

Independencia judicial y política en Colombia

por

Andrés Franco

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Universidad Javeriana

afranco@javercol.javeriana.edu.co

*Documento preparado para ser presentado en el encuentro de 1997 de la
LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION*

Continental Plaza Hotel

Gaudalajara, México

Abril 17-19, 1997

PRIMER BORRADOR

Puede citarse con permiso del autor

Introducción

Los acontecimientos políticos de Colombia durante 1995 y 1996 fueron suficientes para la consolidación de dos nuevos actores políticos. En un lado, surgió Washington con un amplio despliegue de poder dirigido a estigmatizar al Presidente Ernesto Samper (1994-1998) como un mandatario corrupto por lo dineros del narcotráfico, y por el otro, los propios narcotraficantes que lograron influir en las decisiones del ejecutivo y el Congreso mediante amenazas y sofisticados sistemas de soborno. Durante este período de tiempo, todas las instituciones políticas colombianas giraron en una dicotomía de poder en la cual se estaba al lado de Washington en la lucha contra el narcotráfico, o se estaba al lado de los narcotraficantes en contra del intervencionismo norteamericano. Gran parte de la cobertura de prensa, las declaraciones oficiales, los debates legislativos y las decisiones estatales de orden público guardaron una estrecha relación con dos factores de poder con perjuicios a largo plazo que aún no están establecidos.

En todo el proceso, el sistema judicial colombiano jugó un papel de gran interés en la medida en que se ocupó de muchas las investigaciones que surgieron con ocasión de las denuncias de filtración de dineros sucios en las campañas electorales. Senadores, representantes a la cámara, ministros y el propio Presidente de la República fueron sujetos a sendas investigaciones que se surtieron por diversas instancias del poder jurisdiccional para establecer conexiones entre las actividades electorales y los supuestos aportes efectuados por los barones del Cartel de Cali. En ello, intervinieron activamente la Fiscalía General de la Nación en todas las investigaciones, los denominados jueces sin rostro para el juzgamiento de funcionarios sin fuero judicial, la Corte Suprema de Justicia para el juzgamiento de funcionarios con fuero judicial (ministros y congresistas) y el Congreso de la República mediante un procedimiento especial para investigar las acusaciones en contra del Presidente.

Las investigaciones llevadas a cabo por la Fiscalía General de la Nación, al igual que los juicios liderados por los jueces sin rostro y por la Corte Suprema de Justicia condujeron a la condena de varios ciudadanos, congresistas y ministros. La investigación en contra del Presidente, por el contrario, se

politizó y condujo a una decisión muy controversial a nivel doméstico e internacional: el Presidente Ernesto Samper no sabía que a su campaña ingresaron aproximadamente US\$6.000.000. La determinación, que no tomó por sorpresa a la gran mayoría de colombianos, fue acogida con dudas por varios sectores que no entendían cómo podía exonerarse al candidato Samper cuando su Director y Tesorero de campaña *Samper Presidente* habían sido encontrados culpables y condenados por la justicia sin rostro por los mismos hechos y con las mismas pruebas. El esclarecimiento de lo que sucedió durante el ejercicio electoral de 1994 fue una de las exigencias permanentes de los norteamericanos y uno de los grandes temores de la administración del Presidente Samper. Sin embargo, aún cuando a la fecha las conclusiones de todas las investigaciones no son cristalinas, la intensidad política con que se vivieron los dos últimos años en Colombia justifican un análisis crítico del factor que permitió un desempeño decoroso de algunas instituciones judiciales durante esta crisis: su independencia judicial. Precisamente, es viable argumentar que la ausencia de este factor en el Congreso fue precisamente lo que se interpuso para que sus decisiones con respecto al Presidente guardaran alguna armonía con las que se tomaron con respecto a otros individuos en la Corte Suprema de Justicia y en los denominados jueces sin rostro.

El objeto de este breve ensayo, entonces, es examinar el concepto de independencia judicial a la luz de las instituciones colombianas. El ejercicio es especialmente importante por la paradoja que vive la rama judicial en la actualidad dentro de la opinión pública nacional en el sentido de ser percibida como relativamente fuerte a la hora de intervenir en asuntos de alta política con implicaciones nacionales e internacionales, y excesivamente débil, ineficiente e insuficiente para dirimir las controversias corrientes entre ciudadanos colombianos.

El actual gobierno del Presidente Ernesto Samper, la igual que las administraciones que lo precedieron han ejecutado sendos esfuerzos por corregir las deficiencias de las que adolece el aparato judicial. Cada presidente de turno, a través de su Ministro de Justicia, ha propuesto una serie interminable de estrategias convencionales para fortalecer la justicia. Estas propuestas han consistido en reformas procesales, exaltaciones a la autonomía de la rama judicial, aumentos en el presupuesto, incrementos en el número de jueces y empleados de los juzgados y ajustes a las remuneraciones de los jueces, sin que se hayan producido en ninguno caso resultados satisfactorios. Ni siquiera la Asamblea Constituyente de 1991 logró un verdadero replanteamiento en los resultados de la administración de justicia, a pesar de que introdujo cambios fundamentales en su estructura.

Este desolador panorama exige que los académicos de Colombia regresen al examen de los fundamentos de la existencia de un aparato judicial eficiente. Precisamente, el objetivo de este artículo es indagar, profundizar y evaluar el tema de la independencia judicial para derivar de él una serie de consideraciones teóricas que deberán ser contempladas por el constituyente secundario en el futuro para la formulación de una nueva estructura judicial en Colombia.

El artículo se divide en cuatro secciones. La primera sección establece las características conceptuales de la independencia judicial, los principales factores que impiden que el sistema sea independiente, y las relaciones de la justicia con otras ramas del poder público. La segunda sección examina la importancia de la transparencia judicial con alusiones directas a las diversas formas de gerencia judicial. La tercera sección contiene un diagnóstico de la situación del sistema judicial colombiano con base en las definiciones de las dos secciones anteriores. Finalmente, la última sección presenta una serie de conclusiones generales dentro del contexto de la crisis política que vive Colombia desde 1994.

*Cuál Independencia?*¹

A pesar de la vaguedad del concepto y de los múltiples intentos por definir aquellas variables que la disminuyen o la aumentan, la *independencia* siempre juega un papel fundamental en todos los esfuerzos de formulación de una organización del sistema judicial. No hay duda de que la percepción del sistema judicial como un órgano independiente es un corolario de las diversas perspectivas que sobre la separación de poderes se han presentado,² sin que por ello existan definiciones precisas sobre lo que realmente implica para una nación contar con un *sistema judicial independiente*.

Para que exista independencia debe existir un *sujeto* que se predica independiente de otro u otros órganos que vendrían a ser el *objeto*. En las naciones democráticas se aspira que el sistema judicial (sujeto) sea siempre independiente de las otras ramas del poder público (objeto). Sin embargo, se presentan problemas cuando se trata de definir, dentro de una organización judicial determinada, cuáles modalidades de independencia se deben implementar y en qué consisten cada una de las categorizaciones que existen sobre independencia judicial.

