesos y sobre las dificultades de los detenidos para preparar, redactar y presentar los recursos judiciales necesarios.

62. Autoridades gubernamentales se quejaron de que los magistrados no se sienten obligados a rendir cuentas de los resultados, de la efectividad de su trabajo, de su productividad, y de la utilización de los recursos financieros asignados. Sin embargo, las Altas Cortes presentan un informe anual al Senado sobre los gastos incurridos.

63. Escuchó la Relatora Especial quejas sobre presuntos casos de corrupción en el poder judicial. Aunque un funcionario de la Presidencia de la República ha sido encargado de estudiar la corrupción y ha presentado informes sobre casos, no existe información concreta ni se han emprendido estudios para determinar el alcance o magnitud del problema.

D. Reforma de la judicatura

64. El Ministro del Interior y de Justicia expresó a la Relatora Especial que la justicia debía avanzar por un proceso de profundas reformas, aunque el Gobierno no quiere formular ninguna propuesta concreta al respecto.

65. Representantes de las Altas Cortes expresaron que existen determinadas áreas para la reforma, principalmente en relación con: el sistema de nombramiento de jueces y magistrados; la gestión administrativa; la participación del poder judicial en la designación de autoridades y funcionarios que son ajenos al mismo; y los problemas de competencia entre las cuatro Cortes por la resolución de tutelas interpuestas contra sus respectivas resoluciones. El 18 de diciembre de 2009 se estableció la Comisión Asesora para la Reforma de la Justicia. El 19 de enero siguiente se instaló la Comisión de Expertos. Sin embargo, expresaron su temor de que el poder ejecutivo intervenga en este proceso porque puede concluir en una amenaza a la independencia del poder judicial y a la independencia e imparcialidad de los jueces.

V. La profesión legal, los abogados y los defensores públicos

66. Abogados penalistas denunciaron varios casos de intimidación y amenazas. Afirmaron que no es infrecuente la acusación, generalmente infundada, de ser miembros de organizaciones guerrilleras o estar vinculados a ellas.

67. Algunos abogados denunciaron que sus ordenadores personales habían sido temporalmente sustraídos por agentes del DAS con el objeto de inspeccionar los discos duros, y otros manifestaron que sus correos electrónicos eran espiados.

68. Se quejaron también de estar sujetos a posibles investigaciones y sanciones de la Sala Disciplinaria del CSJ. La cuestión es relevante si se considera la excesiva politización en la designación de los miembros de dicha Sala.

69. No existen en las ciudades colombianas colegios de abogados oficiales, ni hay en el país una federación de colegios de abogados. Sí existen asociaciones de abogados por especialidades o materias comunes. No existe en consecuencia ningún organismo oficial gremial que defienda sus intereses y derechos. Las asociaciones existentes son de carácter privado, integradas por quienes que lo deseen, y que se conforman generalmente por especialidades jurídicas o del ejercicio profesional. El Gobierno planteó establecer grupos de trabajo con los abogados para estudiar la viabilidad de un proyecto de colegiación en sustitución del proyecto de ley que obra en el Congreso redactado sin la participación de los representantes gremiales.

70. Los abogados deben registrarse en el CSJ, que les entrega una tarjeta profesional acreditativa. Sin embargo, la entonces Presidenta del CSJ no estuvo en condiciones de suministrar información sobre el número de abogados del país ni el número de abogados por cada especialidad jurídica. Sí presentó una lista de abogados sancionados.

VI. Acceso a la justicia

71. No existen tribunales ni juzgados en las áreas más alejadas del país. En dichos lugares, litigantes y abogados deben desplazarse decenas, y a veces cientos de kilómetros para poder alcanzar los juzgados. En algunas regiones, un solo juzgado o tribunal debe cubrir varios municipios, lo que implica un problema serio de accesibilidad. A nivel nacional, la demanda de justicia en todas las esferas se incrementa porque los ciudadanos son cada vez más conscientes de sus derechos.

72. La situación es aún más grave si se tiene en cuenta que los primeros perjudicados son los integrantes de grupos vulnerables de la sociedad, indígenas y afrocolombianos. La Relatora Especial tuvo conocimiento de las iniciativas que se detallan a continuación.

