Con el apoyo de:

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Comisión Colombiana de Juristas

CUELLOS DE BOTELLA
EN LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL:

Un caso de estudio en la investigación y juzgamiento de crímenes contra derechos humanos

Miembros de Asamblea General
de la Comisión Colombiana de Juristas

Ángela María Buitrago
Antonio Madariaga Reales
Camila de Gamboa (Fiscal)
Federico Andreu Guzmán
Fernando Zarama
Gustavo Gallón Giraldo (Director)
Hernando Valencia Villa
María Teresa Garcés Lloreda

Miembros del Consejo Directivo
de la Comisión Colombiana de Juristas

Ángela María Buitrago
María Eugenia Sánchez Gómez
Fernando Zarama

CUELLOS DE BOTELLA EN LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL:

Un caso de estudio en la investigación y juzgamiento de crímenes contra derechos humanos

Comisión Colombiana de Juristas

Cuellos de botella en la administración judicial:
Un caso de estudio en la investigación y juzgamiento de crímenes contra derechos humanos

© 2020 Comisión Colombiana de Juristas
Carrera 15 A Bis No. 45-37
C.P. 111311
Bogotá, Colombia
Teléfono: (571) 744 9333
Fax: (571) 743 2643
comunicaciones@coljuristas.org
www.coljuristas.org

ISBN 978-958-9348-90-1
Primera edición
Junio de 2020
Bogotá, Colombia

Comisión Colombiana de Juristas -CCJ

Autoría:
Sibelys Katina Mejía Rodríguez
Julián Daniel González Escallón

Consultora CCJ:
Paula Kamila Guerrero García

Coordinación editorial:
Gustavo Gallón Giraldo
Paola Sánchez Cepeda

USAID COLOMBIA

Lawrence J. Sacks
Director USAID Colombia

Elizabeth Ramírez
Directora de la Oficina de Construcción de Paz y Gobernanza de USAID Colombia

Amalia Eraso
Gerente del Portafolio de Justicia USAID Colombia

Imagen de portada:
César Padilla Beltrán
Serie Brechas
Óleo sobre tela
100 de alto x 120 de ancho
2015

Diseño, diagramación e impresión:
Ediciones Ántropos Ltda.

Esta publicación es posible gracias al apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de esta publicación es responsabilidad de la Comisión Colombiana de Juristas y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

CONTENIDO

Introducción 5

CAPÍTULO 1:
INVESTIGACIÓN SOBRE CUELLOS DE BOTELLA
EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 7

1. PERTINENCIA DE LA INVESTIGACIÓN: LOS CRÍMENES CONTRA LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CONGESTIÓN JUDICIAL 9

2. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS 12

2.1. Metodología 12

2.2. Hallazgos 17

2.2.1. Panorama del proceso de indagación e investigación en Chocó y Córdoba 17

2.2.1.1. Generalidades 17
2.2.1.2. Obstáculos en la investigación 18
2.2.1.3. Problemas para llegar a la acusación 19
2.2.1.4. Obstáculos estructurales 20
2.2.1.5. Acciones de mejora 21

2.2.2. Panorama de la justicia especializada en Chocó y Antioquia 22

2.2.2.1. Generalidades 22
2.2.2.2. Obstáculos en la investigación 23
2.2.2.3. Obstáculos para llegar a sentencia 26
2.2.2.4. Obstáculos estructurales 27
2.2.2.5. Acciones de mejora 28

3. A MODO DE RESUMEN 29

CAPÍTULO 2:
GUÍA DE RECOMENDACIONES 31

1. PRINCIPALES CUELLOS DE BOTELLA 33

1.1. Cuellos de botella, identificados por jueces 33

1.2. Cuellos de botella, identificados por fiscales 34
1.3. Cuellos de botella, identificados por el equipo de la Comisión Colombiana de Juristas –CCJ– 35
2. RECOMENDACIONES 37
2.1. Sistemas y estrategias de protección de víctimas y testigos 37
2.2. Investigación e instrucción: fortalecimiento de los equipos de investigación e instrucción 38
2.3. Asignación de jueces, defensores y fiscales de descongestión 39
2.4. Procesos de formación para apoderados y apoderadas de víctimas 39
3. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES MANIFIESTAS DE LOS DERECHOS HUMANOS 40
3.1. Recomendaciones para apoderados y apoderadas de víctimas 42

CAPÍTULO 3:
LÍNEAS JURISPRUDENCIALES SOBRE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 43

1. EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DESDE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 45
1.1. Un primer acercamiento al acceso a la administración de justicia ... 46
1.2. Hacia una mirada de protección ampliada al acceso a la administración de justicia 48
1.3. Jurisprudencia reciente 53
2. LA MORA JUDICIAL DESDE LA JURISPRUDENCIA 55
2.1. Formación del precedente 56
2.2. Expansión y consolidación del precedente 59
2.3. Algunas variaciones jurisprudenciales 63
2.4. Jurisprudencia reciente 64
3. OBLIGATORIEDAD DE LAS SENTENCIAS DE LOS ÓRGANOS DE CIERRE 65
3.1. Primeras sentencias sobre el tema: 1991 a 2006 65
3.2. Desarrollo jurisprudencial: 2007 a 2019 69
4. CONCLUSIÓN SOBRE EL ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL 74

REFERENCIAS 76

CRITERIOS DE ACCIÓN DE LA COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS 79

INTRODUCCIÓN

La presente publicación es el resultado del trabajo de la Comisión Colombiana de Juristas –CCJ-, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID- y su Programa de Justicia para un Paz Sostenible, en la investigación sobre "Cuellos de botella en la administración judicial: un caso de estudio en la investigación y juzgamiento de crímenes contra derechos humanos". El presente documento está dividido en tres capítulos, **el primero** contiene los resultados de la investigación sobre cuellos de botella en la administración de justicia, realizada en tres departamentos del país, a saber: Córdoba, Chocó y Antioquía; **el segundo** es una guía de recomendaciones que surge de los hallazgos contenidos en el primer capítulo; y **el tercero** es un análisis jurisprudencial de sentencias de la Corte Constitucional sobre acceso a la administración de justicia.

En el primer capítulo se muestran los hallazgos de una investigación cualitativa realizada para identificar los principales obstáculos o cuellos de botella con los que se encuentran las fiscalías y los despachos judiciales a la hora de proveer justicia en los casos que atienden, especialmente aquellos donde las víctimas son personas defensoras de derechos humanos. Las entrevistas que soportan la investigación recogieron la experiencia de fiscales y jueces penales de circuito especializado de los departamentos de Chocó, Córdoba y Antioquia, territorios que registran alta ocurrencia de agresiones a personas defensoras de derechos humanos[1]. Desde esas experiencias, se documentaron una serie de dificultades para la provisión de justicia relacionadas con aspectos locativos, de equipamiento, de infraestructura, de seguridad y de personal, entre otros.

1 Somos Defensores, Informe semestral enero-junio 2019, Embajada de Noruega, Diakonia, Bogotá.

El análisis de los hallazgos de las entrevistas se hizo con el fin de proponer acciones de mejora que contribuyan a la provisión de una justicia efectiva en los territorios, que sea eficaz en el esclarecimiento de las violaciones de derechos contra personas defensoras de derechos humanos. Así, en el segundo capítulo, se encuentra una guía de recomendaciones para la investigación y juzgamiento de casos de graves violaciones de derechos humanos y la protección y garantía de los derechos de las víctimas.

Este capítulo tiene a su vez tres apartes. En el primero se presentan los principales cuellos de botella identificados por jueces y fiscales; en el segundo se describen lineamientos para contribuir a una administración de justicia más efectiva en los diversos casos de crímenes contra personas defensoras de derechos humanos; y en el tercero se aportan elementos relacionados con la garantía de los derechos de las víctimas en el marco de los procesos penales.

Por su parte, en el tercer capítulo se sostiene la importancia del análisis jurisprudencial y el uso de esta herramienta como instrumento para la toma de decisiones en casos relacionados con graves violaciones de derechos humanos. En ese sentido, en un primer momento se le apostó a hacer una caracterización jurisprudencial respecto a la noción de tutela judicial efectiva, los derechos que se ponen en juego en dicha noción y, además, se trabajó sobre la idea de mora judicial. Estas nociones se abordan desde tres líneas jurisprudenciales de sentencias proferidas por la Corte Constitucional. La primera línea sobre la construcción jurisprudencial del acceso a la administración de justicia; la segunda sobre la mora judicial y sus características; y la tercera sobre la obligatoriedad de las sentencias de los órganos de cierre.

Desde la Comisión Colombiana de Juristas esperamos que esta publicación aporte a la reflexión sobre las condiciones de trabajo de los operadores de justicia, y contribuir así a la garantía de los derechos humanos y a la protección de la vida e integridad de las personas que defienden estos derechos en nuestro país.

CAPÍTULO 1

INVESTIGACIÓN SOBRE CUELLOS DE BOTELLA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En este capítulo se exponen las razones que sustentan la realización de una investigación para identificar los cuellos de botella en la administración judicial, la pertinencia de este ejercicio, la metodología utilizada para llevarlo a cabo y los resultados de dicha investigación.

A través de la experiencia de fiscales y jueces penales de circuito especializado de los departamentos de Chocó, Córdoba y Antioquia, se dibuja el panorama que enfrentan las fiscalías y los despachos judiciales a la hora de proveer justicia en los casos que atienden, reconociendo los obstáculos que se presentan en cada etapa del proceso judicial, y revisando con especial atención los casos de crímenes cometidos contra personas defensoras de derechos humanos. Por último, el equipo investigador propone unas acciones de mejora para la solución de las dificultades identificadas.

1. PERTINENCIA DE LA INVESTIGACIÓN: LOS CRÍMENES CONTRA LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CONGESTIÓN JUDICIAL

Uno de los puntos que es condición necesaria para la cabal implementación y el éxito del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final), es un sistema judicial capaz de atender las solicitudes que la ciudadanía le presenta. El Acuerdo Final hace mención explícita de la administración de justicia como criterio orientador del punto 3.4[2], el cual estipula:

> *"Fortalecimiento de la administración de justicia: en el marco del fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, las medidas que se adopten deben contribuir a garantizar el acceso ciudadano a una justicia independiente, oportuna, efectiva y transparente en condiciones de igualdad, respetando y promoviendo los mecanismos alternativos de solución de conflictos en los territorios, de manera que se garanticen los derechos fundamentales, la imparcialidad, impedir cualquier forma de justicia privada y hacer frente a las conductas y organizaciones objeto de este acuerdo. Estas medidas también deben contribuir a garantizar una administración de justicia efectiva en casos de violencia de género, libre de estereotipos sobre las personas LGBTI y sanciones proporcionales a la gravedad del hecho"*[3].

2 Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la Construcción de la Paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Disponible en: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf, pág. 77.

3 Ibídem, pág. 79.

Un eje del cumplimiento del Acuerdo Final es que los crímenes que se cometan en contra de personas defensoras de derechos humanos deben ser investigados de forma célere, basándose en el respeto de los derechos fundamentales de todos los involucrados y, en particular, los de las minorías sexuales, especialmente resaltadas en el texto.

Las minorías y las y los defensores de derechos humanos son parte del espíritu del Acuerdo Final, en cuanto el mismo busca la inclusión política amplia y la modernización del Estado, para solucionar los problemas endémicos que han acarreado muchas formas de violencia[4] en su contra.

El Acuerdo Final da énfasis a la necesidad de una administración de justicia con estándares altos de organización y cumplimiento. Uno de los aspectos esenciales que el Estado tiene obligación constitucional de atender es la administración de justicia (artículo 228 superior), lo cual se ha convertido en un reclamo permanente por parte de la sociedad civil. En concreto, hay una preocupación generalizada sobre la impunidad en Colombia, que se ve reflejada en la baja confianza que tienen muchos ciudadanos en su sistema de justicia[5].

En la medida en que el deterioro de la confianza en el sistema se generalice y el mismo se vea inadecuado para atender en un tiempo razonable las investigaciones que se le plantean, se genera una "necesidad jurídica insatisfecha" sobre el derecho de acceso a la justicia, que Dejusticia plantea como:

> *" (…) el derecho de toda persona o grupo de personas, sin discriminación alguna, a que existan mecanismos adecuados y sencillos del sistema de*

4 Laura Katherine Guevara Agudelo, La congestión judicial como una de las principales causas para que los ciudadanos decidan tomar la justicia por mano propia, Bogotá, Universidad Libre, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Socio–Jurídicas, 2017, disponible en: https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/ 10901/15966/MONOGRAF%C3%8DA%20FINAL%20-%20ENTREGA%20CENTRO%20DE%20INVESTIGACI%C3%93N-.pdf?sequence=1&isAllowed=y

5 Sobre el particular existen varios estudios que, entre otros, identifican los factores que inciden en la credibilidad de los ciudadanos en el sistema de justicia y que indican la existencia de bajos niveles de credibilidad y/o confianza en dicho sistema y en la capacidad de condenar a los culpables de los crímenes o delitos cometidos. Ver: Jhonny David López Martínez, la credibilidad en el sistema de justicia en Colombia. Factores explicativos, Barranquilla, Universidad del Norte, Maestría en Derecho, 2016, disponible en: http://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/5824/72247311.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Mollie J. Cohen, Ed., The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17: A Comparative Study of Democracy and Governance, 2017, disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf

Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde Ordóñez, Sandra Santa Mora, Rodrigo Uprimny Yepes, Ante la justicia: necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014, disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_665.pdf

justicia para la resolución de necesidades jurídicas, y sobre las cuales se adopte una decisión mínimamente satisfactoria, oportuna y a la que se le dé cumplimiento"[6].

En estos términos, la actual situación de asesinatos y persecución a líderes y lideresas sociales que afronta el país, en donde no existen respuestas eficaces de la justicia, se convierte en uno de los más grandes problemas de acceso. En efecto, a pesar de que el Acuerdo Final incluye instituciones y pactos respecto de la especial protección que el Estado debe a estos individuos, ha habido una escalada de violencia que afecta sensiblemente a las y los defensores de derechos humanos, como la Comisión Colombiana de Juristas (en adelante CCJ) ha documentado en el informe *¿Cuáles son los patrones?*, así:

"(…) con el fin de dar un panorama general acerca de los niveles de impunidad y avance procesal de los casos de asesinatos de líderes en los últimos 8 años, el Programa Somos Defensores consultó directamente a la Fiscalía General de la Nación con respecto al estado de investigaciones por 563 casos de homicidios registrados por el Sistema de Información del Programa Somos Defensores entre 2009 y 2017 (…). Esta medición permite deducir que hay alcance efectivo de justicia en 49 casos (8,6%) en los cuales hay sentencia (condenatoria o absolutoria). Es decir, que en el 91,4% de los casos de asesinatos de defensores y defensoras entre 2009 y 2017 aún no se alcanza justicia y podría entenderse como casos que continúan en la impunidad. Es cierto que esta tarea no es solo de la Fiscalía e involucra de manera importante al silente poder judicial del país; sin embargo, un juez puede y debe dar mayores resultados, según el actual sistema de justicia, en tanto la investigación previa hecha por la Fiscalía tenga celeridad y calidad"[7].

El Estado colombiano está afrontando una crisis de difícil solución frente a la investigación y juzgamiento de crímenes en contra de defensores y defensoras de derechos humanos y en general en cuanto a crímenes que se concretan contra los derechos humanos. En esta medida, es importante preguntarse cuáles son las dificultades que afrontan las y los jueces y fiscales que investigan estos delitos y cuáles pueden ser las posibles soluciones que se pueden aportar desde la jurisprudencia constitucional relevante en la materia.

6 Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde Ordóñez, Sandra Santa Mora, Rodrigo Uprimny Yepes, Ante la justicia: necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014, pág. 31.

7 Comisión Colombiana de Juristas, ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo, 2018, Bogotá, págs. 188-189.

2. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS

2.1. Metodología

Esta investigación es de corte cualitativo[8] y se apoya en la entrevista semiestructurada como principal instrumento de recolección de información. El objetivo general de la investigación es identificar los principales obstáculos con los que se encuentran los despachos judiciales en lo local, que impiden el cumplimiento a cabalidad de la provisión de justicia, con el fin de proponer acciones de mejora que contribuyan a la provisión de una justicia efectiva en los territorios.

En el presente informe se realiza una aproximación al objetivo general de investigación a partir de la experiencia de cinco fiscales y jueces penales de circuito especializado de los departamentos de Chocó, Córdoba y Antioquia. En estas tres regiones se han identificado una serie de dificultades para la provisión de justicia relacionadas con aspectos locativos, de equipamiento, de infraestructura y de personal que, entre otras cosas, han derivado en el colapso del sistema judicial[9]. Adicionalmente, estos departamentos registran una alta incidencia en agresiones a personas defensoras de derechos humanos[10].

Con respecto a la herramienta de investigación implementada, la entrevista semiestructurada, autores como Guber[11] han establecido su uso y utilidad para obtener datos que dan acceso a hechos del mundo:

> *"La entrevista habla del mundo externo y, por lo tanto, las respuestas de los informantes cobran sentido por su correspondencia con la realidad fáctica. (…). La entrevista consistiría en una serie de intercambios discursivos entre alguien que interroga y alguien que responde, mientras que los temas abordados en estos encuentros se suelen definir como referidos no a la*

8 La idea de "corte cualitativo" está referida a las formas y métodos usados en esta investigación para identificar fenómenos recurrentes en el tema estudiado, desde los detalles de la experiencia de las personas que se encuentran involucradas, desde sus discursos y prácticas.

9 Aroldo Quiroz y Jairo Peña, Diagnóstico de la situación de la justicia ordinaria. Elementos para un balance, Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2016.

10 Somos Defensores, Informe semestral enero-junio 2019, Embajada de Noruega, Diakonia, Bogotá.

11 Rosana Guber, "La entrevista etnográfica o el arte de la no directividad" en La etnografía. Método, campo y reflexividad, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.

entrevista, sino a hechos externos a ella. La información que provee el entrevistado tendría significación obvia, salvo por las "faltas a la verdad", los ocultamientos y olvidos; para ello se recurre a chequeos, triangulaciones, informantes más confiables o informados y a un clima de "confianza" entre las partes. (…). Desde una perspectiva constructivista, la entrevista es una relación social de manera que los datos que provee el entrevistado son la realidad que éste construye con el entrevistador en el encuentro"[12].

Por lo anterior, se consideró la entrevista como la herramienta más adecuada para obtener información directa por parte de fiscales y jueces, aproximándose a su experiencia judicial a partir de preguntas abiertas que permitieron recibir y percibir los matices de las respuestas, así como entrelazar temas para su posterior análisis.