Se entiende que la independencia es *fundamental* cuando ésta influye sobre el ser mismo del sujeto (es decir, en qué medida los factores externos al sujeto afectan su propia existencia). Este independencia se verifica, por ejemplo, cuando se definen a nivel constitucional cuáles prerrogativas deben ser asignadas al ejecutivo o al legislativo para que decidan sobre la existencia misma del sistema judicial o de alguna de sus instituciones. Complementariamente, la independencia es *dinámica* cuando ésta influye sobre lo que hace el sujeto (es decir, en qué medida factores externos afectan la actuación del sujeto).³ Esta modalidad de independencia se confirma, por ejemplo, cuando constitucionalmente se asignan prerrogativas a las otras ramas del poder público para que decidan sobre las funciones del sistema judicial o de alguna de sus instituciones (Salzberger, 1993).

Estas definiciones conceptuales amplias sobre lo que es la independencia judicial pueden profundizarse para dar más elementos de juicio sobre cuál es la estructura idónea de separación de poderes en un estado. Así, la independencia judicial dinámica se compone de varias capas e involucra a diversos objetos (los litigantes, los otros jueces, el resto del estado y el público en general) en ambos tipos de relación (dinámica y fundamental). En una de las capas se encuentra la *imparcialidad* (formulación de decisiones independientes con arreglo a las normas vigentes) de la rama jurisdiccional y significa que un juez (sujeto) no esté motivado por las consideraciones de las otras ramas del poder

¹ Cada una de las categorizaciones que se presentan en esta sección son una herramienta teórica para efectuar una primera aproximación global a la administración de justicia en Colombia, e inclusive, pueden convertirse en la base para un ejercicio comparativo con otros países que también hayan reformulado sus instituciones judiciales. Este será el objeto de una investigación posterior.

² Ver por ejemplo, Richard Epstein, 1987 y Jerry Mashaw, 1990, quienes opinan que la rama judicial debe ser un mecanismo que opere como un balance de poder entre la rama ejecutiva y legislativa. Ver también William Landes y Richard Posner, 1975, quienes sostienen, en cambio, que la estructura del gobierno, incluyendo la independencia del sistema judicial, sirve a políticos y a grupos de interés que buscan maximizar los beneficios que obtuvieron inicialmente en los contratos legislativos.

³ De acuerdo con esta perspectiva, se entiende por *independencia* una serie de conexiones causales o la ausencia de las mismas, fundamentales o dinámicas, entre sujeto y objeto.

público (objeto) para decidir un caso determinado (naturaleza dinámica). En otra capa se encuentra el concepto de *justicia* y de *jurisprudencia* que se manifiestan en la relación que existe entre juez (sujeto) y público en general (objeto)⁴. La independencia judicial fundamental, por su parte, radica en la abundancia o ausencia de poder que las otras ramas de poder público poseen para eliminar, reemplazar o introducir cambios fundamentales en la estructura de la rama jurisdiccional.⁵

Otra categorización de independencia judicial distingue entre *independencia sustantiva* e *independencia estructural* (Salzberger, 1993). La independencia sustantiva es aquella que se refiere a la autonomía de la rama judicial para dar opiniones y tomar decisiones sin que sean tenidos en cuenta los puntos de vistas de las otras ramas del poder. La independencia estructural, por su parte, apunta a los acuerdos institucionales que buscan consolidar la independencia sustantiva.⁶

Finalmente, se distingue en la doctrina entre independencia *externa* e *interna*. La independencia externa "se traduce por la autonomía del Poder Judicial en materia económica y por la inamovilidad de su personal...por la posibilidad real de tomar sus decisiones de acuerdo con sus criterios propios". La independencia interna "consiste en la autonomía que deben gozar en sus decisiones las instancias judiciales inferiores con respecto a las de rango superior" (Rico y Salas, 1990).

Estas características conceptuales de independencia judicial deben considerarse con la precaución de tener en cuenta que hay una serie de factores que la minan o la impiden. Tradicionalmente los sistemas judiciales en América Latina han sido percibidos como instituciones que dependen de la rama ejecutiva. A pesar de los esfuerzos constitucionales para evitar este tipo de relación dependiente, hay otros factores que impiden la realización del principio de la independencia (Salas y Rico, 1993). Se destacan, (i) el excesivo presidencialismo que tradicionalmente le ha otorgado al ejecutivo preponderancia sobre las otras ramas de poder público; (ii) la inestabilidad política de la nación causada por diversos factores que oscilan desde golpes de estado hasta actividades guerrilleras y de narcotráfico; (iii) la tradición del sistema napoleónico que enfatiza el papel burocrático que debe

⁴ Si los jueces son elegidos popularmente, este tipo de independencia disminuye, lo cual choca con el principio de la imparcialidad. Este sistema no es aplicado en el caso de Colombia por lo cual se excluye como objeto de análisis.

⁵ Esto implica además que las decisiones de la rama judicial no estén influidas por factores externos ni que éstas se desconozcan o se modifiquen posteriormente. En Colombia, por ejemplo, muchas de las decisiones de la Corte Constitucional, buscan ser modificadas mediante mecanismos que oscilan desde un plebiscito, referéndum o un acto legislativo, porque las otras ramas del poder considera que sus intereses o los de la nación han sido vulnerados. El ejemplo más reciente de este tipo de decisiones se produjo en el mes de marzo de 1997 cuando se decidió declarar inconstitucional la emergencia económica decretada por el gobierno a principios del año. Las reacciones del gobierno fueron airadas en contra de la decisión judicial mediante varias acusaciones públicas sobre una supuesta politización de la institución encargada de velar por el cumplimiento de la constitución.

⁶ Como por ejemplo el sistema de cooptación para elegir magistrados en la Corte Suprema de Justicia.

jugar el juez al aplicar las leyes;⁷ (iv) la complejidad y el excesivo formalismo del sistema;⁸ (v) la ausencia de una base política en la cual el sistema judicial se apoye o ante la cual rinda cuentas; (vi) los precarios procedimientos para la selección, promoción y disciplina de los jueces, y (vii) la proliferación de tribunales especiales que atentan contra el principio de la unidad jurisdiccional.

A todo estos factores se suman las presiones y amenazas que llegan al sistema y la existencia misma de corrupción dentro del aparato jurisdiccional. Mientras que las amenazas pueden provenir directamente de organismos oficiales (fuerzas armadas) o no oficiales (grupos paramilitares o grupos guerrilleros)⁹ con graves perjuicios para la independencia del poder judicial, la corrupción es aceptada incluso por los jueces en Colombia quienes opinaron que en 1986 más de la mitad de los jueces se dejaban comprar (Jaime Giraldo, *et. al.*, 1987).