73. La primera iniciativa es el establecimiento de las casas de justicia. Son inmuebles ubicados en distintos municipios, donde en un mismo predio, se instala una comisaría de policía; un despacho de la Fiscalía; una oficina de la Defensoría Pública; un juzgado e incluso conciliadores, mediadores y personeros municipales que se ocupan de derechos humanos. En el caso concreto de conflictos al interior de comunidades, han demostrado su eficacia al facilitar la participación de mediadores y conciliadores.

74. La segunda consiste en el fortalecimiento de la justicia comunitaria, que facilita una resolución más rápida de controversias que en el sistema de justicia formal. Las autoridades comunitarias se quejan de que el Estado no les proporciona los recursos necesarios, y que los representantes de la justicia ordinaria interfieren a veces en controversias que las ellas están conociendo.

75. La tercera iniciativa es el fortalecimiento de la justicia de paz, tanto letrada como no letrada. Se trata de una justicia de proximidad, no formal, dictada por miembros respetados de la comunidad y orientada a dar rápida solución a controversias de carácter simple pero frecuente.

76. El acceso a la justicia solamente se consolida cuando hay una decisión final que resuelva la acción, garantice el derecho y sea efectivamente cumplida.

VII. Conclusiones

77. Colombia ha venido atravesando cambios profundos desde que entró en vigencia la Constitución política de 1991. Se trata de una Constitución cuyo contenido y proceso de adopción son universalmente reconocidos como democráticos. El Gobierno debe enfrentar la violencia y al mismo tiempo combatir la impunidad. Han aparecido nuevos actores armados ilegales. Se establecieron vínculos entre dirigentes de grupos paramilitares y políticos, incluidos miembros del Congreso. La Constitución debió ser desarrollada legislativamente en algunos aspectos: se redefinieron las atribuciones de la Fiscalía General; se introdujo el principio de oportunidad de la acción penal (2002); y se estableció el procedimiento procesal acusatorio (2004) y un sistema de justicia transicional (Ley N° 975 de justicia y paz [2005]).

78. El sistema judicial debe afrontar serios desafíos: un retraso considerable en el tratamiento de procesos, particularmente aquellos regidos por el sistema inquisitorial (Ley N° 600); los ataques a la independencia del juez que representan las intimidaciones y las amenazas; la ausencia de un nivel de protección correspondiente al riesgo objetivo de sus actividades especialmente en los momentos claves del proceso; los traslados obligatorios sin consulta previa y con carácter inmediato decididos sin mayor fundamentación; insuficientes recursos financieros; gran diferencia de remuneraciones entre los jueces de primera y segunda instancia y los magistrados de las Altas Cortes; ausencia de condiciones de trabajo dignas y de equipos materiales y sistemas de informática; corrupción; falta de mecanismos en favor de víctimas y testigos; deficiencias en la recolección y actuación de pruebas; dificultades de los abogados para una defensa adecuada unidas a la posibilidad de sanciones disciplinarias del CSJ; acusaciones falsas y descalificación de abogados; entre otros desafíos.

79. Gran parte de los problemas que la judicatura debe resolver están en relación con la tenencia y la demarcación de la tierra. Este problema afecta al acceso a la justicia, las investigaciones de la Fiscalía, la recolección de pruebas y otros aspectos, todo lo cual está en la base de la sensación de impunidad que se percibe. La restitución de tierras ha sido considerada como una medida de reparación individual por vía administrativa a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley.

80. La introducción del sistema acusatorio puede representar a largo plazo, y después de ser asimilado por los actores del sistema judicial, una nueva cultura jurídica que aporte resultados concretos en la lucha contra la impunidad. Sí preocupa el posible olvido o postergación de los casos anteriores al 31 de diciembre de 2004, tanto en lo que se refiere a la investigación, como a la falta de prioridad que resulta de la propia dinámica del nuevo sistema. A ello se suma la ausencia de capacitación suficiente y la carencia de la infraestructura necesaria.

81. La deseada celeridad del sistema acusatorio debe ser compatible con los principios de respeto a la presunción de inocencia y al debido proceso. La instauración del sistema de justicia de transición aumentó considerablemente el trabajo y el número de investigaciones y acciones a cargo de la Fiscalía.

82. En este contexto, preocupa a la Relatora Especial la situación de interinidad en la Fiscalía General de la Nación. Dicha interinidad puede comprometer, de prolongarse, la credibilidad de todo el sistema de justicia, por la no adopción de las medidas de gestión administrativa-funcional necesarias así como por el retraso en el diseño y la elaboración de proyectos indispensables para el desarrollo de la institución.