El diseño de la entrevista se realizó teniendo en cuenta el objetivo general de la investigación; las preguntas planteadas se basaron en las etapas judiciales y las dificultades que los jueces experimentan en ellas. En la Tabla 1 se presenta el instrumento de recolección de información.

Tabla 1. Instrumento de recolección de información.	
Objetivo	Identificación de los principales cuellos de botella con los que se encuentran los despachos judiciales en lo local y, en general, los obstáculos que impiden el cumplimiento a cabalidad de la provisión de justicia, para proponer acciones de mejora que contribuyan a la provisión de una justicia efectiva en los territorios.
Lugar	Chocó/Córdoba/Antioquia
Sujeto	Fiscal/Juez
Introducción [Saludo] Agradecemos el tiempo y la disposición de estar hoy acá sosteniendo esta conversación. La presente investigación se enmarca en el Programa de Justicia para una Paz Sostenible de USAID, en el cual la Comisión Colombiana de Juristas realiza el acompañamiento jurídico y representación judicial a víctimas de graves delitos cometidos en el contexto del conflicto armado, en las regiones priorizadas.	

12 Rosana Guber, 2011, pág. 71.

Esta entrevista busca identificar los obstáculos que impiden el cumplimiento a cabalidad de la provisión de justicia. Se trata de una entrevista anónima que será grabada con fines netamente investigativos [entregar consentimiento informado para revisión y firma]. Si no tiene ninguna pregunta, le agradezco que procedamos con la entrevista.
Preguntas
Una anotación inicial. Se entiende por defensores de derechos humanos aquellas personas que actúan en favor de uno o varios derechos humanos, bien sea de un individuo o de un grupo social. Estas personas se esfuerzan en promover y proteger los derechos civiles y políticos, y en lograr la promoción, la protección y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. La mayoría de los defensores de los derechos humanos actúan en el plano nacional o local, en defensa del respeto de esos derechos en sus propias comunidades y países; sin embargo, en ocasiones también tienen incidencia internacional y regional[13] (ONU).
En el último año ¿cuántos procesos tuvo a su cargo por crímenes contra defensores de derechos humanos?
¿Qué porcentaje o número de estos procesos concluyó en la etapa de investigación?
¿Qué porcentaje de estos procesos concluyó en la etapa de juicio?
¿Cuánto tiempo aproximado se demoraron en concluir tales procesos? (desde el inicio hasta la sentencia).
En la actualidad ¿cuántos procesos tiene a cargo por crímenes contra defensores de derechos humanos?
¿En qué instancias se encuentran estos procesos?
De acuerdo con su experiencia ¿cuál es el mayor obstáculo que enfrentan las investigaciones contra defensores de derechos humanos en las instancias de investigación e indagación?

13 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), disponible en: https://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx

De acuerdo con su experiencia ¿cuál es el mayor obstáculo que enfrentan las investigaciones contra defensores de derechos humanos en la instancia judicial? ¿Por qué?
Además de los que acaba de mencionar, en su opinión ¿cuáles son los aspectos que generan mayores obstáculos para que las investigaciones de crímenes contra defensores de derechos humanos concluyan con acusación/sentencia? ¿Por qué?
Desde su posición/cargo (juez o fiscal) ¿cómo se podría hacer más eficiente el proceso judicial contra de crímenes de defensores?
Opinión subjetiva: mejoramiento de procesos/sugerencias.Para terminar, en su opinión ¿cómo podrían los procesos de crímenes contra defensores de derechos humanos ser más ágiles (y ¿efectivos?)? ¿Por qué?
Cierre. La entrevista ha finalizado. Agradecemos nuevamente su tiempo y disposición. De ser de su interés, nos comprometemos a compartir el informe vía correo electrónico [solicitar correo electrónico]. ¡Muchas gracias!

Fuente: Elaboración propia

La información obtenida[14] se sistematizó en una matriz de Excel y la interpretación de los datos se apoyó en el análisis de contenido, que agrupa en categorías los elementos resultantes de la trascripción de la entrevista[15]. Una vez determinadas las categorías, se procedió a la disposición de estas, teniendo en cuenta que:

> *"no es esta una operación puramente mecánica, ya que las categorías se determinan de manera más o menos abstracta y a menudo es difícil colocar tal vocablo en una y no en otra. La operación presenta cierta analogía con la de la 'codificación' "*[16].

14 Antes de la realización de la entrevista se presentó y solicitó firma del consentimiento informado de acuerdo con los protocolos éticos de investigación.

15 Maurice Duverger, Métodos de las ciencias sociales, Barcelona: Ariel, 1962.

16 Maurice Duverger, Op. Cit., 1962.

La disposición de las categorías fragmentó el texto en sus unidades mínimas y lo preparó para el análisis de contenido. La aplicación de este método tuvo en cuenta las categorías inmersas en el problema de investigación, contenidas y explicadas en la siguiente tabla:

Tabla 2. Categorías de análisis.	
Generalidad procesal	**Número de procesos, porcentajes, etapas, tiempos**, etc.
Obstáculos en cada instancia	Clasificación por **etapas procesales** (instancia de investigación y acusación e instancia judicial (juzgamiento).
Obstáculos estructurales	Aquellos referentes a la **investigación** (acceso a territorios, identificación presuntos responsables, consecución se material probatorio, etc.), y aquellos referentes a temas más **estructurales o institucionales** (tipología de crímenes, organización institucional, etc.).
Acciones de mejora	Clasificación por **etapas procesales:** instancia de investigación y acusación e instancia judicial (juzgamiento).

Para el desarrollo de la investigación se realizaron cuatro (4) entrevistas a fiscales y jueces en Chocó, Córdoba y Antioquia, como se registra en la siguiente tabla:

Tabla 3. Relación de entrevistas.			
	Chocó	Córdoba	Antioquia
Fiscal	3*	1	0
Juez	1	0	2

*Por dificultades de agenda, los fiscales de Chocó participaron en la investigación enviando sus respuestas escritas al instrumento de recolección de información. Este aporte igualmente se incorporó en el análisis.

Por tratarse de una investigación anónima, los sujetos entrevistados serán identificados a lo largo del documento por su cargo y la región en donde se desempeñan.

2.2. Hallazgos

A continuación se presentan los hallazgos diferenciados, primero para fiscales y después para jueces especializados, en torno a su experiencia en las regiones de Chocó, Córdoba y Antioquia, de acuerdo con las categorías de análisis de la investigación (tabla 2). Es de anotar que los hallazgos plasmados a continuación, lejos de tener una pretensión de representatividad cuantitativa, se basan en la experiencia concreta de fiscales especializados y jueces penales de circuito especializados. El sentido de este ejercicio, por tanto, está en dar la palabra a las y los funcionarios judiciales que enfrentan la valiosa tarea de investigar e impartir justicia en las regiones. Ellas y ellos conocen en profundidad el sistema judicial en su funcionamiento en las regiones. En esta medida, se espera que su experiencia logre iluminar el panorama de la justicia penal de las tres regiones y orientar recomendaciones puntuales y acertadas para el mejoramiento de los procesos judiciales.

2.2.1. Panorama del proceso de indagación e investigación en Chocó y Córdoba

2.2.1.1. Generalidades

El fiscal entrevistado en el departamento de Chocó manifestó que durante 2018 tuvo a su cargo 37 casos, de los cuales 16 fueron por **desaparición** y 21 por **desplazamientos forzados;** sin embargo, no especificó cuántas víctimas defensoras de derechos humanos hay dentro de cada grupo. En 2019 reportó un incremento de casos a su cargo, con un total de 55 casos: 16 por desaparición, 20 por desplazamientos forzados y 19 casos por el delito de **amenazas.** En el presente, los casos se encuentran en la Fiscalía, en etapa de indagación.

Por su parte, en el departamento de Córdoba, el fiscal manifestó que en el último año ha tenido a su cargo alrededor de cuatro procesos por **homicidios dolosos,** cuyas víctimas son líderes sociales, comunales y defensores de derechos humanos, y de **amenazas** contra estas personas. De los cuatro, dos se encuentran en etapa de indagación, uno en acusación y otro en juicio.

Frente a la duración de los procesos, fiscales de Chocó expresaron que estos juicios tienen una duración aproximada (desde el inicio hasta la sentencia) de tres años o más, "atendiendo que en el Departamento existe un solo juzgado penal del circuito especializado".

El fiscal de Córdoba afirmó que mientras se surten el conocimiento de la noticia criminal, la terminación de la indagación e inicio de la investigación y la realización de capturas, transcurren entre cuatro y seis meses, debido a las dificultades de acceso a las zonas en que suelen ubicarse los victimarios y la posibilidad de realizar la captura (en lugares donde no tiene presencia la fuerza pública). Posteriormente, entre el conocimiento de la noticia criminal y la acusación y juicio, transcurren aproximadamente once meses. Así, los procesos tardan el doble de tiempo en Chocó que en Antioquia.

2.2.1.2. Obstáculos en la investigación

Durante la etapa de indagación e investigación, en el caso de Chocó se resaltaron dos aspectos; por un lado, "la falta de presencia efectiva del Estado para garantizar la soberanía nacional en las **zonas de conflicto armado**" y, por otro, aunque relacionado: "la falta de recursos técnicos, tecnológicos y humanos exclusivos para adelantar las investigaciones de los crímenes contra defensores de derechos humanos".

En el caso de Córdoba, el fiscal hizo referencia a los problemas en la investigación en tres aspectos. El primero guarda relación con las evidencias y el manejo de los **testigos renuentes.** Indicó que, si bien al comienzo del proceso los testigos hablan y dan información relevante, a medida que se acerca el juicio se atemorizan debido a la existencia de grupos criminales y la aparición de amenazas en su contra. Al respecto, el fiscal de Córdoba aseguró:

> *"Con respecto a las evidencias, en estos casos hablamos de testigos, entonces, es difícil porque la gente siempre tiene temores. Entonces, ese es el gran cuello de botella que uno tiene: que los testigos hablan y bueno hacen reconocimiento fotográfico, aportan información idónea, pero entonces cuando ya vamos a juicio, empiezan los temores, incluso empiezan las amenazas por parte de estos grupos"* (Fiscal de Córdoba).

Frente a esto, la estrategia implementada hasta el momento en Córdoba ha estado enfocada en el uso de mecanismos de protección de testigos, tales como el Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Fiscalía Nacional.

El segundo aspecto guarda relación con uno de los puntos mencionados por el fiscal de Chocó, es decir, con las zonas de comisión de los delitos, que son de **difícil acceso** incluso para la fuerza pública, como expresó:

"La gran mayoría de los homicidios aquí en Córdoba, casi que el 99,9% se cometen en zona rural, donde el acceso para los investigadores y para el fiscal es difícil, es de alta peligrosidad".

Las describe como zonas a las que solo tienen acceso las víctimas y sus victimarios, como afirmó:

"Otro cuello de botella son las zonas donde se cometen este tipo de delitos bajo la absoluta clandestinidad, donde los únicos que tienen acceso a esas vías son las víctimas y, desde luego, sus victimarios. Es cierto que la Policía Judicial, por razones de seguridad, también ingresa, pero muy sigilosamente. No es fácil hacer estas investigaciones donde para nadie es un secreto que [en] toda la jurisdicción la misma población civil a veces funge como informante, lo cual dificulta el trabajo de la Policía Judicial" (Fiscal de Córdoba).

En tercer lugar y relacionado con lo anterior, el fiscal se refirió al **riesgo y peligro** al que se someten los investigadores al realizar este tipo de investigaciones, aunque se cuente con grupos élite del CTI y Policía que trabajan con el apoyo del Ejército que ayuda en el ingreso sin temor.

2.2.1.3. Problemas para llegar a la acusación

Parte de los fiscales de Chocó se refirieron puntualmente a "la **falta de jueces penales** del circuito especializados dedicados exclusivamente y en sentido prioritario a resolver los casos de crímenes contra defensores de derechos humanos". Por su lado, el fiscal de Córdoba señaló como problemática la **escasez de defensores públicos** que, por lo general, son la defensa de los victimarios. Estos servidores tienen la obligación de atender prioritariamente los procesos en que se presenta flagrancia y se debe acudir a audiencias concentradas que dificultan que los defensores puedan atender toda la carga. Así lo expresó:

"Uno de los grandes obstáculos que a veces tiene uno aquí para llegar a la acusación [es que] los victimarios utilizan generalmente defensores públicos, y resulta que los defensores públicos tienen audiencias programadas de acusación, pero resulta que también les toca atender casos de audiencias concentradas, o sea, casos de flagrancia; entonces cuando se presentan esos hechos hay una prioridad con respecto a los procesos en flagrancia. Quiere decir lo anterior que hay escasez de defensores públicos" (Fiscal de Córdoba).

En segundo lugar, el fiscal de Córdoba resaltó la **programación de audiencias** como un problema, ya que algunas se programan con una hora de diferencia entre una audiencia y otra, y cuando se tienen varias audiencias programadas

para un mismo día no se logra llegar a la siguiente audiencia porque la anterior suele extenderse. Por último, se refirió a la atención de casos en flagrancia y a las capturas en general, ya que este tipo de audiencias se deben atender de manera prioritaria y pueden acarrear la necesidad de aplazar audiencias previamente programadas.

> *"En algunos casos, a uno como fiscal también se le presenta que está convocado para una audiencia de acusación, y resulta que le capturan una persona en flagrancia, no por orden judicial, pero resulta que ese caso lo conoce uno, entonces le queda a uno muy difícil pedir apoyo para que un fiscal asuma esta obligación, entonces ¿qué sucede? En algunos casos excepcionales nos toca aplazar esa acusación" (Fiscal de Córdoba).*

Adicionalmente, en estas situaciones, que son difíciles de prever, se dificulta la posibilidad de acordar o negociar relevos entre fiscales y/o entre defensores, porque todos suelen estar en las mismas situaciones y cargas de trabajo.

2.2.1.4. Obstáculos estructurales

Fiscales de Chocó identificaron seis obstáculos estructurales para los procesos. El primero tiene que ver con la **falta de garantías para que la víctima asista al juicio** de forma libre, voluntaria y segura ante: i) la presencia del victimario, familiares, vecinos, particulares y medios de comunicación que no tienen ninguna incidencia en el juicio; ii) la vivienda cerca o en el mismo lugar con su victimario, en muchos casos bajo la presión de amenazas.

En segundo lugar, señalan que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC– es un organismo que no garantiza la presencia efectiva de las personas privadas de la libertad en los juicios, esto es, la comparecencia de las personas privadas de la libertad en los procesos depende de la disponibilidad del INPEC para trasladarlos desde los centros carcelarios hasta las instalaciones en donde se llevan a cabo las audiencias de su proceso penal.

En tercer lugar, se refirieron a la **programación de audiencias,** pues la congestión judicial no permite llevar a cabo las audiencias que se programan de manera continua. En este punto hay coincidencia con el fiscal de Córdoba, quien señaló que estas a veces se programan con una hora de diferencia y no se logra llegar a la siguiente audiencia porque la anterior se extiende en respuesta, entre otras cosas, a la naturaleza de los casos y sus complejidades.

Cuarto, se identifica como obstáculo la **falta de garantía** para la comparecencia de los testigos al juicio en un sistema penal oral acusatorio como el colombiano, en tanto estos sujetos se enfrentan a altos riesgos sobre su vida, relaciona-

dos con amenazas, carencia de recursos para participar en los procesos, carencias en las estrategias de presentación y/o introducción de los testigos, entre otros.

Como quinto obstáculo, se refiere la **falta de jueces** con destino específico para la etapa del juicio en los casos contra defensores de derechos humanos, así sean itinerantes; esto es, existe una gran carga de casos en pocos jueces, en tanto la competencia para atender estos casos es de jueces especializados, de los cuales existen pocos centrados en la decisión sobre crímenes contra defensores y defensoras de derechos humanos.

También se hace referencia al **riesgo** que implica participar en las comisiones de investigación de la Fiscalía General de la Nación, las cuales son consideradas por los grupos ilegales como parte del conflicto armado, al punto de convertir a los investigadores en objetivo militar, suponiendo esto un riesgo para el desarrollo idóneo de sus actividades investigativas y un riesgo para la vida**.**

Además del punto mencionado, el fiscal de Córdoba se refirió a la **escasez de defensores** públicos que, por lo general, son la defensa de los victimarios, al igual que al imperativo de **atención a casos en flagrancia**, por la condición de prioridad que tienen dichas audiencias. Esto se refiere al hecho de que existan un gran número de casos al tiempo que una importante carencia de defensores públicos que puedan representar a los victimarios en garantía de su derecho a la defensa; además de la prioridad que deben darle las y los defensores públicos a la atención de casos en flagrancia, respecto de audiencias previamente programadas.

2.2.1.5. Acciones de mejora

Los fiscales de Chocó y de Córdoba identificaron las siguientes acciones de mejora para la reducción de la impunidad, referidas a la eficiencia de las investigaciones:

Seguridad. Compromiso y apoyo de la Policía, Policía Judicial y la fuerza pública para facilitar el acceso a las zonas de comisión de los crímenes, mediante el acompañamiento y garantía de seguridad a los investigadores, para la búsqueda de elementos materiales probatorios (EMP), evidencia física (EF), información legalmente obtenida (ILO) y testigos.

Recursos económicos para la investigación. Mejorar la disponibilidad de recursos económicos, logísticos y tecnológicos que garanticen la movilidad del equipo de investigación y la realización de todas las actividades planeadas.

Recursos humanos. Selección y capacitación de equipos especializados de investigadores que contemplen analistas de contexto y expertos en sistemas de información.

Sensibilización. Compromiso del Estado, entre otras instituciones, con la sensibilización en torno a la importancia y a la necesidad de la denuncia y apoyo a los investigadores.