En gran medida, la manera como operan estos factores que atentan contra la independencia del sistema judicial terminan por dar forma a las relaciones con otras ramas de poder público. No debe perderse de vista que así la rama judicial tenga los niveles adecuados de independencia,¹⁰ las otras ramas del poder pueden influir sobre la calidad de vida de los jueces desde el punto de vista material (sistema de sueldos, pensiones, infraestructura, etc.) o desde el punto de vista sustantivo (si el Congreso, por ejemplo, modifica una decisión judicial).

Las relaciones de un sistema judicial independiente con las otras ramas del poder público depende del tipo de régimen de gobierno que impere en la nación.¹¹ Si éste se considera una

⁷ Este aspecto marca una de las diferencias más notorias de los sistemas napoleónicos (romano-canónicos) con los del derecho común (*common law*). El juez en Colombia no es un creador del Derecho, sino un simple ejecutor de la ley. Esto hace que el funcionario tenga una actitud más pasiva frente al derecho. Sólo en el caso de las tutelas resueltas por la Corte Constitucional se ha venido dando un ejemplo de creación de derecho, pues en las sentencias se incluyen novedosas interpretaciones de normas existentes, o interpretaciones jurídicas necesarias ante la inexistencia de una norma que regule una situación en particular.

⁸ Los sistemas legales latinoamericanos tienen una tendencia decidida a creer sólo en documentos y no en personas. Ver Keith S. Rosenn, 1994. El sistema criminal colombiano, por ejemplo, tiene que confrontar rigurosos procedimientos y formalidades que limitan su poder y su efectividad.

⁹ Aun cuando este problema es evidente en el caso de Colombia (según la ASONAL-Judicial, 53 jueces y magistrados habían sido asesinados por narcotraficantes hasta 1987), en otros países de América Latina también se han presentado casos de amenazas. En Guatemala, por ejemplo, los jueces fueron amenazados cuando se les encargó de investigar y castigar a los violadores de derechos humanos antes de 1985.

¹⁰ No es fácil desarrollar un mecanismo idóneo para medir los niveles de independencia judicial. Algunos proponen utilizar como medida la frecuencia con que las autoridades judiciales revocan decisiones de las otras ramas del poder público (por ejemplo, por inconstitucionalidad).

¹¹ En este aspecto hay varias posibilidades. Si se trata de un régimen autoritario, muy seguramente las relaciones de la rama judicial con el ejecutivo serán cordiales por la falta absoluta de

democracia pluralista, la rama jurisdiccional debe comportarse como un *agente leal* al sistema político que aplica la ley para producir resultados pluralistas (Landes and Posner, 1975). Se considera que la rama jurisdiccional es un *agente leal* en la medida en que coopere con aquellos actores de la sociedad que sean pluralistas (específicamente los miembros del Congreso elegidos democráticamente) e interprete la ley en caso de conflicto de acuerdo con las intenciones de quien produjo dicha legislación. Sin embargo, este patrón de comportamiento trae consigo un dilema del prisionero que consiste en que hay otros actores en el sistema que prefieren desertar del esquema pluralista y evitar cooperar con un sistema judicial que no necesariamente falla en favor de sus intereses particulares.¹² En este caso de lo que se trata es de comprender el comportamiento de grupos organizados frente a un sistema judicial independiente para ver si a todos ellos les convendría más cooperar con el sistema judicial que no hacerlo. En la práctica, hay grupos que pierden con los acuerdos pluralistas de los cuales los jueces son fieles intérpretes y por tanto prefieren desertar del esquema imperante. El reto es cómo crear instituciones que fomenten este tipo de cooperación y eviten una estructura social atomizada como la que existe en mercados altamente competitivos. La idea es que si un legislador o un juez deserta del sistema, existan mecanismos que lo induzcan nuevamente a cooperar con la administración de justicia. En esto los "clientes" de aparato judicial juegan un papel importante (grupos de interés) pues ellos deben estar convencidos de que actuar bajo esquemas de cooperación los beneficia más que actuar como desertores del sistema.¹³

La transparencia y gerencia judicial

Hasta el momento este artículo ha aludido a las categorizaciones de independencia, a los factores que impiden el desarrollo pleno de la misma y a las relaciones de la justicia con las otras ramas del poder público y con otros grupos de interés en un régimen democrático. Corresponde ahora examinar un tema complejo que es el sustento real de la independencia judicial: la transparencia de los funcionarios judiciales.

independencia judicial. Sin embargo, a medida que se produce la transición hacia la democracia, las relaciones entre ambas ramas se modifica profundamente. Hay un dilema teórico: Será que un sistema judicial independiente es la consecuencia de una democracia consolidada y pluralista, o en cambio, será que un sistema judicial independiente aumenta la posibilidades de que una democracia se consolide? Para un análisis muy completo de la relación que existe entre transición a la democracia y sistemas judiciales ver Stotzky, 1993.

¹² En esto hay dos problemas teóricos fundamentales que deben resolverse: (i) Por qué es que un sistema político pluralista tenderá a mantener la institución de sistema judicial independiente?; y (ii) por qué un sistema judicial independiente se regirá por los resultados de un proceso de negociación pluralista en lugar de imponer sus propias soluciones? Esta discusión es el tema central de Landes y Posner, 1975 y de Merrill, 1993.

¹³ Este dilema del prisionero abre las puertas para que se elabore un estudio que relacione el desarrollo legislativo, las instancias de decisión judicial y los intereses de los diversos grupos en Colombia. Claramente, la teoría de juegos ofrece amplias posibilidades teóricas para identificar dilemas de prisionero en las relaciones entre el sistema judicial colombiano y los otros grupos de interés incluidas las ramas ejecutiva y legislativa.

La implantación de sistemas de rendición de cuentas y de evaluaciones periódicas y públicas logra, en cierta medida, que las actuaciones de los funcionarios estatales sean más transparentes. En el caso de los miembros de la rama legislativa y del Presidente de la República, estos mecanismos cumplen su función en época de elecciones pues es en éste período en el que los políticos buscan convencer al electorado de que deben mantenerlos en sus cargos, porque además de eficaces, han sido *transparentes*.

Sin embargo, para la rama judicial no existe un mecanismo idóneo que garantice la transparencia de sus funcionarios, pues estos se refugian en una supuesta independencia que les permite ser apolíticos (sin duda, una paradoja en los sistemas judiciales latinoamericanos) y que los exime de la obligación de rendir cuentas. A esto se suma el hecho de que el juez debe ante todo cumplir una función política (no partidista) que la misma estructura del sistema le debe garantizar (Rico y Salas, 1990a), circunstancia ésta que exige que el juez no sea limitado a una visión puramente jurídica y neutral, sino que su horizonte se expanda hasta considerar las realidades políticas y sociales de la nación.