83. La Relatora Especial considera que el trabajo efectuado por la Corte Suprema de Justicia en la conducción de los procesos de la llamada "parapolítica" es una contribución efectiva al combate contra la impunidad. La imparcialidad y firmeza demostradas han sido plenamente reconocidas por la sociedad colombiana.

84. Se observa el elevado grado de influencia política en el proceso de designación de los miembros de la Sala Disciplinaria del CSJ y la ausencia de una gestión transparente, orientada por criterios objetivos, de la Sala Administrativa, que conciba a la rama judicial como un todo y que cuente con información precisa y datos estadísticos actualizados sobre la realidad del poder judicial.

85. Respecto a los casos regidos por el procedimiento de la Ley N° 600, la Relatora Especial considera que son necesarias otras medidas además del nombramiento de jueces de descongestión.

86. La rama judicial debe participar activamente en toda decisión relativa a la administración de justicia. Debe ser convocada a dar su opinión sobre cualquier proyecto de enmienda constitucional o legal que la afecte, tanto en lo que se refiere a los aspectos substantivos, como para asegurar que el costo de cada modificación planteada haya sido previamente evaluado, tenga el soporte técnico y la infraestructura y recursos necesarios.

87. Los jueces de primera y segunda instancia, los fiscales de los mismos niveles y los otros operadores de justicia deben participar en las decisiones importantes sobre la administración de justicia y la rama judicial adoptadas por las Altas Cortes y en las decisiones de la Comisión Intersectorial.

VIII. Recomendaciones

88. Con el objeto de colaborar con Colombia en sus esfuerzos por proteger y promover la independencia de la rama judicial y la independencia e imparcialidad de los magistrados y abogados, la Relatora Especial formula las recomendaciones siguientes:

a) Con respecto al desarrollo institucional de la rama judicial y a las garantías institucionales:

i) Debe procederse a la revisión del sistema de nombramiento de los miembros de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura asegurándose una representación mayoritaria de personal de carrera y la participación substantiva de magistrados, jueces, abogados y académicos.

ii) Debe permitirse la participación de representantes de los jueces de primera instancia, de magistrados de tribunales y de operadores del sistema judicial en la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

iii) Debe evitarse la utilización de la acción de tutela como mecanismo de obstrucción del trabajo de las Altas Cortes.

iv) Deben desarrollarse mecanismos que permitan dirimir los conflictos de competencia con la jurisdicción militar en favor de la justicia ordinaria, de manera más rápida y expeditiva. En caso de duda, debe enviarse el proceso a la justicia ordinaria.

v) Debe garantizarse la participación de la rama judicial en cualquier debate sobre el sistema de justicia o proyecto de reforma.

- vi) Debe estudiarse la ampliación del período del mandato de los magistrados de las Altas Cortes.
 - vii) Debe promoverse el acceso a las Altas Cortes de los magistrados de segunda instancia y de profesores universitarios.
 - viii) La propuesta de restablecer el Ministerio de Justicia debe ser considerada con atención, precisándose con claridad su mandato, misión, funciones y atribuciones y asignándole los recursos necesarios.
 - ix) Debe otorgarse carácter prioritario a la investigación y juzgamiento de los graves crímenes cometidos contra miembros de la rama judicial, incluidos los ataques al Palacio de Justicia de Bogotá en 1985 y al Palacio de Justicia de Cali en 2005.
 - x) Debe estudiarse la posibilidad de establecer un porcentaje fijo del presupuesto nacional en favor de la rama judicial.
 - xi) Debe fomentarse la participación de la mujer en la carrera judicial.
 - xii) Debe establecerse una sola carrera judicial que asegure el ascenso a los niveles superiores a través de criterios objetivos y técnicos.
 - xiii) Debe promulgarse la ley sobre jurisdicción indígena prevista en la Constitución.
 - xiv) Debe establecerse el principio de doble instancia y la posibilidad de apelación en la Corte Suprema de Justicia en los procesos de competencia originaria. Las decisiones de la Sala en lo Penal cuando son de primera instancia, deben poder ser revisadas por la Sala Plena.
- b) Con respecto al reforzamiento de las estructuras y los procedimientos de la rama judicial:
- i) Debe asegurarse el respeto al principio del juez natural en la asignación de las causas judiciales, adoptándose criterios objetivos;
 - ii) Debe otorgarse particular atención a la investigación de todo asesinato, ataque, amenaza o intimidación contra magistrados y jueces;
 - iii) Debe darse estricto cumplimiento al párrafo 3 del artículo 257 de la Constitución política.
- c) Con respecto a los derechos y libertades de los magistrados y jueces:
- i) Debe garantizarse los derechos a las libertades de opinión, expresión y asociación;
 - ii) Los integrantes de los otros poderes del Estado deben cumplir los fallos judiciales y abstenerse de toda invocación al no acatamiento de una sentencia así como de toda declaración conducente al descrédito o descalificación de magistrados, jueces y abogados.
- d) En relación a la selección, el nombramiento y la promoción:
- i) Deben reforzarse los criterios objetivos para la creación, supresión o fusión de tribunales y juzgados;
 - ii) Deben considerarse los deseos de los jueces y fiscales en las decisiones de traslados judiciales dentro del país;
 - iii) Toda plaza judicial debe ser cubierta por concurso de méritos;