Adicionalmente, para hacer más eficientes los procesos judiciales en general, el fiscal de Córdoba refirió la asignación de equipos de juzgamiento exclusivos para crímenes contra defensores de derechos humanos, pues si bien existen fiscales especializados en derechos humanos, no hay jueces especializados en los crímenes contra estos defensores. En Córdoba, por ejemplo, solo hay una juez especializada que atiende todos los temas que procesalmente son de conocimiento de jueces especializados, sin dedicarse exclusivamente a crímenes contra defensores de derechos humanos. En este sentido el fiscal de Córdoba insistió en que, si…

> *"(…) la judicatura asigna jueces para conocer única y exclusivamente de estos procesos, permite que los procesos avancen con inmediatez".*

2.2.2 Panorama de la justicia especializada en Chocó y Antioquia

2.2.2.1. Generalidades

De acuerdo con el juez penal de circuito especializado de Chocó, el número general de procesos que atiende este juzgado es de aproximadamente 1.200 relacionados con la ley 1424 de 2010, la ley 600 de 2000 y la ley 906 de 2004. Gracias a la medida de descongestión de la ley 1424 realizada en 2018, se redujeron los procesos a 400 (por ley 600 y ley 906), además de las tutelas, incidentes de desacato y segundas instancias. Frente a los crímenes contra defensores de derechos humanos, este juez identificó algunos casos contra sindicalistas hace algunos años, así como otros de homicidio en persona protegida, en su mayoría por grupos armados al margen de la ley. En este juzgado en particular, los procesos están principalmente en etapa de juicio y preparatoria. Los procesos son programados cada dos o tres meses dependiendo de la agenda. Son en total tres o cuatro programaciones al año, en las cuales se esperaría que el proceso culmine. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones no se cumplen los plazos por diferentes obstáculos:

> *"En algunos casos que cuentan con mucha diligencia por parte de los defensores y el Fiscal, se terminan los procesos en las 3 o 4 diligencias al año. Los procesos en términos generales no están terminando en esas programaciones que deberían ser"* (Juez de Chocó).

Por su lado, uno de los jueces entrevistados de Antioquia manifestó tener solamente un caso de un defensor de derechos humanos, relacionado con el secuestro de los familiares del reconocido presidente del Comité de Derechos Hu-

manos de Antioquia asesinado en 1987. El segundo juez manifestó no haber llevado ningún proceso sobre crímenes contra estos defensores.

2.2.2.2. Obstáculos en la investigación

El juez señaló que el hecho de que los casos no culminen en las programaciones estimadas está relacionado con la cantidad de procesados: "muy pocos son los procesos de una sola persona, en su mayoría son **procesos grupales**, lo que hace que la complejidad aumente". Por ejemplo, al momento de programar las diligencias se encuentran situaciones como:

> *"(…) un sospechoso está recluido en La Picota, otro en Palmira, otro en Apartadó, otro en una Estación de Policía, lugares en los que no pueden hacer vídeo conferencia; es decir, lo que puedan imaginarse de dificultades, esas son las que tenemos nosotros"* (Juez de Chocó).

Estas situaciones impiden que se realicen las audiencias por más que estén programadas; en consecuencia, "podemos llevar diez meses en esas y no hacemos la acusación", afirmó el Juez de Chocó. Además, los procesos casi siempre son de **varios delitos** en un mismo hecho.

> *"Estos son los dos factores (procesamientos grupales y múltiples delitos) que, de entrada, hacen que el proceso no tenga un curso normal a pesar de las programaciones que se hagan"* (Juez de Chocó).

Además, se identificaron diversos obstáculos en relación con los **testigos.** El juez de Chocó refirió la ausencia de estos como un obstáculo mayor para los procesos, así como la falta de pruebas:

> *"(…) muchas veces cuando estamos en juicio no llegan los testigos, se perdieron por lo extenso del tiempo. Un testigo puede ser trasladado a otro lugar o en caso de que asista, pero no se haga la diligencia por alguna circunstancia, después no vuelve (…). Entonces los fiscales presentan pocos testigos y ahí se queda el juicio. Quedamos como Judicatura en el medio porque si ordena precluir la práctica de pruebas de la fiscalía, es como si se sacara la tesis de la Fiscalía y dejar que prevalezca la impunidad; pero dejar que continúe es generar también impunidad porque viene una prescripción, que es peor; ningún funcionario quiere estar en eso (...). Casi que por cada citación que hacemos se escucha un solo testigo o ninguno, lo cual complica el proceso, entonces cuando llega a la etapa de juicio, que es la etapa esencial en el sistema para ver la responsabilidad, no se puede desvirtuar la presunción de inocencia si no escuchamos lo que dice la Fiscalía. Nosotros queremos conocer la verdad, lo que se le está atribuyendo a una persona para haberla detenido"* (Juez de Chocó).

Por su parte, y en la misma línea, uno de los jueces de Antioquia señaló la ausencia de testigos como un problema mayor en los juicios contra crímenes de defensores de derechos humanos:

> *"Ni siquiera [es un problema] probatorio, porque probar un homicidio es como [probar] cualquier otro [homicidio, independientemente de que sea defensor de DDHH]. Realmente es un muerto, y hay que probar la categoría de un muerto; pero el problema sigue siendo que los testigos no vienen a declarar"* (Juez de Antioquia).

En relación con lo anterior, la falta de **protección de testigos** se identificó en Antioquia como un obstáculo mayor, dado que en los casos de crímenes contra defensores de derechos humanos, los perpetradores encuentran menos riesgoso cometer crímenes contra los testigos que contra el defensor mismo, al ser sujetos menos visibles y menos protegidos. Por ello, en estos procesos los testigos se convierten en **sujetos especialmente vulnerables**. En muchos casos el miedo es la razón para no acudir a los juzgados a brindar testimonio. También se señaló que **los programas de protección a testigos son ineficaces**, ya sea porque la misma protección es defectuosa o porque la información sobre los testigos se filtra. Con respecto a este tema, el juez afirmó:

> *"El problema sigue siendo la protección de los testigos. Es decir, que, si tú mataste a un defensor de derechos humanos, te vale cinco o no te representa mayor cosa matar a un testigo para el juicio del defensor de derechos humanos; entonces, si mataste al tipo visible, y al que todos quieren, o al que todos ven, entonces el testigo no te vale nada"* (Juez de Antioquia).

También genera dificultad cuando la Fiscalía tiene testigos protegidos, a los que durante el proceso o al terminarlo se les retira la protección, dejándolos expuestos a retaliaciones por participar en el proceso, según expresó el juez de Chocó. Este mismo juez también mencionó que es un obstáculo importante la **dificultad en el traslado de testigos o de los procesados** para su comparecencia a las audiencias y a ello se le suma el temor de los testigos ante posibles represalias (amenazas, desplazamientos) por declarar, lo cual genera que decidan no participar en los procesos.

Debido a estos problemas, los procesados son liberados al poco tiempo, lo cual hace que las personas pierdan **confianza en el sistema**, negándose cada vez más a denunciar o a testificar porque "en la mente de las personas queda la sensación de que la justicia está negociando, esta ya es una lesión que hay en la gente" expresó el juez de Chocó.

Con el paso del tiempo y de acuerdo con la complejidad del caso, el **volumen de los expedientes** aumenta haciendo difícil su acceso:

> *"Tengo un expediente que tiene 191 cuadernos de despojo de tierras de Jiguamiandó y Curvaradó, es uno de los casos emblemáticos que han tenido medidas cautelares de la CIDH y, por tanto, implica una dificultad bastante grande"* (Juez de Chocó).

El juez de Chocó mencionó las dificultades que reporta la presencia de múltiples abogados para el mismo caso, aunada a las solicitudes de los defensores:

> *"Si hay 20 procesados hay 15 abogados de todas partes de Colombia, entonces para citar una audiencia de esas se requiere adaptar todo el centro de servicios para un solo día para poder hacer una audiencia. En algunos casos ha tocado suspender, pero hay unas que no se pueden suspender y allí se queda la actuación. Sin embargo, así sean uno o varios los acusados, las etapas que más se demoran son las de juicio y preparatoria por las situaciones que mencioné y que paralizan los trámites. Además, si un defensor no conoce bien el sistema, se opone a todo y hace varias solicitudes que también retrasan"* (Juez de Chocó).

Esto pone de relieve dificultades para coordinar la agenda de las audiencias de un proceso, ya que al existir varios abogados, en varios lugares del país para varios procesados que también pueden estar ubicados en varios lugares del país, se hace complicado poner las agendas de todos en la misma hora y fecha, máxime cuando los factores que inciden en el agendamiento y cumplimiento de una agenda son de diversa índole (traslado de testigos, traslado de víctimas, traslado de procesados, traslado o presencia de abogados, etc.).

Igualmente, también es importante el nivel de **presión y de estrés que manejan los jueces:**

> *"cuando vamos a una sala de audiencia nos echamos de enemigo al defensor, al fiscal. De acuerdo con la medida que usted adopte, así mismo, se echa de enemigo a cada uno. Mucha presión (…). Los jueces protegemos derechos, pero a nosotros (los jueces) se nos violan los derechos porque a nosotros no se nos crean despachos con seriedad. Una descongestión en tres meses para mí es una locura porque en tres meses no se termina, entonces para la entrega y verificación me puedo tomar mucho tiempo, mínimo dos meses poniendo un empleado enfocado en eso. Las medidas que se adoptan para solucionar, si bien disminuyen las dificultades también generan otras complicaciones ya que suelen generar más trabajo del que reducen. La jornada es así: siempre nos toca sábado, domingo, festivo. (Las medidas de descongestión) generan estrés y mayor trabajo administrativo*

porque los expedientes tienen que ir y volver completos (…). Por eso se adoptan esas medidas, pero [estas] a nosotros nos complican, aunque sí sirven para disminuir las dificultades" (Juez de Chocó).

El aparte citado llama la atención sobre varios puntos: las condiciones de seguridad en que se desarrollan las funciones de administrar justicia, esto es, las condiciones en que se es juez en Colombia; las condiciones de seguridad y salud en el trabajo que garantizarían o contribuirían al digno desarrollo de las actividades, bajo los medios y con las herramientas necesarias y pertinentes para cumplir los objetivos del cargo; y las metodologías que se diseñan para las estrategias de descongestión, con el fin de que se conviertan en efectivas en el alivio de las cargas judiciales.

En línea con lo anterior, también es relevante la mención de las **amenazas a funcionarios,** que son un motivo adicional del estancamiento de los procesos. De acuerdo con el juez de Chocó:

"La situación que se presenta cuando se generan las amenazas dentro de esos casos contra un defensor, fiscal u otro funcionario, el proceso prácticamente se estanca porque hay renuncias y cambios, y esto se puede repetir varias veces en un mismo proceso, en especial se da en casos relacionados con narcotráfico" (Juez de Chocó).

2.2.2.3. Obstáculos para llegar a sentencia

De acuerdo con el juez de Chocó, en la mayoría de los casos el mayor obstáculo está en la falta de **testigos:**

"(…) en los delitos contra persona protegida, como un homicidio, ocurre que no hay testigos, lo cual representa una tarea muy difícil para la Fiscalía, ya que deben presentar una prueba directa", expresó.

En los escenarios en que los capturados son personas que pertenecen a grupos armados, los testigos muchas veces no asisten o no declaran ya que implica riesgos para las poblaciones. En consecuencia:

*"(…) los casos se paralizan o pueden llegar a ser absueltos porque no hay personas que vayan a testificar". Esto se transforma en un riesgo en materia de **seguridad**: "conozco casos en los que el testigo ha llegado, traído desde lejos, y cuando ve a la persona en el estrado decide no declarar o entra en contradicciones".*

En Chocó además se identifican dificultades **administrativas:**

"Casi todos los casos que se manejan en el despacho son de mucha relevancia por los tipos y la cantidad de víctimas, por lo tanto, son

situaciones muy complejas, así que para cada audiencia encontramos complicaciones para que no se concreten. Por ejemplo, complicaciones legales como las solicitudes de nulidad, las recusaciones; o administrativas, como complicaciones en el traslado de detenidos. Lo anterior impide que se realicen las audiencias de acuerdo con la programación, lo cual hace que el proceso se extienda alrededor de cuatro meses más debido a la agenda de programación del despacho (…) cualquier sujeto procesal que quiera coger esto de ruana, lo puede hacer fácilmente" (Juez de Chocó).

Por último, en Antioquia y en Chocó se subrayaron los altos niveles de **carga laboral** en los despachos por las dificultades que se presentan para cumplir con las agendas de las audiencias, y por el alto nivel de requerimientos por parte de los abogados y defensores en cada proceso; la congestión de las Fiscalías, la falta de recursos económicos y humanos: de fiscales y de asistentes, entre otros, que hacen que el trabajo sea excesivo y difícil de manejar.

2.2.2.4. Obstáculos estructurales

Los jueces de Antioquia y de Chocó coincidieron en que los **trámites** que se deben cumplir para cada proceso implican largos términos. El juez de Chocó dijo:

"(…) no es posible que podamos concluir, como está dado en la Ley 906, un proceso antes de dos años, por el contrario, llevamos entre seis y ocho con algunos procesos".

Por su lado, el juez de Antioquia lo planteó de la siguiente manera:

"El exceso de ritualidad manifiesta hace que se congestionen los procesos y sea menos práctica y ágil la actuación procesal. Me refiero por ejemplo en la etapa preliminar, cuando en la Ley 600 se le permitía a la Fiscalía adelantar ciertos actos de investigación, ahora todo es un control previo y un control posterior; creo que tiene que persistir lo que tiene que ver en el punto a la afectación del derecho a la libertad o referente a medidas cautelares, pero ya referente a una base de datos, interceptar un teléfono, la vía de control idónea sería en la preparatoria".

Este mismo juez llamó la atención nuevamente sobre los problemas con los testigos:

"Con el cambio de la ley 600 a la 906 se eliminó el principio de permanencia de la prueba, entonces como esta es una justicia especializada, tenemos casos de secuestro y desplazamiento forzado, donde las victimas van, rinden una entrevista y posteriormente, si no están en el programa de protección, se ausentan y es imposible ubicarlas. Como es imposible ubicarlas no van a comparecer a juicio y esa prueba no se va a decretar

y, en conclusión, ese caso sea contra defensores de derechos humanos o equis asunto, va a quedar en la impunidad" (Juez de Antioquia).

En el mismo sentido, el juez de Chocó se refirió a la carga de trabajo que implica cada uno de los procesos, en especial los de ley 906, lo cual genera complicaciones a la hora de hacer eficiente la justicia, por la cantidad de trámites que cada funcionario debe cumplir y los desgastes administrativos y premiosos que reportan. Indicó que buena parte de las dificultades que presentan los procesos no dependen de los jueces, sino de las actividades de la fiscalía en relación con asegurar la permanencia de las pruebas, especialmente las testimoniales, pero esos problemas terminan siendo cargados a la judicatura, en tanto no hay decisiones favorables a las víctimas.

2.2.2.5. Acciones de mejora

Los jueces de Antioquia y Chocó identificaron las siguientes acciones de mejora para la reducción de la impunidad, referidas a la eficiencia de los procesos judiciales:

Derechos de los funcionarios. Se debe definir en detalle una política estatal o acciones para velar por los derechos de los funcionarios judiciales.

Medidas de descongestión. Se deben crear despachos judiciales, en particular para el caso de Chocó, que permitan reducir el número de procesos para cada despacho y, por tanto, reducir los márgenes de tiempo existentes para la programación de audiencias y demás actuaciones judiciales:

"Debería haber por lo menos tres juzgados, pero al menos con dos se podrían hacer más dinámicos los procesos" (Juez de Chocó).

Testigos. Es necesario que el sistema se ajuste frente a las condiciones reales que enfrentan los testigos; además de la necesidad de revisión del papel de la Fiscalía en su protección.

Procesos de reparación. Se sugiere incluir en la legislación, así como está en la JEP, que los responsables hablen y digan la verdad:

"(…) las personas simplemente aceptan y ya, se les rebaja lo que corresponde, pero no hay una mayor exigencia, entonces no hay reparación" (Juez de Chocó).

Procesos mixtos. Se sugiere hacer mejoras relacionadas con el uso de procesos mixtos que permitan que solo unas partes sean orales y otras puedan ser escritas:

> *"(…) que la etapa de investigación no necesariamente tenga que ser oral, porque un fiscal va a su oficina, se queda dos horas, emite una orden de búsqueda selectiva en bases de datos y esa misma [orden] va ante un juez de control de garantías y la lee; entonces ahí estamos perdiendo tiempo que se podría utilizar en adelantar otros asuntos más prioritarios"* (Juez de Medellín).

3. A MODO DE RESUMEN

El objetivo de este trabajo de investigación estuvo encaminado a identificar los principales obstáculos con los que se encuentran los despachos judiciales en lo local y que impiden el cumplimiento a cabalidad de la provisión de justicia, propósito orientado al fin de proponer acciones de mejora que contribuyan a la administración de justicia efectiva en los territorios.

Así, entre los obstáculos más relevantes que se encontraron en el ejercicio investigativo, están los problemas estructurales del sistema judicial, relacionados con capacidades y recursos para la administración de justicia como: equipos de trabajo en despachos judiciales; precariedad de cuerpos especializados o formados para las investigaciones; falta de apoyo y recursos técnicos para Fiscalías; carencia de recurso humano para atender la cantidad de casos, trámites y diligencias; falta de garantías de protección de las víctimas y testigos; falta de garantía de los derechos de jueces, fiscales, defensores y demás sujetos que participan de los procesos; inseguridad en el desarrollo de las diversas actividades de las etapas de los procesos, entre otros.

Como respuesta a esos obstáculos, los jueces y fiscales proponen algunas salidas que, por demás, suponen un esfuerzo importante del sistema de justicia y del Estado como garante de derechos. Entre las acciones propuestas se leen: la inyección de recursos económicos y humanos para la investigación; estrategias y planes orientados a sensibilizar a los territorios sobre la importancia de la denuncia y el apoyo en las investigaciones de crímenes contra defensores de derechos humanos; estrategias y programas que apunten a garantizar efectivamente los derechos de los funcionarios judiciales y de los sujetos que participan en los procesos; la implementación de medidas de descongestión para contribuir a saldar la mora en la administración de justicia; reformar el procedimiento penal, de manera que se permita que algunas etapas sean orales y otras escritas, con el fin de aminorar la cantidad de trámites y audiencias que se deben realizar en este momento, y que además exija de los victimarios la garantía de verdad para las víc-

timas y una real reparación; y la garantía real de protección de testigos y víctimas que deciden participar en los procesos.

Si bien los obstáculos identificados constituyen una mayúscula complejidad, y las acciones propuestas para resolverlos son de largo aliento y requieren de inmensos compromisos y esfuerzos, el momento social y político en que se encuentra el país exige que haya sujetos, entidades y autoridades altamente comprometidos con la garantía de los derechos fundamentales, entre ellos el acceso a la administración de justicia y la vida de quienes defienden y promueven los derechos humanos.

CAPÍTULO 2

GUÍA DE RECOMENDACIONES

El objetivo de esta parte del trabajo es sintetizar los principales obstáculos con los que se encuentran los despachos judiciales en lo local, que impiden el cumplimiento a cabalidad de la provisión de justicia, con fundamento en el trabajo de investigación realizado y que se depositó en el capítulo anterior, con el fin de proponer acciones de mejora que contribuyan a la administración de una justicia más efectiva en los territorios.