En Colombia deben establecerse mecanismos que permitan este control, siempre y cuando su implementación sea el fruto de un preciso análisis que identifique cuáles de estos mecanismos son los idóneos. Se destacan como sistemas de rendición de cuentas, entre otros, la producción de reportes en los cuales los miembros del sistema judicial informan sobre sus logros, fallas y necesidades, la elaboración de reportes del mismo corte pero por agentes externos al sistema, el fortalecimiento de las organizaciones no-gubernamentales¹⁴ y el replanteamiento de las relaciones con los medios de comunicación mediante la creación o profesionalización de las oficinas de prensa.

La transparencia del sistema es un objetivo razonable en la medida en que se cuente con un sistema adecuado y efectivo de gerencia judicial. Un sistema eficiente de *autogobierno judicial* garantiza, así sea parcialmente, que el principio de separación de poderes se verifique, y que el aparato judicial sea dinámico, eficiente, transparente, imparcial y justo en concordancia con las exigencias que impone el desarrollo económico y social de Colombia.

La clase de autogobierno judicial que una nación adopte debe ser el resultado de una investigación científica muy minuciosa que evalúe los beneficios y desventajas de implementar una u otra modalidad, teniendo en cuenta las necesidades de la justicia y los estilos administrativos que se practican en el país en cuestión. La calidad del estudio mencionado, al igual que la disposición del constituyente secundario para adoptar sus conclusiones sin consideraciones políticas, afectan las posibilidades reales de contar con un autogobierno judicial eficiente (bien sea a través de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura o de la Magistratura, o del Gerente Judicial) que garantice la independencia del sistema judicial, la calidad en la prestación del servicio, el mejor

¹⁴ En muchas ocasiones las organizaciones no-gubernamentales (ONGs) sirven como agentes fiscalizadores de la rama judicial, especialmente en lo referente a la protección de los derechos procesales de los actores judiciales. Los Tribunales Nacionales (segunda instancia de los jueces regionales), por ejemplo, han sido objeto de multitud de críticas por parte de ONGs como *Américas Watch*, *Amnesty International* y la Comisión Andina de Juristas en Colombia. A esta actividad de las ONGs puede sumarse la labor que pueda ejercer el Consejo para la Excelencia de la Justicia.

aprovechamiento de los recursos presupuestarios asignados por el Estado para su rama judicial y el cálculo correcto de estadísticas que fomente la formulación de políticas judiciales con excelencia.¹⁵

Si bien la existencia de un sistema de autogobierno judicial no es condición *sine qua non* para reducir o eliminar ciertos defectos que aquejan las administraciones de justicia en América Latina (en Colombia, la falta de modernización y la falta de independencia del aparato judicial), su consagración constitucional es aceptada por gran parte de los países del mundo como un mecanismo idóneo para lograr estos objetivos siempre y cuando su implementación venga acompañada de otros esfuerzos adicionales.¹⁶ Estos esfuerzos adicionales o paralelos consisten, por una parte, en la implementación de mecanismos para evitar nombramientos partidistas e imponer en su lugar el mérito de los candidatos por medio de la carrera judicial, y, por la otra, en la creación de oficinas administrativas con personal competente o mecanismos de rendición de cuentas sobre las diversas actividades judiciales (Rico, 1994).

Si una nación decide instaurar un sistema de autogobierno judicial, éste debe ser estructurado para que contribuya a que la rama judicial lleve a la práctica los principales objetivos de la justicia, funcione racional y eficientemente y evite conflictos (internos y con otros entes) de autoridad y de lucha por el poder. Para lograr esto, es importante disminuir al máximo la intervención del ejecutivo en zonas que no son de su competencia, evitar la "partidización" de la justicia y establecer sistemas de pesos y contrapesos entre los diversos poderes del estado.

El hecho de que se produzcan decisiones erradas en torno a la creación de un ente idóneo de autogobierno judicial, afecta directamente las posibilidades de implementar una *planeación* judicial con excelencia y una *carrera judicial* que modernice y profesionalice al personal encargado de administrar justicia. En lo referente a planeación, la Constitución Política de Colombia¹⁷ llenó un vacío institucional que permitió que en los planes cuatreniales preparados por el ejecutivo en el pasado, sólo se considerara a la justicia en forma tangencial, coyuntura ésta, que hizo evidente la falta de una política general que fijara prioridades, estrategias, objetivos y programas.

Hoy en día esta función involucra varios agentes del estado entre los cuales se cuenta el Ministerio de Justicia y el CSJ (quien debe dar su concepto al Consejo Nacional de Planeación). Este último ya se ha pronunciado sobre las deficiencias de este esquema de organización institucional. En efecto, esta entidad manifestó que,

"el desconocimiento de las proyecciones de recursos propios hechas por el Consejo y sustituidas por las del Ministerio [de Justicia] (...) ponen en gran incertidumbre (...) la inversión para la justicia en los próximos cuatro años por el hecho de no tener una

¹⁵ El autogobierno debe "tomarse no como un valor en sí mismo, sino como un concepto instrumental subordinado a ciertos valores propios de la organización judicial e inseparables del ejercicio adecuado de la función jurisdiccional, siendo la independencia judicial uno de los valores más importantes" (Rico, 1994, 31-32).

¹⁶ Sistemas de autogobierno judicial existen en Francia, Italia, España, Venezuela, Perú, Brasil, Uruguay, El Salvador, Panamá, Paraguay, Costa Rica y Ecuador. Salas y Rico, 1990b.

¹⁷ Art. 341

activa y decisoria participación en el seno del CONPES en relación con los asuntos de su competencia".¹⁸

A estas dificultades institucionales, se suma la falta de estadísticas judiciales, el caos organizacional interno del CSJ, los procedimientos de administración fiscal y las políticas improvisadas de asignación de recursos humanos y económicos (Davis, 1995).

La ausencia de un sistema eficiente de profesionalización de la administración de justicia es el factor más citado por juristas en América Latina¹⁹ y académicos de todo el mundo²⁰ como el principal obstáculo a la plena realización del principio de la independencia. La misma rama judicial debe encargarse de que la carrera judicial sea eficiente y proporcione una educación de calidad, así se admita que ésta por sí sola no garantiza la independencia del sistema judicial ni tampoco la calidad de la magistratura.

Para consolidar la calidad en la carrera se debe cumplir con una serie de requisitos, entre los cuales se destacan los siguientes:²¹ (i) Ser *especializada* para evitar la formación global y universal de los centros universitarios; para lograrlo deben definirse con mucha exactitud los perfiles de la función judicial para el correcto diseño de una estrategia docente que cubra no sólo a los jueces sino también al personal de apoyo que cumple una función vital para el funcionamiento del sistema; (ii) ser *permanente* para garantizar al funcionario que se le dará continuidad en su preparación y que esto le ayudará a mantenerse en su cargo o a progresar dentro de la rama; esto se logra mediante un efectivo sistema de seguimiento y de evaluaciones continuas a los egresados de la escuela judicial; (iii) ser *participativa* para evitar convertirse en una organización vertical en la que los miembros de las instancias más altas de la rama judicial imponen sus criterios sobre los miembros de las instancias judiciales más bajas; la capacitación en la carrera judicial debe corresponder a criterios más amplios que coincidan con las necesidades reales de todos los miembros de la rama; y (iv) ser *autónoma* con el fin de evitar la inherencia de las otras ramas del poder público en el proceso de capacitación.