- iv) El nombramiento y la promoción de los jueces debe tener lugar en sesiones públicas en las que se den a conocer los fundamentos de cada decisión;
 - v) Para cubrir las plazas vacantes de jueces debe darse prioridad a los candidatos aprobados en un concurso anterior que no fueron seleccionados para una vacante, evitando recurrirse a la contratación de personal temporal.
- e) En lo que respecta a la seguridad en el cargo, la inamovilidad, las medidas disciplinarias y la inmunidad:
- i) Debe irse progresivamente incrementando el número de jueces y fiscales con nombramientos permanentes;
 - ii) Debe reducirse la participación de personas ajenas a la rama judicial en el nombramiento de jueces y fiscales;
 - iii) Debe establecerse garantías específicas para asegurar la independencia e imparcialidad de los jueces y fiscales durante el período de prueba posterior a su nombramiento;
 - iv) Debe asegurarse la inamovilidad de magistrados, jueces y fiscales;
 - v) Deben desarrollarse criterios para el retiro de magistrados y jueces;
 - vi) Toda decisión relativa a la imposición de una medida disciplinaria debe ser motivada, pública y sujeta a revisión.
- f) En lo que respecta a las condiciones de servicio:
- i) La gran diferencia entre la remuneración de jueces de primera instancia, magistrados de segunda instancia y magistrados de las Altas Cortes debe ser disminuida, y establecerse de acuerdo al nivel de sus responsabilidades y al carácter de sus funciones;
 - ii) Debe asignarse los recursos humanos y materiales suficientes para el eficaz funcionamiento de juzgados y tribunales;
 - iii) En lo posible, deben concentrarse las actividades judiciales en un único predio para facilitar el acceso a la justicia y la seguridad de los profesionales;
 - iv) Debe procederse a una evaluación real del nivel de riesgo que no esté influenciada por la carencia de los recursos financieros o logísticos necesarios;
 - v) Debe prestarse formación continua a los magistrados, jueces y fiscales y a su desarrollo profesional a lo largo de la carrera, particularmente en las áreas del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y de la administración de la justicia.
- g) En relación a la Fiscalía General de la Nación:
- i) La Fiscalía General debe prestar particular atención a la investigación de los ataques, homicidios, amenazas y presiones de que son víctimas los fiscales, agentes de la Fiscalía y agentes del Cuerpo Técnico de Investigaciones.
 - ii) Debe prestarse un adecuado nivel de protección a quienes estén destacados en unidades especiales, en áreas de violencia armada o que se encuentren investigando delitos sensibles.
 - iii) Debe fortalecerse la carrera en la Fiscalía, promoviéndose el nombramiento de funcionarios permanentes, y el ingreso y promoción a través de concursos de méritos.