La investigación realizada sobre cuellos de botella es de corte cualitativo, con soporte en herramientas teóricas y jurídicas y en entrevistas semiestructuradas como principal instrumento de recolección de información[17]. Estas entrevistas fueron realizadas a jueces y fiscales de los departamentos de Córdoba, Chocó y Antioquia, quienes –desde su experiencia– aportan un conocimiento valioso y determinante para lograr el propósito de avanzar en la administración efectiva y eficiente de justicia, a la luz de los derechos de las víctimas de crímenes contra los derechos humanos y sus familias.

En el presente capítulo, se abordan tres grandes asuntos que están interconectados, a saber: en la primera parte se presentan los principales cuellos de botella identificados, junto con una descripción de los mismos y el impacto que tienen en los procesos judiciales; en la segunda, se describen los lineamientos para avanzar en el objetivo de proveer justicia efectiva en los diversos casos de crímenes contra defensores de derechos humanos y, en la tercera, se hace un balance resumido de los derechos de las víctimas en el marco de procesos penales, derechos que deben ser conocidos y tenidos en cuenta por las y los apoderados de víctimas (individuales y colectivas), en dichos procesos relacionados con crímenes contra líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos.

17 Las entrevistas se realizaron así:
- Medellín: dos jueces especializados.
- Chocó: un juez especializado y tres fiscales especializados.
- Córdoba: un fiscal de Córdoba.

1. PRINCIPALES CUELLOS DE BOTELLA

A continuación se presentan los principales cuellos de botella que fueron identificados en el ejercicio de investigación desarrollado con jueces, fiscales y por el equipo de trabajo de la Comisión Colombiana de Juristas –CCJ–. Estos asuntos señalados, son:

1.1. Cuellos de botella, identificados por jueces

1.1.1 Dificultades en el manejo de múltiples procesados y múltiples delitos en un mismo caso

Este obstáculo se refiere a las dificultades logísticas y de coordinación que implican los casos en que hay más de una persona procesada; esto, porque supone el esfuerzo y la demora para hacer coincidir las agendas de múltiples abogados, defensores públicos y, además, la disponibilidad del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, para hacer los traslados de los procesados que también pueden estar recluidos en diferentes centros carcelarios ubicados en diversas ciudades. Esta situación genera que los procesos se dilaten y presenten demoras que afectan la oportunidad y la eficiencia de la administración de justicia.

1.1.2 Riesgos sobre la vida de testigos, defensores y fiscales, entre otros funcionarios que participan en los procesos

Este es uno de los obstáculos más recurrentes, que da cuenta de las amenazas sobre la vida de testigos, defensores, fiscales y otros funcionarios que hacen parte de las diversas etapas de los procesos. Estas amenazas son identificadas como provenientes de grupos criminales que se ven afectados por el curso de los procesos. Cuando estas situaciones se presentan, concluyen en renuncias de las personas que son objeto de las amenazas o, en su defecto, requieren de medidas de seguridad que impactan en los tiempos de los procesos.

1.1.3. Escasez de defensores públicos

Según se identifica en las entrevistas, por lo general los victimarios hacen uso de defensores públicos y debido a que estos tienen cargas laborales mayúsculas –además de la obligación de atender prioritariamente los procesos en que se presenta flagrancia y audiencias concentradas– se les dificulta atender todos los casos, dedicarse a cada uno de ellos y agilizar los procesos.

1.1.4 Atención a casos en que se efectiviza una orden de captura

Muy cercano a lo que sucede con las priorizaciones que deben hacer los defensores públicos, en el caso de los jueces y fiscales también se deben atender de manera prioritaria casos de capturas en flagrancia en audiencias concentradas que, al no ser previamente programadas, impiden atender audiencias previamente programadas. Esto es, tanto jueces como fiscales deben priorizar el desarrollo de audiencias concentradas, pese a tener una programación de audiencias de otra naturaleza.

1.2. Cuellos de botella, identificados por fiscales

1.2.1 Dificultades en el manejo de las evidencias: testigos

En relación con el obstáculo de riesgos sobre la vida de personas que participan en los procesos, se acentúa como una dificultad mayor, para llegar a condenas en los procesos de delitos contra defensores de derechos humanos, el manejo y protección de testigos en los casos bajo su conocimiento.

Muchos testigos que participan en los procesos y que colaboran en un comienzo se encuentran con amenazas contra su vida y la de sus familias, además de la exposición y/o cercanía física con los victimarios, lo que genera que no lleguen hasta etapas más avanzadas, como la acusación y el juicio, lo que es un obstáculo para que los procesos de delitos contra defensores de derechos humanos finalicen en condenas. Adicionalmente, los testigos son objetivos más fáciles para los perpetradores y potenciales víctimas de amenazas y/o atentados contra su vida, pese a que existe el sistema o Programa de Protección a Víctimas y Testigos.

1.2.2 Acceso a las zonas de comisión de los delitos para realizar actividades de investigación

Este obstáculo pone de relieve las dificultades que existen en los procesos de indagación e investigación, en relación con el acceso a las zonas en que se cometen los delitos en contra de defensores de derechos humanos. Los hechos materia de investigación o indagación se suelen presentar en zonas rurales de difícil acceso,

incluso para las autoridades y la fuerza pública. Este es un obstáculo que presenta varias complejidades, ya que, al mismo tiempo que dificulta las actividades de investigación e indagación, pone en riesgo a las víctimas y a sus familias. Además, es importante anotar que quienes transitan con mayor facilidad en las zonas de comisión de los delitos son las víctimas y sus victimarios.

En línea con lo dicho, este obstáculo también conlleva riesgos sobre la vida y la seguridad de los investigadores, y evidencia la carencia de recursos humanos, económicos y técnicos de los cuerpos y equipos de investigación.

1.2.3 Exceso de trabajo para fiscales y atención de casos de flagrancia

Igual que jueces y defensores públicos, los fiscales deben atender de manera prioritaria casos en donde se presentan capturas en flagrancia y/o efectivización de órdenes de captura. Teniendo en cuenta que son hechos sobrevinientes y que deben ser atendidos de manera prioritaria, tales hechos imposibilitan atender las audiencias y demás diligencias previamente programadas.

Adicionalmente, debido a las altas cargas de trabajo, no se hace viable que un fiscal remplace a otro, cuando se presentan aplazamientos de diligencias por las necesidades de priorización.

1.3. Cuellos de botella, identificados por el equipo de la Comisión Colombiana de Juristas –CCJ–

1.3.1 Disposición y asignación de fiscales para casos de graves violaciones a derechos humanos

Este es un obstáculo conectado con el identificado por fiscales y jueces en relación con las cargas laborales y con la disponibilidad de fiscales para asumir casos; sin embargo, desde el equipo de la CCJ, se indican algunas particularidades que dan cuenta de otros problemas, a saber:

- En cuanto a la disposición, el obstáculo tiene que ver con la capacidad de los fiscales para atender todos los requerimientos de los procesos en tiempos y formas eficaces y eficientes. Los fiscales deben investigar muchos casos a la vez, y gran parte de ellos son graves violaciones a los derechos humanos, como los relacionados con crímenes contra líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, los cuales requieren de profesionales especializados que atiendan eficazmente los procesos en que se busca el esclarecimiento y la protección de los derechos de estos sujetos.

- Existen serios problemas en la asignación de fiscales para estos casos, ya que los cambian repentinamente y se asignan nuevos, lo que implica reprocesos en lo adelantado por el anterior fiscal; adicionalmente, se trasladan fiscales de las Fiscalías Delegadas para Derechos Humanos para otras delegaciones, dejando vacíos y carencias importantes en la delegación que atiende los crímenes contra líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.
- Hay pocas fiscalías delegadas para asuntos de derechos humanos en funcionamiento.

1.3.2 Sistema de calificación de desempeño de fiscales

Se identifica un problema relacionado con el sistema de calificación o evaluación de desempeño de los y las fiscales[18], que cosiste en otorgar mejor valoración, con base en el criterio de volumen de casos atendidos. Según las entrevistas, esto genera un incentivo perverso de tramitar muchos casos, sin tener en cuenta otros criterios igual de importantes, como la viabilidad del caso o que el trabajo de investigación y el material probatorio sea conducente y pertinente para facilitar la decisión de los falladores.

1.3.3 Falta de garantías de seguridad para el desarrollo de las investigaciones y de la participación en los procesos

Este es un obstáculo identificado de manera recurrente, en donde se pone de relieve el alto riesgo sobre la integridad y la vida al que están sometidas las personas que participan en los procesos de crímenes contra líderes y lideresas y personas defensoras de derechos humanos, en distintas calidades, ya sea como partes o intervinientes, testigos, etc. por varias razones. Entre tales razones cabe mencionar (i) las dificultades de acceso y seguridad en las zonas en donde se cometen los delitos y en donde se ubican las víctimas y sus victimarios; (ii) la presencia precaria del Estado en estas zonas; (iii) los problemas que tienen los sistemas de protección de víctimas y testigos; (iv) la carencia de herramientas técnicas y tecnológicas que faciliten las investigaciones; y (v) la falta de equipos especializados que ingresen a las zonas.

18 Fiscalía General de la Nación, Colombia, Resolución 2456 de 2016, disponible en: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/RESOLUCION-NRO.-0- 2456_2016.pdf

1.3.4 Falta de garantías de los derechos de participación de las víctimas

El equipo de trabajo de la CCJ encontró una falta de garantías de los derechos de las víctimas en los procesos. Esto se evidencia en la precaria participación que algunos fiscales y jueces dan a las víctimas en el desarrollo de los mismos. Si bien las víctimas –con sus apoderados– no son parte del proceso, sí tienen una intervención especial reconocida desde la Constitución (la Ley 906 de 2004 y los desarrollos jurisprudenciales); pese a ello, en los procesos muchas veces se niega la posibilidad de una participación real de las víctimas en las etapas previas y posteriores al juicio, que es donde deben y pueden participar. En concreto, la participación activa y directa de las víctimas en los procesos queda supeditada a la sensibilidad y buena intención de los fiscales y jueces de turno.

2. RECOMENDACIONES

Este aparte tiene por objeto presentar algunas recomendaciones, para avanzar en proveer justicia efectiva en los diversos casos de crímenes contra personas defensoras de derechos humanos. Con ese propósito, a continuación, se agrupan tres recomendaciones.

2.1. Sistemas y estrategias de protección de víctimas y testigos

Es de vital importancia poner atención sobre el Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal, en dos planos: (i) el uso de la capacidad instalada actual y la generación de estrategias y (ii) oportunidades de mejoramiento. En ese sentido, se identifica la necesidad de pensar en establecer diálogos entre el nivel nacional y el local, con el propósito de proteger la vida e integridad de los testigos de casos de crímenes contra personas defensoras de derechos humanos.

2.1.1 Mejores y mayores niveles de articulación entre el Sistema Nacional de Protección de Víctimas y Testigos y los responsables regionales y locales de las medidas complementarias

Es importante que el Sistema de Protección avance con articulaciones claras y sólidas con las gobernaciones y las alcaldías, en la toma de medidas efectivas para la protección de testigos. Estos compromisos deben atender directamente los acuerdos del programa con las personas bajo su protección, a saber: garanti-

zar su seguridad y la de su familia; asistencia económica y psicosocial; salvaguarda de derechos y confidencialidad de la información y condiciones de la persona protegida y su familia.

Adicionalmente, es indispensable trabajar en mecanismos periódicos y frecuentes de seguimiento y control de las personas bajo protección, que posibiliten actuaciones estratégicas en los territorios, respondiendo focalmente a la problemática de riesgos sobre la vida de las personas protegidas, desde el trabajo conjunto de prevención de riesgos entre las entidades competentes. Algunas estrategias que pueden empezar a implementarse son: la disminución de tiempos de respuesta a solicitudes de protección, revisión o seguimiento de casos y el fomento de medidas de protección colectiva y generación de herramientas para la autoprotección.

2.1.2 Mejores y mayores niveles de articulación entre el Sistema Nacional de Protección de Víctimas y Testigos, y la sociedad civil

Cuando desde la sociedad civil se comprende a los líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos como agentes fundamentales para la reconstrucción de tejido social y dignificación de la vida de las comunidades, se puede avanzar en mayores y mejores niveles de articulación entre las autoridades responsables de la protección de víctimas y testigos y la sociedad civil. Es prioritario realizar un trabajo de formación y sensibilización sobre la importancia de rodear y contribuir a la seguridad de líderes, lideresas y defensores de derechos humanos, complementado con un fuerte trabajo de fortalecimiento organizativo y comunitario con enfoque de derechos humanos. Este trabajo debe estar dirigido a miembros de organizaciones sociales y comunales, líderes y lideresas, apoderados de víctimas y defensores de derechos humanos.

2.2. Investigación e instrucción: fortalecimiento de los equipos de investigación e instrucción

Teniendo en cuenta que la mayoría de las amenazas, agresiones y homicidios en contra de personas defensoras de derechos humanos se dan en zonas rurales de difícil acceso –donde tienen presencia grupos armados organizados, grupos de delincuencia organizados y de economías ilegales, quienes por lo general coinciden en que son los perpetradores de los crímenes– es necesario asegurar la intervención de los equipos de investigación de la mano de la Fuerza Pública, el Ministerio de Justicia y la Fiscalía, con el propósito de esclarecer los hechos y contribuir al desarrollo óptimo de las actividades de investigación.

El fortalecimiento de los equipos también requiere de procesos de formación que generen insumos para el manejo eficiente de los casos y actualización en técnicas y herramientas de investigación, en recolección y construcción del aparato probatorio de los casos. Estos procesos formativos deben estar dirigidos a investigadores y fiscales, apuntando a que se cree una especial sensibilidad sobre casos relacionados con violaciones de derechos de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos en general, en tanto son sujetos que representan y actúan en favor de derechos humanos de las comunidades o poblaciones a las que pertenecen, siendo también autoridades comunitarias que contribuyen a la construcción de paz e igualdad social.

2.3. Asignación de jueces, defensores y fiscales de descongestión

Algunos de los principales cuellos de botella identificados son la carga laboral y el exceso de trabajo en cabeza de jueces, defensores y fiscales, lo que impacta en demoras en los procesos.

Esta es una sentida necesidad de quienes hacen parte de los procesos penales, ya que alegan que debido al alto volumen de trabajo que tienen en sus despachos, existe una falencia importante en la administración de justicia, en la eficiencia y eficacia en los procesos y en los tiempos que se toman los mismos. Por lo tanto, una recomendación es nutrir el aparato judicial con jueces, defensores y fiscales de descongestión que sean hombres y mujeres especialistas en atención de casos de graves violaciones a los derechos humanos y, en especial, de crímenes en contra de personas defensoras de derechos humanos, que temporalmente solventen la deuda del sistema. Esto está unido, por supuesto, a la estratégica distribución de las funciones de descongestión, de manera que se responda a los volúmenes de casos y denuncias regionales.

2.4 Implementación de estrategias de uso de precedentes para la toma de decisiones

Es necesario que las y los jueces afiancen el uso de los precedentes sentados por los órganos jurisdiccionales de cierre, con el fin de unificar los criterios que fundamentan las decisiones judiciales; además, es importante que tanto las y los defensores como las y los fiscales traigan en sus argumentos jurisprudencia de los órganos de cierre que contribuya a la toma de decisiones y oriente la solución de los casos; para esto, es importante iniciar y consolidar procesos de formación para el uso de los precedentes -no solo en temas relacionados con derechos fundamentales- como una forma eficiente de que fluyan las decisiones y la aplicación de la normatividad vigente y sus interpretaciones.

2.5. Procesos de formación para apoderados y apoderadas de víctimas

En línea con las recomendaciones anteriores, también es determinante realizar procesos de formación a apoderados y apoderadas de víctimas, en relación con los derechos específicos que las víctimas tienen en el marco de los procesos penales en los que participan, con el propósito de brindar herramientas y estrategias para el logro de la garantía y efectivización de los derechos de sus poderdantes.

3. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES MANIFIESTAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

El presente aparte tiene por objetivo realizar un balance de los derechos de las víctimas –individuales y colectivas– en el marco de procesos penales por graves violaciones a sus derechos humanos, y generar algunas recomendaciones puntuales para sus apoderados y apoderadas.

Desde la Constitución de 1991, artículo 250, numeral 6, se reconoce a las víctimas la calidad de intervinientes del proceso penal y a la Fiscalía la responsabilidad de velar por su protección, ya que jurisprudencialmente se ha asentado el reconocimiento de las víctimas como titulares de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Además de los derechos desarrollados jurisprudencialmente, las víctimas tienen los derechos indicados y desarrollados en el artículo 11 de la ley 906 de 2004, sobre derechos de las víctimas, en donde se establece:

> *"El Estado garantizará el acceso de las víctimas a la administración de justicia, en los términos establecidos en este código.*
>
> *En desarrollo de lo anterior, las víctimas tendrán derecho:*
>
> *a) A recibir, durante todo el procedimiento, un trato humano y digno;*
>
> *b) A la protección de su intimidad, a la garantía de su seguridad, y a la de sus familiares y testigos a favor;*
>
> *c) A una pronta e integral reparación de los daños sufridos, a cargo del autor o partícipe del injusto o de los terceros llamados a responder en los términos de este código;*

d) A ser oídas y a que se les facilite el aporte de pruebas;

e) A recibir desde el primer contacto con las autoridades y en los términos establecidos en este código, información pertinente para la protección de sus intereses y a conocer la verdad de los hechos que conforman las circunstancias del injusto del cual han sido víctimas;

f) A que se consideren sus intereses al adoptar una decisión discrecional sobre el ejercicio de la persecución del injusto;

g) A ser informadas sobre la decisión definitiva relativa a la persecución penal; a acudir, en lo pertinente, ante el juez de control de garantías, y a interponer los recursos ante el juez de conocimiento, cuando a ello hubiere lugar;

h) A ser asistidas durante el juicio y el incidente de reparación integral, por un abogado que podrá ser designado de oficio;

i) A recibir asistencia integral para su recuperación en los términos que señale la ley;

j) A ser asistidas gratuitamente por un traductor o intérprete en el evento de no conocer el idioma oficial, o de no poder percibir el lenguaje por los órganos de los sentidos"[19].

Es importante mencionar que las víctimas tienen derecho a participar activamente en todas las etapas del proceso, excepto en la etapa de juicio oral en relación con la potestad de controvertir los medios de prueba, los elementos materiales probatorios y la evidencia física presentados en dicha etapa, interrogar a los testigos y/u oponerse a las preguntas que se planteen en el juicio oral, esto con fundamento en la imposibilidad de modificaciones estructurales del Sistema Penal Acusatorio. Al permitírsele a la víctima controvertir los medios de prueba, los elementos materiales probatorios y la evidencia física presentados en juicio, interrogar a los testigos y/u oponerse a las preguntas que se planteen en el juicio oral se estaría alterando sustancialmente la igualdad de armas, al convertir a la víctima en un segundo acusador; en ese sentido, en la etapa de juicio oral, los intereses de las víctimas deben estar representados por la Fiscalía[120].