En forma genérica se entiende por *carrera judicial* el establecimiento de una profesión con garantías de estabilidad, remuneración y beneficios similares a los que suelen darse en el servicio civil. Se trata de un procedimiento de selección de jueces basado exclusivamente en méritos profesionales que permite que haya estabilidad y adecuada compensación del funcionario judicial. Más específicamente, se trata de

¹⁸ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, 1995, 30.

¹⁹ La mayoría de los países de América Latina consagran legalmente la carrera judicial. Su implementación, sin embargo, adolece de múltiples fallas y limitaciones que impide la profesionalización de las personas que actúan como agentes de la organización judicial. Salas y Rico, 1993.

²⁰ José María Santa Cruz. *El poder disciplinario judicial*, Buenos Aires: Astrea, 1979, citado en Salas y Rico, 1990b.

²¹ Luis Fernando Solano. "Capacitación y carrera judicial", en Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

"una organización jerárquica de tribunales con distintas responsabilidades y remuneraciones que se nutre como norma general de personal que ingresa al sistema en un momento relativamente cercano a su graduación (...) en leyes con la intención general de dedicar su vida a la judicatura. Este personal, con el transcurso del tiempo, va ascendiendo por el escalafón jerárquico y salarial de acuerdo a los mecanismos y criterios que para este propósito se establezcan".²²

La carrera judicial debe asegurar que los jueces sean promovidos en rango y en salario de acuerdo con su antigüedad y desempeño. Salvo que se demuestre que es incapaz para llevar a cabo eficientemente las labores propias de su cargo, el juez debe ser inamovible; su remoción del cargo debe producirse únicamente por mecanismos institucionalizados, mediante la aplicación de reglas bien claras o con el consentimiento del funcionario judicial.

Cualquier diagnóstico sobre las instituciones judiciales colombianas debe acompañarse de un ejercicio comparativo en el que se pongan de presente las experiencias de otros países.²³ Este elemento internacional de análisis exige que el legislador ajuste los desarrollos normativos a las exigencias que se derivan de los actuales niveles de consolidación democrática y de desarrollo social y económico de la nación.

Las reformas que contemplan los aspectos administrativos de la rama judicial se iniciaron en la Europa Continental a la terminación de la Segunda Guerra Mundial en Francia, Italia y Portugal.²⁴ España no ha escapado al proceso pues allí durante 1994 se iniciaron un conjunto de acciones tendientes a la modernización del sistema judicial para optimizar el esquema de estructura judicial planteado en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 que desarrolla el título IV de la Constitución española (Enrique Arias, 1994). En América Latina la tendencia también se ha repetido siguiendo influencias mixtas procedentes de sistemas anglosajones y europeos. Los primeros intentos se llevaron a cabo en Perú en 1969 durante el gobierno militar; en Brasil a finales de la década de 1970; en Uruguay en 1981; en Colombia en diversas ocasiones,²⁵ y en Venezuela en 1961 mediante

²² Fernando J. Martín. "Estudio sobre la escuela y la carrera judicial", 12 *Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico*, 158, 1977 citado en Salas y Rico, 1990b, 8.

²³ Existen estudios que efectúan análisis comparativos de las administraciones de justicia en América Latina cuya evaluación será de gran importancia para este proyecto de investigación. Ver por ejemplo, Universidad Externado de Colombia. "La administración de justicia en Argentina, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay y Uruguay", en Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

²⁴ Para un análisis general de estas reformas ver Héctor Fix-Samudio, "Organos de dirección y administración del Poder Judicial" en Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

²⁵ La evolución de estas reformas en el caso colombiano ha sido compleja y en ocasiones llena de contradicciones. Los principales antecedentes legislativos son: (i) Decreto 2798 de 1955 que creó el Consejo Superior de la Magistratura; (ii) en octubre de 1972 se transformó el Consejo Superior de la Magistratura en Tribunal Disciplinario; (iii) el Decreto Legislativo 3266 el 28 de diciembre de 1979 reestablece el Consejo Superior de la Judicatura (autorizado por la Acto Legislativo 1 de 1979 que luego fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia; y (iv) en 1991 la Constitución Política vuelve a crear el Consejo Superior de la Judicatura.

consagración constitucional. Finalmente, los esfuerzos mas recientes se han llevado a cabo en Costa Rica mediante la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1993 y en Paraguay en la nueva Constitución de 1992.

Referencias al caso colombiano

El análisis conceptual presentado en este artículo sugiere una serie de elementos teóricos que deben ser tenidos en cuenta para la adecuada estructuración del sistema judicial colombiano. El análisis debe comenzar desde la comprensión de los conceptos más fundamentales de la justicia: la independencia con respecto a las otras ramas del poder público.

Las fallas administrativas de la rama judicial colombiana tienen su causa última en la inadecuada estructura que se implementó con la Constitución Política de 1991. Esto significa (i) que las estrategias convencionales de reforma a la justicia (cambios de procedimiento, aumentos de presupuesto, incrementos en el número de jueces, etc.) no han arrojado resultados positivos porque han omitido el tema de la estructura misma de la administración de justicia, y (ii) que el principio de la independencia de la rama judicial, corolario fundamental de la separación de poderes, no se realiza plenamente en Colombia porque (a) el sistema de autogobierno judicial colombiano (Consejo Superior de la Judicatura-CSJ) no es el más idóneo para esta nación dado su problema de justificación, composición y atribuciones; (b) la carrera judicial es inoperante e impide que la rama se modernice y que su personal se profesionalice, y (c) la planeación en el sector de la justicia es inefectiva por las deficiencias institucionales que impiden el diseño de directrices y objetivos precisos.

Las nuevas instituciones judiciales puestas en marcha con la Constitución Política de 1991 no han producido los efectos esperados. Ninguno de los indicadores convencionales para evaluar las mejoras en la administración de justicia (eficiencia en evacuación de procesos en los juzgados, profesionalización de jueces, magistrados y otros empleados de la rama, adecuada distribución de los recursos financieros, etc.) parecen haber variado positivamente, a pesar de los profundos cambios a que se sometió la rama judicial hace ya más de cinco años.