- iv) Debe fortalecerse la autonomía de los fiscales en el ejercicio de sus funciones.
- v) Resulta necesario poner fin a la actual situación de interinato en el cargo de Fiscal General de la Nación, que está afectando la conducción de la institución ante la imposibilidad de diseñar proyectos y adoptar decisiones en el medio y largo plazo.
- vi) En principio, la primera opción para ser Fiscal General de la Nación debe recaer entre los fiscales de carrera de la Fiscalía.
- vii) La Fiscalía General debe trabajar en locales abiertos al público para facilitar el acceso de abogados, víctimas y testigos. En tal sentido, debe trasladarse a zonas civiles urbanas las instalaciones de la Fiscalía ubicadas al interior de recintos militares o de predios de la policía, garantizándose la necesaria seguridad.
- h) En lo que concierne a la abogacía:
 - i) Debe promoverse un debate gremial entre los abogados conducente a examinar la conveniencia de organizarse en un colegio de abogados a nivel nacional o departamental y de una eventual federación nacional de colegios de abogados;
 - ii) En caso de conformarse dicha institución, ésta debería ser consultada en todos los proyectos de ley que afecten a la profesión legal y ejercería los poderes de control que actualmente ejerce la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura;
 - iii) Mientras se debate la posibilidad de establecer un colegio nacional de abogados, el Consejo Superior de la Judicatura debe proceder a un estudio para conocer el número exacto de abogados, su distribución en Colombia y sus distintas especialidades jurídicas;
 - iv) Debe facilitarse la presencia de los abogados en todos los lugares de detención, incluyendo las comisarías de policía, y su acceso a los expedientes de instrucción;
 - v) Los abogados deben poder entrevistarse con sus clientes en privado y en condiciones materiales adecuadas;
 - vi) Debe implementarse mecanismos que eviten el abuso del recurso a la denuncia penal contra abogados o a la judicialización para impedir que continúen ejerciendo la defensa en casos concretos, así como del recurso a acusaciones de que forman parte de organizaciones armadas ilegales o vinculadas al crimen organizado;
 - vii) Debe otorgarse adecuados niveles de protección a los abogados que defienden en procesos sensibles;
 - viii) Debe otorgarse particular atención a las investigaciones de los asesinatos atentados, ataques, amenazas e intimidaciones contra los abogados.
- i) Respecto a la lucha contra la impunidad:
 - i) Debe facilitarse la participación de las víctimas de delitos y violaciones a los derechos humanos en el proceso penal acusatorio;
 - ii) Debe otorgarse adecuada protección a los testigos e investigarse todo ataque, amenaza o intimidación contra los mismos;

- iii) Debe establecerse que las pruebas recolectadas y actuadas en un proceso puedan utilizarse y tener efecto en otro, en virtud del principio de la economía procesal;
- iv) Debería pensarse en la celebración de acuerdos formales con las autoridades de los Estados que han recibido ciudadanos colombianos en virtud de tratados de extradición, con el objeto de que faciliten a éstos su colaboración con las autoridades colombianas pese al hecho de encontrarse en el extranjero, lo que es particularmente importante en el marco del proceso de justicia y paz;
- v) Los beneficios de incorporación otorgados a los desmovilizados no deben incluir funciones de investigación, control, seguridad o policía;
- vi) Debe prestarse inmediata atención al tratamiento de los casos pendientes sujetos al sistema procesal de la Ley N° 600 con el objeto de impedir la larga permanencia de los detenidos en detención preventiva y la no investigación cabal de los hechos y delitos imputados;
- vii) Debe reforzarse la capacidad de investigación de la Fiscalía General, particularmente en los procesos de justicia y paz;
- viii) Debe ampliarse el número de defensores públicos y mejorarse sus condiciones de trabajo, especialmente cuando deben trasladarse a regiones alejadas.
- j) Acceso a la justicia:
 - i) Debe promoverse el acceso a la justicia en las áreas remotas del país, particularmente en aquellas afectadas por la violencia armada o la presencia del crimen organizado;
 - ii) Debe facilitarse el acceso a la justicia de los indígenas y colombianos de ascendencia africana, sobre todo cuando son despojados de sus tierras ancestrales mediante el recurso a la violencia armada y a la intimidación;
 - iii) Debe concluirse la reconstrucción del Palacio de Justicia de Cali o encontrar otra manera de centralizar los tribunales y juzgados que se encuentran desparramados por toda la ciudad;
 - iv) Con el objeto de lograr un acceso a la justicia efectivo, deben establecerse mecanismos que aseguren la pronta solución de las controversias y la ejecución y el cumplimiento de las decisiones judiciales.

89. La Relatora Especial exhorta a la comunidad internacional a intensificar su contribución a la lucha contra la violencia y la impunidad en Colombia para fortalecer las instituciones, los principios democráticos y el estado de Derecho, consagrándose el papel relevante de la rama judicial a través de la actuación independiente e imparcial de magistrados, jueces, fiscales y abogados.