19 Consultado en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0906_2004.html

20 Corte Constitucional, sentencias C-209 de 2007, C-516 de 2007 y C-473 de 2016.

3.1. Recomendaciones para apoderados y apoderadas de víctimas

3.1.1. Conocer y exigir la efectivización de los derechos de las víctimas a las que representan

La recomendación fundamental a este respecto tiene que ver con la importancia de que las y los apoderados de víctimas de crímenes contra líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos, y en general de graves afectaciones a los derechos humanos, tengan la sensibilidad necesaria para abordar y participar en este tipo de casos, reconociendo y propendiendo porque en el proceso se garanticen los derechos a la verdad, justicia y reparación, y la seguridad de las víctimas. Esta sensibilidad invita a hacer seguimiento del adecuado y diligente uso de los sistemas y mecanismos de protección de víctimas y testigos, además de asegurarse de que estos sean llevados a lugares en donde no se vea afectada ni su vida ni su seguridad y que tengan acceso a la satisfacción de sus necesidades básicas y las de su familia.

3.1.2. Velar por que las víctimas participen en todas las etapas del proceso

Es potestad de las víctimas, en ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación, participar en todas y cada una de las etapas del proceso –previas y posteriores al juicio oral– en donde, por razones de estructura sustancial del sistema penal, no podrían controvertir los medios de prueba, los elementos materiales probatorios y la evidencia física presentados en juicio, interrogar a los testigos y/u oponerse a las preguntas que se planteen en dicha etapa[21]. Así las cosas, es deber de las y los apoderados garantizar que las víctimas puedan solicitar y aportar pruebas al proceso, preguntar e interrogar testigos, controvertir pruebas y demás solicitudes que sean necesarias en el curso del caso, verbigracia: exclusión, rechazo e inadmisibilidad de medios de prueba, igual que la exhibición o descubrimiento de estos.

3.1.3. Guardar su propia seguridad

Debido a los altos riesgos a los que se encuentran sometidos los sujetos que participan en procesos penales en los que se resuelven crímenes o violaciones manifiestas de los derechos humanos, es determinante que al tiempo que se aboga por la protección de la vida y la seguridad de las víctimas y testigos y sus familias, las y los apoderados usen los mecanismos y herramientas necesarias para protegerse, por ejemplo, con el acompañamiento de organizaciones y comunidades que también velen por su seguridad.

21 Corte Constitucional, sentencias C-209 de 2007, C-516 de 2007 y C-473 de 2016.

CAPÍTULO 3

LÍNEAS JURISPRUDENCIALES SOBRE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En este capítulo, se presentarán tres líneas jurisprudenciales para situar la discusión sobre la eficacia de la administración de justicia en general, lo cual tiene una importancia mayor en la investigación y juzgamiento de crímenes que afectan los derechos humanos. Estas líneas jurisprudenciales aportan elementos sobre el entendimiento del derecho a la administración de justicia, que, según la Carta Política de 1991, es de naturaleza fundamental, tal como la Corte Constitucional lo ha interpretado y desarrollado. Esta lectura de la jurisprudencia resulta un insumo fundamental para los operadores de justicia, que deben observar los fundamentos constitucionales y legales para evitar la violación de derechos. En efecto, una mirada cuidadosa a la jurisprudencia que se articula en este capítulo complementa, desde el análisis jurídico, lo encontrado en las entrevistas y el trabajo cualitativo adelantado en los capítulos anteriores, en la medida en que las entrevistas y sus hallazgos señalan los problemas prácticos a los que se enfrentan jueces y fiscales especializados en su labor, mientras el desarrollo de la Corte Constitucional aclara cuál es el sentido y alcance de los derechos fundamentales que están en juego en los procesos judiciales.

Las sentencias que se traen a colación y su análisis muestran con claridad cuáles son las obligaciones de los responsables de administrar justicia en relación con la celeridad y el rigor de la investigación y juzgamiento que tienen a su cargo, lo que repercute en la necesidad de mejores condiciones para jueces y fiscales y la obligación en cabeza del Estado de proveer de herramientas idóneas a la jurisdicción para cumplir con la tarea constitucional y legalmente encomendada.

La primera línea jurisprudencial muestra el desarrollo del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, y la forma en que el proceso de interpretación constitucional ha tendido hacia la garantía cada vez más amplia de dicho derecho. La segunda línea de jurisprudencia aborda la mora judicial, su definición y características. Este tema particular, resulta vital en tanto un retraso injustificado o muy gravoso de la investigación y juzgamiento de los crímenes contra derechos humanos trasciende lo meramente procesal y puede involucrar una verdadera lesión de derechos fundamentales. Por último, la tercera línea, reconstruye los principales pronunciamientos al respecto de la obligatoriedad del precedente, teniendo en cuenta que al momento del fallo y de la investigación los estándares fijados por las altas cortes pueden significar una importante herramienta en la toma de decisiones, si se aplican directamente sus pronunciamientos y sus posiciones decantadas.

Es importante señalar que estas líneas jurisprudenciales buscan aportar a la solución de los cuellos de botella identificados en los capítulos anteriores, en tanto contribuyen al entendimiento armónico de las normas, del contenido y alcance de los derechos fundamentales cuya protección y garantía se ponen en juego en los procesos judiciales. Además, la aplicación y atento seguimiento a los debates constitucionales que se dan en las altas cortes como órganos de cierre, implican una respuesta directa a la obligación de decidir con base en la Constitución y podría significar la materialización del principio de economía procesal, si los debates y decisiones de los casos concretos se guía desde reglas y subreglas aportadas por la jurisprudencia.

1. EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DESDE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Según lo estipulado en el artículo 229 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el Estado garantiza a los ciudadanos el derecho a acceder a la administración de justicia. Esta consagración constitucional no implica exclusivamente el derecho que asiste a los ciudadanos para interponer acciones y hacerse parte de procesos judiciales, sino que engloba una garantía mucho más amplia que encuentra sus cimientos en el Estado social de derecho. En efecto, no se trata exclusivamente de una garantía de ingreso, sino de todos los otros derechos asociados a obtener una respuesta ante los conflictos sometidos a la decisión de la jurisdicción. Esta naturaleza compleja está retratada en el largo tratamiento que la Corte Constitucional ha dado al ejercicio de este derecho y el contexto que ha aportado en su jurisprudencia. Con esto en mente, se mostrará cuáles han sido los elementos que la Corte Constitucional (en adelante la Corte) ha establecido como los primordiales en su ejercicio. Para este fin, se retoma el llamado *análisis estático y dinámico de precedente,* tanto en este apartado como en otros, con el fin de obtener las reglas jurisprudenciales relevantes en la materia. Esta metodología fue acuñada en el libro *El derecho de los jueces,* de Diego López Medina, el cual busca rastrear la validez de una regla a través de una lectura de la jurisprudencia, no como pronunciamientos aislados sino como una serie de movimientos e interpretaciones a través del tiempo de un órgano jurisdiccional que puede o no ser de cierre. En nuestro caso, la interpretación y el alcance que la Corte ha proporcionado al articulado constitucional y a los derechos que incorpora en cuanto al derecho de acceso a la administración de justicia es el objeto de estudio[22].

22 "La incrementalidad (sic) del derecho jurisprudencial, determinada por la resolución de problemas jurídicos caso a caso, tiene la tendencia a ser desestructurada y a veces caótica. La lectura de sentencias individuales, sin sentido de orientación o agrupación, puede llevar al analista a una dispersión radical, con la consecuente incomprensión

De acuerdo con lo anteriormente planteado, la pregunta jurídica que orienta la construcción de la presente línea jurisprudencial es: ¿niega el derecho a la administración de justicia un despacho que no falla en tiempos adecuados las acciones a su cargo? Para encontrar la respuesta a esta pregunta es importante remitirse a los primeros pronunciamientos de la Corte, en los cuales se establecen las bases dentro de las cuales dicho derecho se desarrolla.

1.1. Un primer acercamiento al acceso a la administración de justicia

El primer pronunciamiento sustancial que aborda el derecho a la administración de justicia es la sentencia T-431 de 1992[23]. En la misma, la Corte aborda el caso de un ciudadano que inició en 1982 una acción de nulidad simple del nombramiento del administrador de una comunidad. El proceso se surtió desde la fecha mencionada hasta 1990, cuando el expediente pasó al despacho para fallo, estando por fuera de los tiempos legalmente establecidos para este tipo de controversias. El retraso en el fallo provocó al accionante varios percances económicos y eso lo llevó a pedir un amparo de pobreza que fue concedido en 1991, sin dictar sentencia definitiva sobre la materia. Al respecto, la Corte encontró el fundamento de su decisión en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente[24], mostrando que para el constituyente la idea de un accionar rápido y efectivo de la justicia revistió uno de los postulados que lo llevaron a incluir el artículo 229 Constitucional. Frente a este sustrato interpretativo, la Corte sostiene que las garantías de fallo y de administración de justicia no son únicamente enunciados puramente aspiracionales, sino verdaderas garantías de un sistema justo y democrático; en ese sentido:

> *"En cuanto al derecho de la persona afectada por la omisión, de manera específica se configura una obstrucción indebida para el acceso a la eficaz*

de los mensajes normativos emanados del derecho judicial. La determinación de la subregla jurisprudencial solo será posible, entonces, si el intérprete construye, para cada línea, una teoría jurídica integral (una narración) de las interrelaciones de varios pronunciamientos judiciales relevantes. Los problemas que esta exigencia plantea son variados: por una parte es necesario (i) acotar el patrón fáctico concreto (con el correlativo conflicto de intereses y derechos que le sea propio) que la jurisprudencia ha venido definiendo como "escenario constitucional" relevante; (ii) identificar las sentencias más relevantes (que más adelante denominaremos "sentencias hito") dentro de la línea jurisprudencial; (iii) finalmente es necesario construir teorías estructurales (i.e. narraciones jurídicas sólidas y comprensivas), que permitan establecer la relación entre esos varios pronunciamientos jurisprudenciales. Esta última tarea es en propiedad la misión del jurista cuando analiza el derecho de los jueces". Diego López Medina, El derecho de los jueces, Legis, segunda edición, Bogotá, 2006, págs. 139 y 140.

23 Corte Constitucional, sentencia T-431/1992 (24 de junio), M.P.: José Gregorio Hernández Galindo, expediente T-1005.

24 La razón de esto es que en ese momento temprano de fallos de la Corte, la teleología de las normas constitucionales debía leerse a la luz de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Lo anterior ha cambiado en gran medida, ya que la Corte empezó a utilizar su propia jurisprudencia como parámetro interpretativo de sus decisiones.

administración de justicia (Artículo 229), derecho éste cuyo carácter fundamental es para la Corte innegable, habida cuenta de su necesaria vinculación con otros derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad, el debido proceso, la igualdad ante la ley, la propiedad, el trabajo, el derecho a la personalidad jurídica y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros, pues la realización concreta de estas depende en grado sumo de la celeridad con que actúen los jueces en el cumplimiento de la misión que les ha encomendado el Constituyente"[25].

Según lo mencionado, la Corte decide a favor del peticionario otorgando 48 horas al juzgado para dictar sentencia en el caso en cuestión. Es de anotar que la Corte no menciona en qué sentido debe ser el fallo, sino que este se debe materializar en un tiempo determinado para cumplir procesal y sustancialmente con los deberes que la Constitución impone a las autoridades judiciales.

El siguiente pronunciamiento relevante para el análisis de la garantía de tutela judicial efectiva y el acceso a la administración de justicia es la sentencia C-416 de 1994[26]. En la misma, la Corte analiza los artículos 88, 183, 212, 213, 215 y 234 (todos parcialmente) del decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), y 137, 238, 348 y 378 (todos parcialmente) del decreto 1400 de 1970 (Código de Procedimiento Civil). De acuerdo con la demanda del accionante, los términos establecidos legalmente son inequitativos en la medida en que los jueces cuentan con tiempos procesales que no respetan, mientras los ciudadanos se ven en muchos casos apremiados para cumplir con los tiempos que la ley ordena para interponer recursos y acciones de distintos tipos. Así, los recursos normalmente deben ser interpuestos dentro de los tres días siguientes a los autos o providencias que los jueces profieren. En este aspecto, el demandante sostiene que tanto la Constitución Política de Colombia como el Pacto de San José de Costa Rica establecen los derechos que tienen los ciudadanos a un sistema de justicia donde el juez oye a las partes y otorga plazos razonables. Si bien la Corte concluye que estos plazos ni son irrazonables, ni vulneran los derechos de los partícipes del proceso judicial, mantiene una postura muy clara respecto del respeto que deben los jueces a los tiempos que la ley les otorga para fallar los casos a su cargo:

"La consagración de los términos judiciales por el legislador y la perentoria exigencia de su cumplimiento, tienen íntima relación con el núcleo esencial del derecho al acceso a la justicia y al debido proceso,

25 Ibídem.

26 Corte Constitucional, sentencia C-416 de 22 de septiembre de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell, expediente D-527.

pues la indeterminación de los términos para adelantar las actuaciones procesales o el incumplimiento de éstos por las autoridades judiciales, puede configurar una denegación de justicia o una dilación indebida e injustificada del proceso, ambas proscritas por el Constituyente"[27].

Una vez más, la Corte alude a que las dilaciones injustificadas pueden configurar una vulneración al derecho de acceso a la justicia, siendo muy importante identificar qué se considera dilación y cuándo está justificada. En este sentido, se puede interpretar que la Corte entiende que en ciertos casos existen razones de peso que pueden llevar a una autoridad judicial a sustraerse de responder los recursos y de atender a los tiempos estrictos de los fallos, si así lo ameritan las circunstancias; lo que plantea que depende del caso puntual que esté bajo análisis. Los márgenes de tiempo que la justicia ordinaria impone a los jueces en ocasiones se ven comprometidos por una carga de procesos excesiva de los despachos, o por una nulidad que afecta la integralidad del proceso y que obliga a repetir actuaciones ya surtidas. Sin embargo, no todos estos acontecimientos son necesariamente causales que eximen de responsabilidad al juez de responder a los tiempos procesales, dado que pueden concurrir también fallas administrativas que son responsabilidad del despacho.

En síntesis, lo que determina cuándo el juez está afectando con su demora los derechos fundamentales de los ciudadanos depende del caso puntual, lo que pone de presente la existencia de un plazo más allá del legalmente establecido, que se debe calcular con arreglo al caso específico. La Corte, de cualquier manera, se abstiene de concretar cuánto tiempo es ese plazo o cómo se debe contar.

1.2. Hacia una mirada de protección ampliada al acceso a la administración de justicia

La Corte –en virtud de la sentencia C-215 de 1999[28]– hace especial mención a que no en todos los casos los términos impuestos legalmente a los accionantes son compatibles con la Constitución. En este caso, la acción pública de inconstitucionalidad se ejerce en contra de varios artículos de varias leyes, pero en particular el análisis que se adelanta es en cuanto al cargo por inconstitucionalidad de los artículos 11 y 47 de la ley 472 de 1998, que establecían términos para interponer

27 Ibídem.

28 Corte Constitucional, C-215 de 14 de abril de 1999, M.P.: Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, expedientes D-2176, D- 2184 y D-2196 (acumulados).

acciones populares y de grupo. De acuerdo con estos artículos –tal como los planteó el legislador– la acción popular caducaba a los cinco años de la ocurrencia del hecho que causó el perjuicio. Según el análisis de la Corte, este término resulta contrario al derecho a acceder a la administración de justicia, en el entendido de que si la amenaza que vulnera el derecho colectivo subsiste, no debe obstar ninguna razón de tiempo para interponer una acción que pueda corregir el accionar o solventar el perjuicio que está siendo ocasionado.

Debido a estas consideraciones, la Corte declaró inexequible el aparte del artículo 11 de la ley 472 de 1998, que ponía caducidad a la acción popular en el entendido de que, si el derecho se encuentra en entredicho, no es posible someter a un plazo fatal la acción que pone remedio a esa situación. Dicho de otra manera, no es posible someter a limitaciones temporales los derechos colectivos, y hacerlo afecta de forma directa el derecho de acceso a la justicia. Dice la Corte:

> *"Es evidente que no se trata de la protección de meros derechos subjetivos o intereses particulares, sino que la acción popular versa sobre cuestiones de tal entidad, que su vulneración pone en peligro o ataca bienes tan valiosos para la sociedad, como la vida, la salud, el ambiente sano, el equilibrio ecológico, la seguridad, patrimonio y moralidad pública no de una persona, sino de toda una colectividad. A diferencia de las acciones individuales, cuyo ejercicio radica en cabeza de un sujeto que bien puede decidir instaurarlas o no, la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para una pluralidad de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, tienen el mismo derecho a ejercer dicha acción judicial. Mientras subsista la vulneración a un derecho o interés colectivo y exista la posibilidad de volver las cosas al estado anterior para hacer cesar esa violación, cualquiera de los miembros del grupo social debe tener la oportunidad de acudir a la justicia, para obtener esa protección. De igual manera, la conducta de quienes han actuado en perjuicio de intereses y derechos colectivos no puede quedarse sin sanción"*[29].

Esta sentencia resulta relevante, ya que la Corte declara inexequible un plazo legal establecido para los ciudadanos cuando este puede lesionar derechos colectivos. En ese sentido, se deduce que cuando se trata de una situación que perjudica a un grupo determinado de personas en sus derechos colectivos, el plazo legal para interponer la acción resulta lesivo del acceso a la administración de justicia. Por consiguiente, cuando una norma limita temporalmente la defensa de

29 Ibídem.

derechos colectivos, el grado de protección resulta más alto y la ley debe ceder ante un interés constitucional prevalente, como lo señala la Corte en el extracto traído a colación. Esta sentencia es realmente valiosa si se tiene en cuenta que la Corte elimina una limitación temporal por encontrar que es contraria a la Constitución y al acceso a la administración de justicia en derechos colectivos, esto es, si están en juego derechos colectivos el deber judicial de actuar de forma célere es incluso más relevante y los plazos para dar trámite al caso se deben observar con mayor rigurosidad.