Las condiciones actuales muestran una estructura de la administración de justicia bastante compleja, con multitud de órganos de la misma jerarquía y sin una clara delimitación de competencias, funciones y atribuciones.²⁶ Esto ha originado conflictos de competencias a todos los niveles;²⁷ incoherencias en las políticas estatales hacia el sector justicia;²⁸ inexistencia de un sistema de rendición

²⁶ Esta situación fue puesta de manifiesto por el Ministro de Justicia, Nestor Humberto Martínez, en la justificación del Proyecto de Ley Estatutaria de la Justicia No. 58 de 1994, hoy ley de la República. Ver Nestor Humberto Martínez, Gaceta del Congreso, Miércoles 31 de agosto de 1994, p. 13.

²⁷ Algunos de estos casos se reflejan en una interpretación laxa del principio de separación de poderes. Legal y jurisprudencialmente se han asignado funciones judiciales al ejecutivo y al legislativo. Inclusive, otros órganos de reciente creación, como el Consejo Nacional Electoral, parecerían tener funciones judiciales en alguna materias electorales. Adicionalmente, el nuevo estatuto de la justicia contempla un intento por delimitar el ámbito funcional de los distintos órganos judiciales, incluida la Fiscalía General de la Nación.

²⁸ Para subsanar esta deficiencia, en la ley estatutaria, el gobierno propuso la creación de un Consejo Judicial similar al Colegio Judicial de Francia, con el ánimo de unificar políticas hacia el sector.

de cuentas efectivo de la rama judicial ante las otras ramas del poder y ante la nación en general;²⁹ dudas sobre la ubicación jerárquica de algunas instituciones dentro de la estructura de la rama judicial, particularmente de la Fiscalía General de la Nación;³⁰ deficiencias graves en el sistema de carrera judicial que vulneran el profesionalismo de los miembros de la rama judicial;³¹ ausencia de un *sistema* judicial y presencia de un conjunto de individuos que trabajan en forma independiente sin responder a criterios generales (Davis, 1995), y aumentos en los sueldos de los funcionarios judiciales y en general del presupuesto asignado a esta rama del poder público, sin el correspondiente incremento en la competitividad de sus funcionarios y en la eficiencia de la institución.³²

Pruebas fehacientes de la crisis institucional del sistema judicial son, entre otros, (i) los varios proyectos de reforma constitucional que han sido presentados por el ejecutivo durante 1995 y 1996 para debilitar la Corte Constitucional, y las manifestaciones políticas en contra de la Fiscalía General de la Nación;³³ (ii) la ley estatutaria de la justicia en la que se intentó subsanar los vacíos estructurales

Sin embargo, se prevee que sea el propio Presidente de la República quien presida, lo cual en la práctica puede causar que se desconozca la autonomía de la rama judicial, y que se generen mayores conflictos internos.

²⁹ La ley estatutaria contempla la institucionalización de un informe anual que debe ser preparado por el CSJ y presentado al Congreso. Es posible que este mecanismo no sea, por sí sólo, idóneo como sistema de rendición de cuentas, sino una razón adicional para aumentar la ineficiencia de la entidad en cuestión.

³⁰ En el proyecto gubernamental de la ley estatutaria se intentó precisar que la Fiscalía General de la Nación hiciera parte de la Jurisdicción Ordinaria con autonomía presupuestaria y administrativa. Hoy en día, este importante organo de investigación mantiene su total independencia con respecto al ejecutivo.

³¹ Diversos decretos y leyes en Colombia se han encargado de reglamentar lo referente a la carrera judicial (en 1970, 1978, 1986, 1987) sin que los jueces (directos beneficiarios del sistema) consideren que estos esfuerzos hayan sido suficientes. Ver Salas y Rico, 1990b. Como se establecerá más adelante, el sistema de méritos en la carrera judicial busca evitar que se presenten interferencias políticas en la selección de los jueces. Sin embargo, el CSJ, quien juega un papel fundamental en este proceso de selección, no es el ente más idóneo para realizar el principio de la independencia mediante la implementación de la carrera judicial pues sus miembros son designados por otras ramas del poder que hacen que consideraciones políticas dominen la dinámica de las decisiones de este organismo. Por estas razones se ha propuesto que los miembros del CSJ sean designados por elección democrática en la que participan únicamente los jueces y magistrados de la rama judicial.

³² La estructura del sistema judicial es extraña e inusual y ha dado lugar a un sistema de administración de la justicia torpe y costosa en tiempo y en dinero. La nueva estructura sólo produce mayor incertidumbre y debilitación de la rama judicial. Ver Davis, 1995.

³³ Una iniciativa ventilada en el Congreso a finales de 1995 para crear seis nuevos cargos en la Corte Constitucional alegando que existe congestión fue derrotada luego de un debate

dejados por la Constitución de 1991; (iii) las inquietudes en torno a la naturaleza e independencia³⁴ de la Fiscalía General de la Nación y las propias deficiencias estructurales de la misma; (iv) los traumatismos que ha causado el paso de un sistema inquisitorio de investigación criminal a un sistema acusatorio,³⁵ y (v) los múltiples cuestionamientos que se hacen al CSJ.³⁶

El CSJ, órgano encargado de *gerenciar* todo el aparato de justicia, es de repente donde se reflejan con mayor claridad las deficiencias institucionales y administrativas de la administración de justicia.³⁷ El caso del CSJ es serio pues esta institución debe reflejar meridianamente el principio de independencia judicial, corolario fundamental del principio de la separación de poderes ("autogobierno" judicial). Si bien es cierto que la mayoría de los proyectos de reforma a la justicia que se presentaron a

extraparlamentario que criticó duramente la inicitiva. Paradójicamente, este es el único órgano judicial cuyas estadísticas de evacuación de expedientes indican que no hay atrasos.

³⁴ El tema de la independencia del fiscal es más ambiguo de lo que a primera vista parece. En Estados Unidos, Japón y Alemania estos funcionarios están subordinados al Ministerio de Justicia y su independencia se garantiza tan solo por tradición. El caso del grado de independencia del fiscal se mide por un continuo que oscila desde una independencia absoluta hasta una dependencia total de funcionarios que ni siquiera tienen que ver con la función de acusación e investigación de delitos. Para mayor información sobre las ventajas y desventajas de tener un fiscal independiente ver Philip B. Heymann, "Should Prosecutors Be Independent of the Executive in Prosecuting Government Abuses?" en Stotzky, 1993.

³⁵ En Colombia es una falacia hablar de esta transformación en el sistema de investigación criminal. En efecto, el salto al sistema acusatorio fue sólo parcial pues en el procedimiento penal colombiano aún se mantienen rezagos importantes del sistema inquisitorio. Gran parte de los países de América Latina han dejado atrás el sistema inquisitorio de investigación criminal para dar paso a un sistema acusatorio, típico de los ordenamientos de derecho común (Inglaterra y Estados Unidos). Sin embargo, hay académicos que advierten sobre los peligros de esta transformación. La ausencia de una Fiscalía fuerte y activa, al igual que la escasez de defensores para los más desfavorecidos de la sociedad, puede resultar en un sistema más deficiente que el anterior. Ver Salas y Rico, 1993. Con una misma situación de hecho ambos sistemas de investigación criminal tienen el potencial de arrojar juzgamientos diferentes. Ruti Teitel. "Persecution and Inquisition: A Case Study", en Stotzky, 1993.