La siguiente sentencia relevante que aborda el problema jurídico es la C-426 de 2002[30] y su importancia se debe a varias razones. La primera de ellas es que el actor interpone la misma, dado que el Consejo de Estado –a través de su doctrina de "móviles y finalidades"[31]– hacía distinciones sobre las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, que no se ajustaban a lo determinado legalmente y, por lo tanto, ocasionaban un bloqueo al acceso a la administración de justicia. En palabras del demandante:

> *La doctrina de los móviles y finalidades viola el derecho de acceso a la administración de justicia, en cuanto impide que, a través de la acción de simple nulidad, se demanden los actos administrativos de contenido particular y concreto. Aduce que, atendiendo al texto del Artículo 84 del C.C.A., lo único que éste exige para que proceda la acción de nulidad simple es que el acto acusado se encuentre dentro de una de las causales de anulación, sin distinguir entre actos de contenido general o particular, o entre actos de trascendencia social y sin ella"*[32].

El Consejo de Estado hacía valoraciones sobre las razones que llevaban al demandante a interponer las acciones de su competencia y –con base en estas– determinaba si la acción estaba llamada a prosperar o no. La Corte determinó en este pronunciamiento que el artículo demandado (artículo 84 del entonces Código Contencioso Administrativo, decreto 01 de 1984) era constitucional, siempre

30 Corte Constitucional, sentencia C-426 de 29 de mayo de 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, expediente D-3798.

31 La teoría de los móviles y finalidades la estableció el Consejo de Estado para distinguir cuándo procede y cuándo no la acción de nulidad y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, debido a que muchos accionantes utilizaban una u otra dependiendo de la conveniencia y temporalidad de la acción, sin reparar mucho en el fin que persiguen las acciones. Bajo ese lente, el Consejo de Estado analizaba cuál era la finalidad que perseguía el actor y si se ajustaba al presupuesto legal de la acción. Al respecto, ver: Liliana Patricia Navarro Giraldo y José Ignacio Madrigal Alzate, Teoría de "Los móviles y las finalidades" Línea Jurisprudencial, mimeo, Universidad de Medellín, Especialización derecho procesal contemporáneo, Medellín, 2010, disponible en: https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/4642/TG_EDPC_25.pdf?sequence=1

32 Corte Constitucional de Colombia, C-426 de 29 de mayo de 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, Expediente D-3798.

que: *"se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto"*.

En esta providencia la Corte también se pronuncia sobre el derecho a acceder a la administración de justicia en los siguientes términos:

> *"Reconocerle a la acción de nulidad un carácter eminentemente restrictivo tratándose de los actos administrativos de contenido particular, resulta, entonces, contraria al principio pro actione o de promoción de la actividad judicial, que, como garantía fundamental de los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso, le impone al operador jurídico, en este caso a los órganos que integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el deber jurídico de aplicar e interpretar las normas legales –en particular las procesales– consultado su verdadero espíritu y alcance, en plena armonía con las garantías constitucionales que le sirven de sustento y en el sentido que resulten más favorables y útiles para la realización del derecho sustancial; el cual, por mandato expreso del Artículo 228 Superior, está llamado a prevalecer sobre el derecho adjetivo o formal"*[33].

La Corte en este caso encontró que la interpretación que el Consejo de Estado realizaba de la norma atentaba contra el derecho constitucional de acceso a la justicia, por extender requisitos jurisprudenciales a la acción de nulidad que no estaban en el Código Contencioso Administrativo de aquel entonces. Lo anterior redunda en que, si bien los jueces tienen la facultad de fijar reglas jurisprudenciales para el trámite de las acciones, el límite está en el efecto restrictivo del derecho de acción y, de ser el caso, esta regla resulta contraria a la Constitución.

Leyendo las dos últimas sentencias en conjunto, se puede evidenciar una decidida posición de la Corte a favor de un acceso pleno a los tribunales de la forma más inclusiva posible. Por supuesto, no se trata únicamente de acceder a los estrados judiciales mediante una acción determinada, sino a que en el proceso que sigue en los mismos no se vulneren garantías de los ciudadanos que también incluyen tener una resolución en algún sentido, de forma oportuna y dentro de los tiempos razonables para ello.

La siguiente sentencia que vale mencionar es la T-797 de 2011[34]. En este caso la Corte se pronunció a propósito del caso de una ocupación por parte de

33 Ibídem.

34 Corte Constitucional, sentencia T-797 de 21 de octubre de 2011, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto, expediente T-2503214.

desplazados de un predio en Salamina (Magdalena). Este mismo predio había sido adjudicado por el Instituto de Desarrollo Rural a 27 familias que habían realizado el proceso correspondiente. En este escenario, las familias a las que se les adjudicó el predio llevaron a cabo una querella policiva ante el alcalde del municipio, quien ordenó el desalojo de quienes se asentaron en el predio. Estos últimos alegaron sus derechos prevalentes como población desplazada. Debido a que las órdenes de desalojo no fueron cumplidas por distintos motivos, los adjudicatarios interpusieron acción de tutela para constreñir al alcalde a proceder con el desalojo.

El juzgado de primera instancia negó la tutela argumentando que las actuaciones de la alcaldía se habían ajustado a derecho y su conducta había garantizado todos los derechos de los accionantes. Los retrasos y los problemas por los que no se realizó el desalojo, en el entender del juez de primera instancia, no fueron responsabilidad del alcalde. En segunda instancia se revocó el fallo de primera y se tutelaron los derechos fundamentales de los accionantes, ordenándole al alcalde del municipio de Salamina ejecutar las órdenes de desalojo. Sin embargo, el grupo de familias desplazadas inició así mismo una acción de tutela tendiente a dejar sin efectos el acto administrativo que adjudicó el baldío a favor de los adjudicatarios, y el Consejo de Estado decidió la misma a favor de las familias mencionadas. Debido a este cruce de acciones de tutela y a la decisión por parte del Consejo de Estado, el alcalde se abstuvo de ejecutar las órdenes de desalojo.

La Corte entonces calificó el derecho al acceso a la administración de justicia como uno de naturaleza fundamental, encontrando que dentro de este derecho amplio concurren algunos otros que imponen obligaciones a los jueces que conocen de los casos. Al respecto, dijo:

> *"La garantía del derecho a la prestación de justicia presupone el acceso al sistema por parte de los ciudadanos que concurren al aparato estatal para la solución de sus conflictos, la disponibilidad de un preciso e idóneo andamiaje para su trámite, y la culminación adecuada del mismo, es decir, conforme normas preestablecidas para el efecto. Luego, este derecho tiene un contenido múltiple en cuanto a las garantías que a través de su ejercicio se pretende asegurar, las cuales responden a tres categorías, a saber: (i) aquellas relativas al acceso efectivo al aparato judicial; (ii) las previstas para el desarrollo del proceso; y (iii) finalmente las atinentes a la decisión con debe darse fin a la controversia. La primera comprende: (i) el derecho de acción; (ii) a contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de derechos y obligaciones; y (iii) a que la oferta de justicia sea disponible en todo el territorio nacional. La segunda, a su vez,*

incluye el derecho a (iv) que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas; (v) que éstas sean decididas por un tribunal independiente e imparcial; (vi) que exista la posibilidad de preparar una defensa en igualdad de condiciones; (vii) que las decisiones sean adoptadas con el pleno respeto del debido proceso; (viii) que exista un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias; y (ix) que se prevean herramientas precisas para facilitar el acceso a la justicia por parte de las personas de escasos recursos. La última de estas categorías abarca: (x) la posibilidad efectiva de obtener respuesta acorde a derecho, motivada y ejecutable; y que (xi) se cumpla lo previsto en la misma"[35].

Como es posible observar a simple vista, la Corte integra dentro del derecho, calificado de fundamental, la necesidad de resolver que los asuntos puestos a decisión de las autoridades judiciales sean solucionados dentro de términos prudenciales sin dilaciones injustificadas. Se hace operativa la "dilación injustificada" como parámetro para determinar si existe o no afectación sustancial al derecho de acceso a la administración de justicia. En el caso bajo estudio, la demora estaba basada en consideraciones de derechos fundamentales de la población desplazada y una sentencia judicial ejecutoriada.

Si bien estas razones parecen ser suficientes para responder a los adjudicatarios respecto de la demora en el desalojo, son también razones que atienden a derechos constitucionales de terceros. De lo anterior, se colige que una razón que puede justificar adecuadamente la tardanza en administrar justicia puede ser el conflicto entre derechos fundamentales y órdenes encontradas de autoridades públicas, lo que pone el estándar de justificación de la demora en un lugar difícilmente equiparable a razones de otra índole.

1.3. Jurisprudencia reciente

La sentencia T-687 de 2015[36] estudia el caso de un solicitante que en 2012 se acercó a la jurisdicción contencioso administrativa para solicitar la reliquidación de sus prestaciones sociales, debido a que, entre 2006 y 2011, una parte sustancial de su salario (30%) no había sido computada para estos fines. Según el solicitante, este porcentaje de su salario había sido pactado como prima especial sin carácter

35 Ibídem.

36 Corte Constitucional, sentencia T-687 de 9 de noviembre de 2015, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, expediente T-5078681.

salarial, que se había otorgado en todas las mensualidades de forma corriente, por lo que a la luz de la ley laboral es constitutiva de salario. El caso correspondió a un juzgado administrativo en Bogotá, quien se declaró impedido y remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que a su vez lo envió a los Juzgados Administrativos de Descongestión del Circuito de Bogotá.

Los juzgados administrativos se declararon impedidos en varias ocasiones, redireccionando el expediente al Tribunal, que en 2015 nombró un conjuez que no se acercó a aceptar el nombramiento y reenvió de nuevo el proceso a los juzgados de descongestión. El tutelante sostiene que, al no proferirse auto sobre la decisión del Tribunal de devolver nuevamente el expediente a los juzgados de descongestión, sino que solo se hizo una anotación en el Sistema de Información Judicial, se le privó de la posibilidad de recurrir la decisión y se vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Al final, tras casi tres años, el proceso no había sido asignado a ningún juez.

La Corte tuteló el derecho al acceso a la administración de justicia, indicando que:

> *"En general, las obligaciones que los Estados tienen respecto de sus habitantes pueden dividirse en tres categorías, a saber: respetar, proteger y realizar los derechos humanos. Con base en esta clasificación, a continuación se determinará el contenido del derecho fundamental a la administración de justicia.*
>
> *En primer lugar, la obligación de respetar el derecho a la administración de justicia implica el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización. Asimismo, conlleva el deber de inhibirse de tomar medidas discriminatorias, basadas en criterios tales como el género, la nacionalidad y la casta.*
>
> *En segundo lugar, la obligación de proteger requiere que el Estado adopte medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho.*
>
> *En tercer lugar, la obligación de realizar implica el deber del Estado de (i) facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y, (ii) hacer efectivo el goce del derecho.*
>
> *Facilitar el derecho a la administración de justicia conlleva la adopción de normas y medidas que garanticen a que todas las personas, sin distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones.*

También se facilita la administración de justicia cuando se adoptan normas que garanticen (i) la existencia de procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (ii) que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso; y (iii) que las decisiones que se adopten protejan los derechos conforme a la Constitución y demás normativa vigente"[37].

El último párrafo expresa con claridad qué significa que el Estado proteja el derecho a la administración de justicia. Este derecho incluye que los procesos sean llevados a cabo en tiempos razonables y sin dilaciones, observando en todo caso el debido proceso.

2. LA MORA JUDICIAL DESDE LA JURISPRUDENCIA

A la fecha la Corte Constitucional ha proferido 34 sentencias de tutela relacionadas con el tema de la mora judicial y a continuación estas se organizan en cuatro etapas, para su mejor comprensión: Etapa 1. Formación del precedente; Etapa 2. Expansión y consolidación del precedente; Etapa 3. Algunas variaciones jurisprudenciales; y Etapa 4. Jurisprudencia reciente.

La jurisprudencia constitucional se articula sobre la doctrina de la mora judicial injustificada, que parte del entendimiento de la mora judicial como un fenómeno multicausal que atiende varias de ellas, incluyendo algunos factores estructurales que desbordan la debida diligencia del funcionario judicial. En consecuencia, estableció la idea de *mora judicial injustificada* como aspecto claro y definitivo para la tutela judicial, por la relación que guarda con el derecho al debido proceso y a la administración de justicia. En palabras de la Corte Constitucional:

"No obstante, para establecer si la mora en la decisión oportuna de las autoridades es violatoria de derechos fundamentales, es preciso acudir a un análisis sobre la razonabilidad del plazo y establecer el carácter "injustificado" en el incumplimiento de los términos"[38].

A continuación, se presenta la gestación jurisprudencial de este precedente y se analiza su crecimiento, enfatizando que la jurisprudencia no ha variado sig-

37 Ibídem.

38 Corte Constitucional, sentencia T-803 de 11 de octubre de 2012, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, núm. 9.2.

nificativamente en el entendimiento de su mora judicial, sino que ha establecido reglas para afrontar algunos casos concretos relacionados con población de especial protección judicial.

2.1. Formación del precedente

En la providencia más lejana (sentencia T-431 de 24 de junio de 1992), la Corte establece que la Constitución de 1991 tiene la aspiración de erradicar la indeseable conducta de los funcionarios judiciales de incumplir términos y constituirse en mora judicial. En palabras de la Corte:

> *"La Constitución Política de 1991 está inspirada, entre otros muchos, en el propósito definido de erradicar la indeseable costumbre, extendida entre los jueces, pero también entre otros funcionarios públicos, de incumplir los términos procesales acarreando a los destinatarios de la administración de justicia toda suerte de perjuicios en el ejercicio de sus más elementales derechos"*[39].

Esta aspiración está fundamentada en la relación que tiene el cumplimiento de los términos judiciales con la efectiva protección del derecho fundamental a la administración de justicia (artículo 229 de la C.N.), así como para alcanzar los fines constitucionales de la justicia y la seguridad jurídica. Posteriormente, en la sentencia T-498 de 1992, la Corte reafirmó la anterior sentencia, pero agregó que el cumplimiento de los términos judiciales tiene una relevancia directa para la protección del derecho fundamental al debido proceso. Adicionalmente, la Corte plantea una distinción entre hechos explicativos de la mora judicial y sus justificaciones. En palabras de la Corte:

> *"En lo que toca con la práctica de las pruebas, el Jefe de la respectiva Unidad Investigativa afirma que la excesiva congestión explica las demoras que se han presentado en este y otros casos. Esa afirmación explica mas no justifica la dilación, por cuanto el sindicado no tiene por qué soportar las consecuencias de una inadecuada organización logística y administrativa en la administración de justicia, más aún cuando se trata de la práctica de pruebas de ostensible sencillez, como en el presente caso.*
>
> *En efecto, el examen, independientemente de la norma procesal que gobierne el proceso, debe detenerse a determinar si se ha respetado el debido proceso. Este se vulnera si se presentan de hecho dilaciones*

39 Corte Constitucional, sentencia T-431 de 1992, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo, núm. 5, párr. 1.

injustificadas y esto sí aparece plenamente demostrado"[40] (subrayado de los autores).

Esta distinción hace más exigente la tarea de los operadores jurídicos al momento de justificar las dilaciones. En este sentido, la mera explicación de una situación que impide el cumplimiento de los términos judiciales no justifica la dilación. A su vez, en la sentencia T-572 de 1992 se profundiza en esta distinción y se aborda el papel del juez como garante de que los términos procesales se mantengan y su eventual responsabilidad en caso de dilaciones injustificadas. En palabras de la Corte:

> *"De lo anterior podemos afirmar que el funcionario judicial –el juez– debe velar por la aplicación pronta y cumplida de la justicia. Los términos procesales son improrrogables y obligan tanto a las partes como a los jueces. El funcionario que incumpla los términos procesales o que dilate injustificadamente el trámite de una querella, solicitud, investigación o un proceso sin causa motivada, incurrirá en causal de mala conducta. El abuso en la utilización de los recursos y mecanismos procesales, que conducen a la dilación de los trámites jurisdiccionales, contraría este principio"*[41].

Las tres sentencias sobre mora judicial del primer año de funcionamiento de la Corte Constitucional conforman un insumo considerable y los primeros puntos de apoyo de la jurisprudencia posterior. En consecuencia, la distinción entre hechos explicativos y justificaciones sirvió para que en la sentencia T-162 de 1993 la Corte reconociera la posibilidad de que se presenten acontecimientos que impidan a los funcionarios mantenerse bajo los términos que señala la ley. Este reconocimiento, no obstante, parte de la base de que los funcionarios judiciales actuaron de forma diligente y a pesar de su actuación se presentaron situaciones que les impidieron cumplir procesalmente con los términos. En este último caso, siempre que se compruebe la diligencia del funcionario, no se configuraría una vulneración al debido proceso. En palabras de la Corte:

> *"Pero es cierto que, tanto las normas constitucionales como los preceptos legales consagran el derecho a un proceso público sin* ***injustificadas dilaciones,*** *se abre camino a la posibilidad de que se presenten acontecimientos específicos y por demás justificados que impidan al funcionario mantenerse bajo los términos procesales que le señala la ley.*

40 Corte Constitucional, sentencia T-498 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón, núm. II.

41 Corte Constitucional, sentencia T-572 de 1992, M.P.: Jaime Sanín Greffestein, núm. 3.

Tal conducta omisiva sólo puede ser aceptable en aquellos casos en los que el Estado, a través de sus funcionarios, actúa de manera diligente y razonable y no obstante enfrentado a eventos que le sobrepasan en el control de los términos a los que está sujeto, implicando no un quebrantamiento del núcleo esencial del derecho, sino más bien una prolongación del mismo, en procura precisamente de que se profiera una decisión acorde con la finalidad que exige el concienzudo conocimiento, análisis e imparcialidad de la administración de justicia.

Reiterándose, claro está, de manera vehemente que estas excepcionales situaciones no pueden desdibujar el postulado general de la pronta y recta administración de justicia, sino que, previa su comprobación, deben valorarse en su justo alcance"[42] *(negrillas originales).*

En la sentencia T-399 de 1993, al abordar la conceptualización de la mora en la administración de justicia, se retoman los planteamientos de las sentencias T-431 de 1992 y T-498 de 1992, precisando que la dilación injustificada en los términos judiciales supone una transgresión al derecho fundamental al debido proceso, así como a la administración de justicia. De tal forma, ambos derechos guardan una relación material con el cumplimiento de los términos judiciales. Lo anterior también se resalta en la sentencia T-030 de 2005 que termina de asentar la doctrina de la mora judicial y la interpretación restrictiva de su posible justificación. En palabras de la Corte:

"La justificación, que es de alcance restrictivo, consiste únicamente en la situación probada y objetivamente insuperable, que impide al juez o fiscal adoptar oportunamente la decisión.