³⁶ Sistemas similares al del CSJ existen en Francia, Italia, España, Venezuela, Perú, Brasil, Uruguay, El Salvador, Panamá, Paraguay, Costa Rica y Ecuador. El análisis de estos casos se encuentra en Salas y Rico, 1994b.

³⁷ Además del CSJ, en Colombia se han establecido tres modelos para la administración de recursos humanos y financieros: (i) Se dio al ejecutivo esta administración a través del Ministerio de Justicia; (ii) Se otorgó a la Corte Suprema de Justicia la facultad de nombrar a los magistrados de los Tribunales, y a éstos se les dio la facultad de nombrar los jueces; esto entró a complementar con el sistema de cooptación para la Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, y (iii) se creó el Consejo Superior de la Administración de Justicia bajo la dirección del ministro del ramo.

la Asamblea Nacional Constituyente contemplaron la creación de este órgano para la atención de los problemas institucionales y administrativos de la Rama Judicial,³⁸ lo cierto es que a la fecha, el CSJ ya se ha hecho a numerosos problemas siendo los principales los que se refieren a su justificación, composición y atribuciones.³⁹ Son de tal magnitud los problemas, que en la actualidad ya hay partidarios del desmonte total de esta institución para dar vía a un "gerente judicial" que permita mayor eficacia en el área administrativa.⁴⁰

Conclusiones

Todo lo anterior es indicativo de la inseguridad institucional que existe en la rama judicial colombiana, al igual que de su crisis de legitimidad tanto a nivel de las otras ramas del poder público como dentro de la población en general.⁴¹ Para la corrección de estas deficiencias de la justicia, se han propuesto unas estrategias convencionales que consisten en reformas procesales, exaltaciones a la autonomía de la rama judicial, aumentos en el presupuesto, incrementos en el número de jueces y empleados de los juzgados y ajustes a las remuneraciones de los jueces, sin que se hayan producido en ninguno caso resultados satisfactorios.

Solamente la actual administración del Presidente Ernesto Samper (1994-1998) ha formulado nuevas alternativas cuya eficacia está todavía por comprobarse. Sobre este invaluable esfuerzo del ejecutivo hay que rescatar el hecho de que por primera vez un gobierno presenta soluciones distintas a las convencionales, pero hay que criticar el hecho de que no se cuestione a fondo la actual organización y estructura del sistema judicial. En el programa inicial de gobierno denominado "El Salto Social", se

³⁸ Los proyectos más influyentes fueron el del Gobierno Nacional y el de la Corte Suprema de Justicia.

³⁹ Un excelente diagnóstico del CSJ en Colombia está contenido en Davis, 1995. La respuesta de la Sala Administrativa del CSJ al informe de Davis es contundente y provee al lector con elementos de análisis complementarios.

⁴⁰ El pronunciamiento más importante en este sentido fue hecho por los gremios económicos; afirmaron que el CSJ debía ser reemplazado por un "Gerente Judicial". La reacción del CSJ no se hizo esperar, y en un comunicado del 31 de mayo de 1995 se sostuvo que quienes proponen esta reforma constitucional "se les olvidó, en forma deliberada, que el gerente lo hubo por mucho tiempo: el Ministro de Justicia...Después vino la Dirección Nacional de Administración de Justicia...[E]sas dos gerencias fueron un fracaso estrepitoso". Ver _____. "Conjura contra la Judicatura", EL ESPECTADOR, Bogotá: junio 1, 1995, p. 8A. También se ha propuesto en algunos sectores políticos colombianos el fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria dada la inhabilidad del CSJ para juzgar a los magistrados de las altas cortes. Para subsanar el vacío que dejó esta sentencia, se ha propuesto también la creación de un nuevo Tribunal Disciplinario que se ocupe exclusivamente de aquellos asuntos que la Corte Constitucional sustrajo del CSJ.

⁴¹ El grado de confianza ciudadana en la justicia es muy baja. De acuerdo con un estudio preparado por Carlos Lemoine (1993), sólo el 26% de los colombianos confía en su justicia, lo cual contrasta con el grado de confianza del 68% que los japoneses profesan con su sistema judicial.

propuso (i) el fortalecimiento institucional de la administración del poder judicial mediante el mejoramiento de la planeación sectorial, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la rama, el mejoramiento del sistema nacional de estadísticas judiciales y otros; (ii) la formación del recurso humano incluyendo ciudadanos corrientes, abogados, jueces y administradores judiciales; (iii) la introducción de cambios en la política criminal del Estado; (iv) la eficacia en la política legislativa; (v) la cooperación internacional; (vi) el mejoramiento de la infraestructura judicial, y (vii) la organización de la sociedad civil.

Todas estas intenciones, sin embargo, fueron opacadas por la intensidad de la crisis política que aún no termina en Colombia. Más aún, el propio sistema se ha encargado de crear en el ejecutivo y en el legislativo una serie de agentes que no son leales a las nuevas instituciones judiciales creadas en la constitución de 1991. En efecto, muchos de ellos, incluido el propio Presidente, protagonizan con alguna frecuencia fuertes ataques verbales con amenazas de reformas que buscan debilitar a la Fiscalía General de la Nación, a la Corte Constitucional y a la Corte Suprema de Justicia. Todos estos agentes judiciales han sido los que más independencia gozan con respecto a las otras ramas del poder público, y son precisamente las que más credibilidad han recuperado dentro de los colombianos.

El Congreso, en cambio, que tiene funciones judiciales para funcionarios con fuero especial como el Presidente de la República, magistrados y el Fiscal General, entre otros, han padecido una baja en su credibilidad. Lo interesante es que este órgano es un claro ejemplo de falta de independencia judicial con respecto a otras ramas del poder público, en particular el ejecutivo. Quizás la independencia judicial sea la clave en el futuro para la legitimidad y efectividad de las instituciones judiciales colombianas.

Referencias Bibliográficas

Agency for International Development. *Colombia- A Model Approach*, Washington DC: AID-AOJ, 1992.

Allen, Joan Virginia. "The Japanese Judicial System", 12 *San Fernando Valley Law Review*, 1984, 1-10.

Andreu, Federico. *Sistema judicial y derechos humanos en Colombia*, Santafé de Bogotá: Comisión Andina de Juristas, 1990.

Arias, Enrique. "Experiencias en el proceso de modernización de la administración de justicia en España", *estudio sin publicar*, Santafé de Bogotá: 1994.

Asamblea Nacional Constituyente-Comisión Cuarta de Justicia. "Acta No. 8", 64 *Gaceta Constitucional*, Santafé de Bogotá: mayo 1, 1991.

Banco Interamericano de Desarrollo. *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington: BID, 1993.

Banks, William y Edgar Alvarez. "The New Colombian Constitution: Democratic Victory or Popular Surrender", *University of Miami Inter-American Law Review*, Fall 1991, 39-92.

Carrillo, Fernando. "Fiscalía General y sistema acusatorio", 68 *Gaceta Constitucional*, Santafé de Bogotá: abril 6, 1991.

Carrington, Paul D. "Foreword: The Scientific Study of Legal Institutions", 51 *Law and Contemporary Problems*, 1, 1988.

Consejo Superior de la Judicatura (Sala Administrativa). *Ley estatutaria de la administración de justicia. Elementos para el análisis*, Santafé de Bogotá: 1995.

Constitución Política de Colombia, 1991.

Chinchilla, Laura y David Schodt. *The Administration of Justice in Ecuador*, Miami, FL:Florida International University, 1993.

Davis, William. *Colombia: Proyecto de modernización de justicia. Breve análisis de la situación actual y estrategias recomendadas para el desarrollo del proyecto*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

Epstein, Richard. "Beyond the Rule of Law: Virtue and Constitutional Structure", 56 *George Washington Law Review*, 149, 1987.

Fiss, Owen M. "The Bureaucratization of the Judiciary", 92 *The Yale Law Journal*, 1442, 1983.

Flanders, Steven. "Court Administration in Colombia: An American Visitor's Perspective", *Judicature*, junio/julio, 1987, 36-39.

Flanders, Steven y Ana María Salazar. "Colombia's Purgatory", *New York Law Journal*, January 29, 1992, 2.

Franco, Andrés. "Colombia's Justice System Modernizing for Viability", *North-South, the Magazine of the Americas*, Coral Gables, FL: junio/julio, 1992, 29-33.

Gamarra, Eduardo. *The System of Justice in Bolivia: An Institutional Analysis*, Miami, FL: Florida International University, 1991.

George, B.J. "The Relations Between the Organization of the Judiciary and Criminal Procedure", 38 *DePaul Law Review*, 967, 1989.

Giraldo, Jaime *et. al.* *Reforma a la justicia en Colombia*, Santafé de Bogotá: Instituto Ser de Investigación, 1987.

Goodman, Ernest. "Our Overloaded Judicial System--What is the Cause? Is There a Remedy", *Detroit College of Law Review*, 1983, 1271-6.

Human Rights Watch (Americas). *State of War: Political Violence and Counter-Insurgency in Colombia*, Washington DC: Human Rights Watch, 1993.

Laats, Alexander y Kevin O'Flaherty. "Colombia: Human Rights Implications of United States Drug Control Policy", *Harvard Human Rights Journal*, Spring 1990, 186-194.

Landes, William y Richard Posner. "The Independent Judiciary in an Interest Group Perspective", 18 *Journal of Law and Economics*, 895, 1975.

Lemoine, Carlos. *Las fuerzas de la opinión*, Santafé de Bogotá: Centro Nacional de Consultoría, 1993.

Low Murtra, Enrique. *Sistema colombiano de informática jurídica*, Santafé de Bogotá: Ministerio de Justicia, 1988.

Luney, Percy R., Jr. "The Judiciary: Its Organization and the Status in the Parliamentary System", 53 *Law and Contemporary Problems*, 135, 1990.

Martínez Neira, Nestor Humberto. *Justicia para la gente. Una visión alternativa*, Santafé de Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 1995.

_____. "Aproximación a la modernización de justicia en América Latina: Lecciones y perspectivas", ponencia para el *Seminario Internacional Justicia y Desarrollo: Agenda para el siglo XXI*, Santafé de Bogotá: 1994.

Mashaw, Jerry. "Explaining the Administrative Process: Normative, Positive and Critical Stories of Legal Development", 6 *Journal of Law, Economics and Organizations*, 267, 1990.

Merrill, Thomas W. "Pluralism, the Prisoner's Dilemma, and the Behavior of the Independent Judiciary", 88 *Northwestern University Law Review*, 396, 1993.

Nannguhan, Madza. "The judicial system of Nigeria", *The Army Lawyer*, 1987, 20-28.

Nemetz, N.T. "The Concept of an Independent Judiciary", 20 *University of British Columbia Law Review*, 285, 1986.

Nemoga, Gabriel Ricardo. *El Estado y la administración de justicia en Colombia*, Santafé de Bogotá: Ciencia y Derecho, 1990.

Otton, Philip H. "The British Judiciary and Court Organization", 81 *Law Library Journal*, Fall 1989, 649-654.

Pahl, Michael. "Wanted: Criminal Justice - Colombia's Adoption of a Prosecutorial System of Criminal Procedure", *Fordham International Law Journal*, 1993, 608.

Rico, José María. "El autogobierno judicial y los Consejos de la Magistratura: Análisis crítico y perspectivas para América Latina", ponencia presentada en el seminario *Justicia y desarrollo: Agenda para el siglo XXI*, Santafé de Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.

Rossen, Keith. *Historical Development of Latin American Legal Institutions*, documento sin publicar, Coral Gables, FL: University of Miami, 1994.

Salas, Luis y José María Rico. *Administration of Justice in Latin America*, Miami, FL: Florida International University, 1993.

_____. *Independencia judicial en América Latina. Replanteamiento de un tema tradicional*, Miami, FL: Florida International University, 1990.

_____. *Carrera judicial en América Latina*, Miami, FL: Florida International University, 1990.

Salzberger, Eli M. "A Positive Analysis of the Doctrine of Separation of Powers, or: Why Do We Have an Independent Judiciary?", 13 *International Review of Law and Economics*, 349, 1993.

Solís, Luis G. y Richard Wilson. *Political Transition and the Administration of Justice in Nicaragua*, Miami, FL: Florida International University, 1991.

Stotzky, Irwin P. *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*, Boulder, CO: Westview Press, 1993.

United States General Accounting Office. *Foreign Assistance-Promising Approach to Judicial Reform in Colombia*, Report to Congressional Requestors, Washington DC: General Accounting Office, 1992.

Velez, Eduardo *et. al. Jueces y justicia en Colombia*, Santafé de Bogotá: Instituto Ser de Investigación, 1987.

Vernier, Dominique. "La Justice en France", París: Editions La Decouverte, 1993.

Villa, Fabio. "Rebaja de penas", 110 *Gaceta Constitucional*, Santafé de Bogotá: junio 28, 1991.

Vincent, Jean. *La Justice et ses Institution*, Paris: Dalloz, 1991.

Washington Office on Latin America. *Elusive Justice: The US Administration of Justice Program in Latin America*, Washington DC: WOLA, 1990.

Washington Office of Latin America. *Elusive Justice: The US Administration of Justice Program in Latin America*, Washington DC: WOLA, 1990.

Zagaris, Bruce. "Protecting the Rule of Law from Assault in the War Against Drugs and Narco-Terrorism", *Nova Law Review* (Spring 1991), 703-746.