Por otra parte, considera la Corte que las causas de justificación en la materia deben ser fijadas en la ley, razón por la cual no pueden obedecer a la caprichosa interpretación del funcionario de turno.

Desde luego, vencido el término que no pudo cumplirse por el inconveniente justificado, resulta perentorio el trámite preferente para el asunto que no se alcanzó a decidir en tiempo. De allí que no pueda admitirse de ninguna manera el aplazamiento indefinido de la resolución, estando obligado el juez o fiscal, en ese excepcional evento, a otorgar prioridad al proceso que resultó afectado por la causa justificada"[43].

De forma similar a lo anterior, en la sentencia T-546 de 1995, la Corte retoma parte de lo dicho en la sentencia T-162 de 1993 asentando la jurisprudencia sobre

42 Corte Constitucional, sentencia T-162 de 1993, M.P.: Cesar Gaviria Díaz, literal D.

43 Corte Constitucional, sentencia T-190 del 27 de abril de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, núm. III.

la diligencia del juez como condición que evita la transgresión al debido proceso ante situaciones sobrevinientes e insuperables. En palabras de la Corte:

> *"Como corolario de lo expresado se puede concluir, que la diligencia en el ejercicio de la actividad judicial es un postulado constitucional y su omisión sólo puede justificarse cuando median circunstancias de tal magnitud que, a pesar de la diligente y razonable actividad del juez, no son posibles de superar, de modo que a pesar de la actitud diligente y del deseo del juzgador los términos legales para impulsar el proceso y decidir en oportunidad se prolongan en el tiempo"*[44].

Las sentencias de los años posteriores recogen los planteamientos iniciales del primer grupo. De esta forma, en el segundo, sentencias como: T-344 de 1995, T-669 de 1996, T-450 de 1998 y T-027 de 2000, aplicaron el precedente según el cual la dilación injustificada conlleva indefectiblemente a la vulneración al derecho fundamental al debido proceso y a la administración de justicia. De otra parte, en la sentencia T-502 de 1997 se aplicó el precedente de dilación injustificada, entendiendo que la excesiva carga de trabajo que afrontan los funcionarios judiciales, cuando se trata con diligencia, impide que se configure la vulneración al debido proceso.

2.2. Expansión y consolidación del precedente

Una vez se establecieron los elementos de la mora judicial, empezó un proceso de expansión del precedente que tendió vínculos entre el fenómeno de dicha mora judicial y otros valores constitucionales que no estaban originalmente cobijados en el precedente. En la sentencia T-292 de 1999 se empiezan a crear puentes entre el cumplimiento de los términos procesales y la consolidación de un orden justo, como una aspiración constitucional de máxima relevancia. En palabras de la Corte Constitucional:

> *"Si se interpretan estos derechos a la luz de los principios y valores constitucionales, se llega a la conclusión de que es imposible alcanzar un orden justo cuando los jueces no resuelven los litigios de manera oportuna. La dilación de términos judiciales, como una de las muchas manifestaciones de la ineficacia estatal, produce desasosiego en quienes acuden ante los tribunales, promueve en ellos el sentimiento de abandono y de impotencia para hacer valer sus derechos y, por contera, fomenta el fenómeno de impartir justicia por propia mano, el cual va atado al*

44 Corte Constitucional, sentencia T-546 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell, núm. 2.

problema de la violencia, que tan graves características presenta en Colombia. Así, es la paz social la que está en juego cuando los conflictos no pueden ser resueltos por los medios pacíficos que el sistema jurídico ha previsto para tal efecto"[45].

Por su lado, en la sentencia T-243 de 2000 se especifica que el hecho de que un proceso judicial tenga en su centro la adjudicación de derechos de una persona menor de edad no implica necesariamente que se deba alterar el orden de los proyectos de sentencia en una corporación judicial. En este último caso, no se configura una mora judicial, pues no hay razón constitucionalmente suficiente que amerite un trato procesal excepcional, a menos que la mora judicial implique un prejuicio irremediable.

En las sentencias T-1226 de 2000 y T-1227 de 2000, la Corte asentó la jurisprudencia sobre la justificación por excesiva carga laboral en torno a la mora judicial. De acuerdo con la Corte, en el caso de que una salida de un magistrado de una corporación genere un traumatismo para afrontar la carga laboral que tiene dicha entidad judicial, se configura una justificación razonable de la mora judicial y, por ende, no se transgreden los derechos fundamentales a la administración de justicia y el debido proceso. Esta misma jurisprudencia se mantuvo en las sentencias T-366 de 2005 y T-357 de 2007, siendo referencia judicial directa.

En la sentencia T-030 de 2005, la Corte fijó la jurisprudencia constitucional consistente en que no todo retardo configura mora judicial, sino que esta se presenta cuando los retardos tienen un carácter injustificado. La noción de injustificado supone que el retardo o demora se origina o es producto de la falta de diligencia de los operadores jurídicos en el marco o en cumplimiento de su función judicial. De esta forma:

"(…) el funcionario judicial que pretenda justificar la mora debe acreditar que ésta se dio a pesar del cumplimiento oportuno y cabal de sus funciones y que ésta se generó por razones objetivas insuperables que no pudo prever ni eludir"[46].

Por su lado, en la sentencia T-708 de 2006 se tendieron puentes entre el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia con la dignidad humana y la igualdad, en caso de que la mora judicial afecte a una persona que está bajo

45 Corte Constitucional, sentencia T-292 de 1999, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

46 Corte Constitucional, sentencia T-030 del 21 de enero de 2005, M.P.: Jaime Córdoba Triviño, núm. 2.

una situación de debilidad manifiesta y sea un sujeto de especial protección constitucional. La Corte entendió que, bajo algunos presupuestos jurisprudenciales de carácter excepcional, resulta necesario alterar el orden judicial con el objetivo de darle primacía al proceso de una persona que está en situación de debilidad manifiesta, pues dada su condición especial se configura en mora judicial. Esta posición también se acogió en la sentencia T-693A de 2011. En palabras de la Corte:

> *"De este modo se encuentran cumplidos los presupuestos jurisprudenciales para que, de manera excepcionalísima, resulte procedente, para evitar la afectación de derechos fundamentales, la alteración del turno para fallar. En efecto, (i) la accionante, en atención a su condición de discapacidad, a la que se suma la pobreza que la aqueja, se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta y es sujeto de especial protección constitucional. Adicionalmente, (ii) la congestión en el Consejo de Estado es notable y el atraso que ella genera se traduce en que, en casos como el de la accionante, se le impone una carga desproporcionada, particularmente porque, (iii) si la sentencia que debe proferir el Consejo de Estado es favorable para sus intereses, las indemnizaciones correspondientes redundarán en mejorar sus condiciones de salud y vida. Todo lo anterior teniendo en cuenta que, (iv) las medidas para superar la congestión y el atraso en la jurisdicción de lo contencioso administrativo todavía no han arrojado los resultados esperados, y, en todo caso, por lo que se conoce, su efecto sobre la situación concreta de la accionante no sería apreciable a la luz de las circunstancias por las que atraviesa"*[47].

Una situación homóloga se recoge en la sentencia T-220 de 2007. En esta providencia la Corte Constitucional valoró la situación de vulnerabilidad manifiesta y de pobreza extrema de la persona que recurre a la tutela en conjunción con las particularidades de la jurisdicción administrativa, especialmente la excesiva congestión judicial que se presenta en el Consejo de Estado, para fundamentar su decisión de darle prelación a la acción de reparación directa y que podía, en caso de que fuera en sentido positivo, ayudar a solucionar la situación de vulnerabilidad manifiesta del accionante.

De otra parte, en la sentencia T-1085 de 2006, la Corte estableció que, aun cuando los términos están vencidos, no se exime la responsabilidad del operador judicial de resolver de fondo el trámite de su competencia. Por el contrario, en caso de que se profundice la mora judicial, el juez de tutela adquiere la responsa-

47 Corte Constitucional, sentencia T-708 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil, núm. 8.

bilidad –después de comprobar la vulneración de las garantías constitucionales–: i) de emitir la orden al juez competente de que adopte la decisión de forma inmediata y perentoria, así como ii) de informar a las autoridades disciplinarias sobre el hecho para que se adopten las investigaciones necesarias.

Otro punto de expansión del precedente tiene que ver con la valoración especial de personas de la tercera edad, dado que les afecta de forma diferencial la mora judicial. En este sentido, la sentencia T-577 de 2008 establece que la tercera edad es una condición importante para valorar al momento de establecer una mora judicial, que adquiere relevancia aun cuando existe la justificación de excesiva carga judicial. Según la Corte Constitucional:

> *"En otras palabras, de nada sirve la consagración de derechos sustantivos a favor de los adultos mayores si las vías judiciales con las que cuentan para invocarlos no son expeditas y efectivas. En efecto, si bien es cierto que todas las personas tienen derecho a "un debido proceso público sin dilaciones injustificadas" (Art. 29 Superior) y a que su caso sea resuelto "en un plazo razonable" (Art. 8 de la CADH), también lo es que la tardanza en la resolución de los procesos judiciales en los cuales los adultos mayores son partes constituye, con frecuencia, una verdadera amenaza para el disfrute de sus derechos fundamentales. En otras palabras, el paso del tiempo si bien afecta a todos aquellos que acuden ante la administración de justicia, perjudica especialmente a los ancianos, razón por la cual el Estado debe adoptar medidas positivas encaminadas a agilizar la resolución de tales litigios"*[48].

En años posteriores, la Corte aborda el caso de la mora judicial cuando se trata de delitos cometidos contra menores de edad en la sentencia T-058 de 2012. En este grupo especial de casos la actuación judicial no se puede guiar por los estándares habituales ni aceptar las justificaciones que ordinariamente admite, por cuanto está en juego el interés superior del niño, niña o adolescente y su derecho a la administración de justicia. Así, en caso de mora judicial, el juez constitucional debe ser estricto en el análisis del caso. En palabras de la Corte:

> *"Ahora bien, como se ha explicado, en los asuntos en los cuales los menores de edad sean víctimas de un delito, la Constitución y los instrumentos internacionales imponen a las autoridades públicas unos deberes especiales de protección, relacionados con la celeridad en las investigaciones, encaminados precisamente a que tales conductas no*

48 Corte Constitucional, sentencia T-577 del 5 junio de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, núm. 3.

queden en la impunidad. De tal suerte que, aunque el fenómeno de la "hiperinflación procesal" también afecte a aquellos despachos judiciales que tienen a cargo tales procesos, siendo por tanto un problema estructural, el Estado debe adoptar las medidas presupuestales y logísticas necesarias para superar tal estado de cosas. En el entretanto, a efectos de asegurar la aplicación efectiva de la Constitución, seguirá siendo procedente la acción de tutela, a efectos de amparar el derecho fundamental de los menores de edad de acceder a la administración de justicia"[49].

En la dimensión procedimental, la Corte también ha abordado la idoneidad de la tutela como medio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable en caso de mora judicial. En la sentencia T-230 de 2013 la Corte estableció que la dilación injustificada en procedimientos judiciales, en muchos casos, puede generar un perjuicio irremediable en quienes deben aguantar largos procesos. En estos casos la tutela resulta procedente si se logra establecer la inminencia de un perjuicio irremediable, así como la inexistencia de otros medios de protección judicial idóneos. Esta posición la reiteró en la sentencia T-494 de 2014, en la cual la Corte encontró que la tutela contra la mora judicial no cumplía el requisito de subsidiariedad, aun a pesar de la evidente dilación judicial.

Estas sentencias consolidan el precedente establecido en el primer grupo de fallos, en tanto adoptan la misma solución de establecer reglas para el control de la mora judicial; pero, además, expanden este precedente al elaborar nuevas reglas desde casos que no había concebido la Corte en sus primeras sentencias sobre el tema.

2.3. Algunas variaciones jurisprudenciales

En la sentencia T-747 de 2009, la Corte Constitucional después de retomar la jurisprudencia de la justificación restrictiva en materia de la mora judicial, varía sutilmente su posición frente al precedente al plantear que el destacado comportamiento del operador judicial incide en la valoración sobre la existencia de dilaciones puntuales en los casos que están a su cargo. En palabras de la Corte Constitucional:

"La Sala no avala la mora judicial pero reitera su jurisprudencia en el marco constitucional que la Corte ha previsto para los casos de dilaciones justificadas en el contexto de la labor de los funcionarios judiciales.

49 Corte Constitucional, sentencia T-058 del 9 de febrero de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, núm. 3.

El Consejo Superior deberá tener en cuenta, entonces, que la existencia de dilaciones puntuales en el marco de las funciones de una Magistrada que ha tenido un desempeño ejemplar en el ejercicio de su cargo, y que ha cumplido cabalmente sus funciones, deben ser valorados con mesura y ponderados de manera casuística, relacionando siempre las circunstancias personales, la incidencia del trabajo colectivo dentro de un cuerpo colegiado, y las dificultades y vicisitudes logísticas que tienen los negocios en el estadio previo a su estudio, todo lo anterior, de conformidad con lo que la Corte ha dispuesto en punto a los casos de mora judicial justificada" (subrayado de los autores)[50].

Por otro lado, en la sentencia T-441 de 2015 la Corte estableció las causales por las que se entiende justificado el incumplimiento de un término procesal. Si bien esto no comprende una variación jurisprudencial significativa, el asentamiento de esta jurisprudencia amplía el marco de justificación de la mora judicial y transforma una parte de las pretensiones originales del precedente que sentó la Corte Constitucional en su primer año de funcionamiento. En palabras de la Corte:

"De acuerdo con la anterior comprensión, el incumplimiento de un término procesal se entiende justificado cuando (i) es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial, (ii) se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial, o (iii) se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley.

En otras palabras, la dilación es justificada cuando, a pesar del cumplimiento cabal de los deberes por parte del juez y su diligencia, resulta imposible objetivamente el cumplimiento del término judicial en cuestión. Siempre que los anteriores supuestos estén debidamente probados en el proceso de tutela, se presentará una dilación justificada y, en consecuencia, el juez deberá negar la protección deprecada"[51].

2.4. Jurisprudencia reciente

En la jurisprudencia de los últimos cuatro años se registran cuatro sentencias relacionadas con el tema de la mora judicial: T-186 de 2017, T-052 de 2018, T-346 de

50 Corte Constitucional, sentencia T-747 del 19 de octubre de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza, núm. 7.

51 Corte Constitucional, sentencia T-441 de 15 de julio de 2015, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez, núm. 4.3.

2018 y T-362 de 2019. En estas sentencias, la Corte Constitucional no ha variado significativamente, a pesar de que ha desplegado estudios más rigurosos para establecer la existencia de una dilación justificada o injustificada dentro de un trámite judicial, así como de las reglas de procedibilidad de tutela como recurso adecuado para enfrentar el problema de la mora judicial. Así aparece en el caso de la sentencia T-186 de 2017, en donde examina los requisitos de procedibilidad de la tutela a la vez que hace un importante recuento de la jurisprudencia relevante en materia de mora judicial.

También resulta relevante destacar que en este último bloque de jurisprudencia son usuales las referencias al derecho público internacional, particularmente a sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que aclaran el contenido del principio de plazo razonable y su incidencia dentro de la jurisprudencia constitucional y la mora judicial. Así aparece, por ejemplo, en la sentencia T-052 de 2018.

3. OBLIGATORIEDAD DE LAS SENTENCIAS DE LOS ÓRGANOS DE CIERRE

En el presente aparte se responde a la pregunta sobre qué ha dicho la Corte Constitucional sobre el nivel de obligatoriedad de las sentencias proferidas por los órganos de cierre. Para ello, en un primer momento se hará uso del trabajo desarrollado por Diego López, quien desarrolla una línea jurisprudencial sobre la obligatoriedad del precedente entre 1991 y 2006[52]. Posteriormente, se revisará la respuesta a la pregunta planteada desde 2007 hasta 2019.

3.1. Primeras sentencias sobre el tema: 1991 a 2006

Con la creación de la Corte Constitucional y la expedición del decreto 2067 de 1991, se empieza a hablar en Colombia de un sistema de precedentes vinculante y con un valor "normativo-general"[53]. Pero, para consolidarse, esta teoría debió superar la resistencia que tuvo la Corte en sus primeras sentencias, en las que defendió la doctrina tradicional de la jurisprudencia como fuente auxiliar.

52 Ibídem, Diego López Medina.

53 Sentencias T-406/1992, T-279/1993, T-289/1993 y T-306/1993.

En el decreto 2067 había dos normas que ampliaban el peso del precedente constitucional: el inciso 1º del artículo 21 y el artículo 23. El primero afirmaba que las sentencias de la Corte eran de "obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares"; pero la Corte interpretó que este artículo se refería a que las sentencias de tutela tenían efectos inter-partes, sin ninguna implicación sobre su obligatoriedad como precedente; igualmente, declaró inexequibles otros incisos del mismo artículo porque las definiciones de los efectos de la jurisprudencia no le correspondían al ejecutivo sino al legislativo. Por otro lado, el artículo 23 definía la doctrina de las sentencias de la Corte como "criterio auxiliar obligatorio", pero la sentencia C-131 de 1993 declaró inexequible la expresión "obligatorio", con el mismo argumento sobre la competencia para fijar los efectos de la jurisprudencia.

Pero este no fue el final de la disputa. Ambas sentencias dejaron abierta la discusión al exigir la independencia funcional de la Corte a la hora de definir los efectos de sus sentencias, por lo que la vinculatoriedad o no de sus precedentes aún estaba por definirse[54].

Un nuevo giro en este debate fue dado por la sentencia C-083 de 1995, en la que se revisó la constitucionalidad del artículo 8º de la ley 153 de 1887, el cual regula el sistema colombiano sobre las fuentes del derecho. La Corte resolvió distinguir entre la *doctrina constitucional integradora,* la *doctrina interpretativa* y la *jurisprudencia*, usando las categorías de la ley 153. La primera es obligatoria y ocurre cuando hay un vacío legal que requiere de la aplicación directa de la Constitución, mientras que la segunda se aplica solo en casos dudosos, por lo que seguiría siendo criterio auxiliar. Con esto, ciertas sentencias podrían tener vinculatoriedad solo en caso de que estuvieran llenando vacíos legales.

Dicha fórmula intermedia fue radicalizada en la sentencia T-123 de 1995. Al constatar que en una controversia contractual no se estaba aplicando el criterio adoptado por altas cortes (Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), el magistrado ideó un mecanismo de "disciplina jurisprudencial"[55]: cuando un juez se aparte del criterio adoptado por ellas, debe justificar su decisión; de lo contrario su sentencia puede ser revocada al ser una "vía de hecho" que vulnera el principio de igualdad (artículo 13 de la Constitución). Con esto se adoptó la teoría del precedente como fuente vinculante, sin ninguna distinción entre doctrina y jurisprudencia, como se propuso en la C-083. El mismo año, la sentencia T-260

54 Ibídem, pág. 37.

55 Ibídem, pág. 47.

de 1995, incorporó esta misma teoría, resaltando que la Corte es el intérprete autorizado de la Constitución y que quien desconozca sus precedentes estaría contrariando la Carta Política. En los años siguientes esta última teoría ganó aceptación y se consolidó en varios precedentes: C-037/96, T-175/97, T-321/98, T-566/98, SU-047/99.

Aquí vale la pena resaltar la sentencia C-037/96 que declaró inexequibles expresiones del artículo 48 del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración, que le otorgaban obligatoriedad general a la interpretación de las normas que hacía el Congreso, mientras restringía las sentencias de tutela a tener efectos solo inter-partes. En esa ocasión, la Corte, ya en sala plena, recogió los precedentes sobre vinculatoriedad del precedente y agregó que, aunque en las sentencias de tutela los efectos son inter-partes, la doctrina constitucional que precisa el contenido y alcance de los derechos constitucionales se convierte en precedente vinculante para futuros casos. Así se rescató la teoría del precedente en las sentencias de revisión de tutela.

Es necesario también aclarar que en la sentencia T-321/98, se agregó una argumentación a la línea jurisprudencial que revivió la teoría del criterio auxiliar, al abordar el caso de varios trabajadores liquidados y no reintegrados por su empresa, a pesar de reglas que así lo permitían en caso de despido sin justa causa. En los procesos laborales se les dieron tratos diferentes a varios de los trabajadores que solicitaron reintegro, por lo que se interpusieron varias tutelas por violación del principio de igualdad. En ese caso, la sentencia justificó el trato diferencial por dos razones: no habría una violación del precedente porque los casos fueron fallados por distintas salas del mismo Tribunal Superior que conoció de los casos, mediante interpretaciones válidas, aunque diferentes sobre la convención colectiva. Y, además, frente a algunos casos que llegaron a sede de Casación en la Corte Suprema, la Corte argumentó que este recurso excepcional no revisaba el fondo de los casos, sino solo errores evidentes en las sentencias, por lo que no tenía por qué conocer de la diferencia de criterios en el Tribunal. Así, esta sentencia supondría una dualidad de sistemas de precedente: obligatorio en la Corte Constitucional, pero criterio auxiliar en jurisdicción común.

En sentencias posteriores se abordó el problema sobre la prevalencia de los precedentes de la Corte Constitucional. Este fue el caso de un desacuerdo entre la Corte y el Consejo de Estado sobre si el periodo de los alcaldes era "institucional" o "personal", tratado en las sentencias SU-640/98 y SU-168/99. En estos precedentes la Corte afirmó que sus sentencias son vinculantes no solo en la parte resolutiva, sino también en la ratio *decidendi* de sus sentencias, y que su criterio tiene prevalencia por ser el intérprete de cierre autorizado de la Constitución.

La C-831/01 marcó un nuevo hito en la línea jurisprudencial al proponer una nueva interpretación del artículo 4º de la ley 169 de 1896. En ese artículo se exige que haya tres sentencias de casación de la Corte Suprema para que se conviertan en "doctrina probable", pero, a pesar del desarrollo de la jurisprudencia sobre vinculatoriedad del precedente, esta norma no había sido declarada inexequible. En este caso la Corte juzgó que es exequible el artículo, pero fijando una interpretación distinta de las expresiones "probable", "varíe" y "errónea" según la Constitución de 1991, que permitirían a la Corte Suprema apartarse de precedente anteriores.

Según la Corte Constitucional, que una doctrina sea "probable" no quiere decir que no sea obligatoria y, siguiendo la línea jurisprudencial que venía consolidándose, la Corte Suprema se podría apartar de sus precedentes, pero siguiendo la carga de justificar el cambio jurisprudencial. Con este criterio, se resolvió el problema de los dos sistemas de precedentes: las sentencias de la Corte Suprema también son vinculantes para la misma Alta Corte (horizontal) y para los jueces de menor jerarquía (vertical). En esta sentencia también se fijaron reglas diferentes para poder apartarse del precedente horizontal y del vertical; la diferencia radica en que los jueces de menor jerarquía solo se podrían apartar del precedente si hay un cambio en las condiciones sociales, económicas y políticas que justifiquen apartarse de la jurisprudencia.

Las nuevas precisiones a la doctrina del precedente vinculante, establecidas en la sentencia C-831/01, fueron reiteradas en varias sentencias. Por ejemplo, en la SU-120/03, donde se cuestionó el cambio jurisprudencial que proponía la Corte Suprema al negar la indexación de la mesada pensional para trabajadores que habían terminado de cotizar, pero aún no habían cumplido la edad de retiro. En la sentencia la Corte Constitucional le reclamó a la Corte Suprema al no haber cumplido con la carga argumentativa de justificar el cambio de criterio. En la sentencia T-422/05, la Corte volvió a usar esta doctrina de la carga argumentativa, al constatar que una decisión del Tribunal Superior de Ibagué cambió injustificadamente el criterio que había utilizado en otras ocasiones para juzgar la responsabilidad de una central hidroeléctrica por daños causados por inundaciones.

3.2. Desarrollo jurisprudencial: 2007 a 2019

En este período, la línea que se venía trabajando hasta 2006, fue sostenida en el sentido de reconocer fuerza vinculante a la jurisprudencia sentada por las altas cortes (Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura); así, en la sentencia

C-335/08[56] se resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 413 de la ley 599 de 2000, que según los demandantes violaba los principios constitucionales al quitarle la fuerza vinculante a las decisiones de las altas cortes, en tanto la norma demandada predicaba como exclusivo ámbito de control a la ley, excluyendo a otras fuentes de derecho, como la jurisprudencial.

En dicha sentencia, la Corte declaró exequible el artículo demandado, indicando que no es del espíritu del artículo restarle importancia a la jurisprudencia de las altas cortes, y expresó que, por el contrario, reconocer fuerza vinculante a la jurisprudencia, en línea con la Constitución:

> *"(…) redunda en una mayor coherencia del sistema jurídico colombiano, lo cual no se contradice con imperativos de adaptación a los cambios sociales y económicos. De igual manera, la vinculatoriedad de los precedentes garantiza de mejor manera la vigencia del derecho a la igualdad ante la ley de los ciudadanos, por cuanto casos semejantes son fallados de igual manera. Así mismo, la sumisión de los jueces ordinarios a los precedentes sentados por las Altas Cortes asegura una mayor seguridad jurídica para el tráfico jurídico entre los particulares"*[57].

Tres años después, en la sentencia C-816/11[58], se tramitó una demanda de inconstitucionalidad del artículo 102 (parcial) de la ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Para el demandante, la norma en cuestión, al ordenar a las autoridades la aplicación extensiva de sentencias de unificación del Consejo de Estado en donde se reconozca un derecho a quienes se hallen en la misma situación fáctica y jurídica resuelta en ellas, estaría perturbando el sistema de fuentes que dicta la Constitución; además estaría cambiándose el valor como criterio auxiliar que posee la jurisprudencia del Consejo de Estado, otorgándole un rango que se aleja de lo contemplado en el artículo 230 de la Constitución. Adicionalmente, alegó el demandante que extender los efectos de sentencias de unificación del Consejo de Estado sin considerar los fallos de la Corte Constitucional, generaría el desconocimiento de la jurisprudencia constitucional y su preeminencia sobre la jurisprudencia administrativa, cuando se trata de de-

56 Corte Constitucional, sentencia C-335 de 16 de abril de 2008, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto, expedientes D-6943 y D-6946.

57 Ibídem.

58 Corte Constitucional, sentencia C-816 de 1° de noviembre de 2011, M.P.: Mauricio González Cuervo, expediente D-8473.

rechos fundamentales, lo que a su vez sería una vulneración de los principios esenciales de supremacía de la Constitución (CP. art. 4) y de la autoridad para su interpretación (CP. art. 241.9).

Esta sentencia es relevante, porque aunque mantuvo la línea de la jurisprudencia anterior, dejó expresa la vinculatoriedad de los precedentes de los órganos de cierre para las decisiones de jueces y autoridades administrativas en la aplicación, reconocimiento y materialización de derechos. Así, con soporte en las sentencias C-836/01 y C-335/08, se reiteró el valor de las decisiones judiciales de los órganos judiciales de cierre de las respectivas jurisdicciones frente a decisiones posteriores que deban adoptar los jueces y tribunales, con base en el deber constitucional de igualdad de trato e igualdad frente a la ley, en la potestad de los órganos de cierre en sus respectivas jurisdicciones y la función de unificación jurisprudencial, el principio de buena fe y confianza legítima, y la necesidad de seguridad jurídica. Sobre esto, dijo la Corte:

> *"(…) el valor o fuerza vinculante, es atributo de la jurisprudencia de los órganos de cierre, quienes tienen el mandato constitucional de unificación jurisprudencial en su jurisdicción. En síntesis, la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre jurisdiccional, en cuanto autoridades constitucionales de unificación jurisprudencial, vincula a los tribunales y jueces –y a sí mismas–, con base en los fundamentos constitucionales invocados de igualdad, buena fe, seguridad jurídica, a partir de una interpretación sistemática de principios y preceptos constitucionales (C-335 de 2008). Las decisiones de otros órganos y autoridades judiciales, expresión viva de la jurisprudencia, son criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con el artículo 230.2 de la Constitución"*[59].

En 2014, se conoció la sentencia SU-770[60], en donde se resolvió la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por vulnerar el derecho a un debido proceso, en el caso de una sentencia proferida por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en cuyo ordinal quinto se condenó a la accionante al pago solidario a favor de la Gobernación de Casanare, más los intereses causados desde la exigibilidad.

En esa sentencia, haciendo uso, entre otras, de las sentencias C-131/93, C-386/96, C-036/97, SU-1184/01, T-1317/01, T-292/06, T-1093/12 y T-1095/12, la Corte señaló que:

59 Ibídem. Argumento 5.4.2.5. y 5.4.2.6

60 Corte Constitucional, sentencia SU-770 de 16 de octubre de 2014, M.P.: Mauricio González Cuervo, expediente T-4.095.197.

"(…) una sentencia antecedente o previa es relevante para resolver un caso, cuando presenta alguno de los siguientes aspectos (o todos ellos): (i) su ratio decidendi contiene una regla relacionada con el caso posterior; (ii) esta ratio debió servir de base para resolver un problema jurídico semejante o una cuestión constitucional semejante a la que se estudia en el caso posterior; (iii) los hechos del caso o las normas juzgadas son semejantes o plantean un punto de derecho semejante al que debe resolverse en el caso posterior. Frente al precedente judicial es necesario aplicar la técnica de la distinción, valga decir, si se está ante situaciones similares, pero sus hechos determinantes no concuerdan, el juez puede considerar como no vinculante el precedente.

Tanto en las decisiones de constitucionalidad como en las decisiones de tutela este tribunal, en tanto guardián de la Carta y garante de su supremacía normativa, interpreta el texto de la Constitución con efectos vinculantes.

El decisum de los fallos de constitucionalidad tiene efectos erga omnes y genera cosa juzgada constitucional, de suerte que el contenido normativo que se declara inexequible no puede reproducirse por ninguna autoridad (Art. 243 C.P.). La ratio decidendi de estos fallos, contenida en su parte motiva, en tanto corresponde al fundamento con arreglo al cual se resuelve los problemas jurídicos estudiados, debe ser atendida por todas las autoridades, pues se trata del parámetro constitucional relevante, como se advierte, por ejemplo, en los casos en los que se configura el fenómeno de cosa juzgada material"[61] *(las palabras subrayadas, en el original son cursivas).*

Resulta importante esta sentencia, porque pone de manifiesto, de manera reiterada, el esfuerzo que deben hacer los falladores para el uso adecuado de la jurisprudencia previa, en concreto en lo relacionado con la técnica de distinción que permitiría al fallador separarse del precedente cuando, por los hechos y demás especificidades del caso objeto de examen, la razón de la decisión no sea similar; en caso contrario, es obligación del juez aplicar o hacer uso del precedente. Puntualizó la Corte:

"(…) el carácter vinculante del precedente constitucional puede desconocerse de cuatro maneras: (i) al aplicar normas declaradas inexequibles en fallos de constitucionalidad; (ii) al aplicar disposiciones legales cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución; (iii) al contrariar la ratio decidendi de las sentencias de constitucionalidad; y (iv) al desconocer el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte en la ratio decidendi de sus sentencias de tutela. No obstante, este tribunal reconoce que el juez

61 Ibídem.

puede apartarse del precedente jurisprudencial, siempre y cuando advierta su existencia y justifique separarse de él con razones fundadas, que satisfagan la carga argumentativa de demostrar que el precedente, en todo o en parte, es contrario a la Constitución"[62].

Posteriormente en 2016, mediante sentencia C-179/16[63], en donde se atendió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 257 (parcial) de la ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Corte reiteró la fuerza vinculante que tienen las decisiones de los órganos de cierre y recordó la carga argumentativa que debe solventar un juez para apartarse del precedente, dependiendo de la autoridad que lo haya proferido. Expresó la Corte:

"Se admite que los jueces se aparten de los precedentes previo cumplimiento de una estricta carga argumentativa, pues el derecho siempre debe responder a las nuevas exigencias que emanan de la realidad y a los desafíos propios de la evolución de la ciencia jurídica. Desde esta perspectiva, las cargas que se imponen para apartarse de un precedente varían según la autoridad que lo profirió. En efecto, cuando se trata de un precedente horizontal, más allá de que se presente una diversidad en las circunstancias o supuestos fácticos sometidos a conocimiento y decisión del juez que le permitan otorgar un trato desigual, dicha autoridad en su providencia debe hacer referencia expresa al precedente con el que ha resuelto casos análogos (requisito de transparencia) y, a partir de allí, exponer las razones suficientes que, a la luz de los cambios introducidos en el ordenamiento jurídico, o por la transformación del contexto social dominante, justifiquen o evidencien la necesidad de producir un cambio jurisprudencial (requisito de suficiencia). Este también procede cuando lo que se busca es exponer una nueva regla de decisión, a partir de los errores que puedan existir en la orientación vigente o por la importancia de brindar una nueva lectura que, desde el punto de vista interpretativo, brinde una mayor protección a valores, principios y derechos consagrados en la Carta, ello con el fin –según se ha expuesto por esta Corporación– de 'evitar prolongar en el tiempo las injusticias del pasado' "[64].

Es importante resaltar que el apartamiento del precedente por parte de un juez implica ofrecer argumentos que den un sentido diferente a las decisiones

62 Ibídem.

63 Corte Constitucional, sentencia C-179 de 13 de abril de 2016, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez, expediente D-10973.

64 Ibídem.

previas, pero además es indefectible demostrar que el precedente no es válido o suficiente para resolver un nuevo caso sometido a decisión, con miras a la protección del derecho a la igualdad de trato y a la garantía de la autonomía e independencia de los jueces.

Finalmente, y de manera más reciente, la Corte en la sentencia SU-072/18[65], en donde resolvió si de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución y la interpretación de la sentencia C-037 de 1996, respecto del artículo 68 de la ley estatutaria 270 de 1996, para decidir un proceso de reparación directa por la privación injusta de la libertad, se debe aplicar un único régimen de responsabilidad del Estado y, de manera particular, decidió sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en términos de la observancia de los precedentes judiciales como criterio de procedencia excepcional, en tanto tienen fuerza vinculante, dijo:

> *"(…) la vinculatoriedad de los precedentes garantiza de mejor manera la vigencia del derecho a la igualdad ante la ley de los ciudadanos, por cuanto casos semejantes son fallados de igual manera. Así mismo, la sumisión de los jueces ordinarios a los precedentes sentados por las Altas Cortes asegura una mayor seguridad jurídica para el tráfico jurídico entre los particulares". Por su parte, en la Sentencia C-816 de 2011 se consideró que las Cortes, al ser órganos de cierre, deben unificar la jurisprudencia en el ámbito de sus jurisdicciones, aserto ratificado en la SU-053 de 2015 en la cual se señaló que, además de asegurar el principio de igualdad, la fuerza vinculante de la jurisprudencia de los órganos de cierre garantiza la primacía de la Constitución, la confianza, la certeza del derecho y el debido proceso. Ahora bien, la necesidad de imprimirle fuerza vinculante a los precedentes de las Cortes, como se explicó en la mencionada SU-053 de 2015, también toma en cuenta que la interpretación del derecho no es asunto pacífico y, en ese orden, los precedentes de estas corporaciones constituyen una herramienta trascendental en la solución de casos en los cuales las leyes pueden admitir diversas comprensiones en aras de evitar decisiones contradictorias en casos idénticos"*[66].

Cabe resaltar que la obligatoriedad de los precedentes, además de ser una reafirmación del espíritu de la Constitución y el cumplimiento de los derechos a la igualdad ante la ley, acceso a la administración de justicia, confianza legítima y se-

65 Corte Constitucional, sentencia SU-072 del 5 de julio de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, expedientes T-6.304.188 y T-6.390.556 (AC).

66 Ibídem.

guridad jurídica, es una herramienta que posibilita la administración eficiente de justicia y la unificación de criterios y sentidos para las decisiones judiciales. Dicha obligatoriedad es una determinación que ha sido sostenida por mucho tiempo en las altas cortes.

4. CONCLUSIÓN SOBRE EL ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Este capítulo hace evidente que existen herramientas jurídicas que permiten exigir soluciones específicas para cada caso, como forma de avanzar en la solución de cuellos de botella. Se trató de tres líneas jurisprudenciales que precisan reglas sobre cuándo la administración de justicia no se encuentra excusada para tramitar los procesos, a pesar de los problemas estructurales que enfrenta. Estas líneas jurisprudenciales pueden usarse para reforzar argumentos a la hora de exigir mayor diligencia estatal en la defensa de derechos.

La primera línea trató sobre el derecho a la administración de justicia. En esta se constata que este derecho se ve vulnerado cuando los procesos tienen dilaciones injustificadas. En la segunda línea, se exploraron las razones que "justifican" las demoras, desde las sentencias sobre "mora judicial"; aquí se demuestra que no es suficiente alegar la presencia de obstáculos que exceden la responsabilidad de los funcionarios, para excusar las dilaciones: se requiere diligencia en la resolución de dichos obstáculos. Finalmente, se hizo un recorrido por sentencias sobre obligatoriedad del precedente de las altas cortes, para recordar que las reglas reconstruidas en las primeras dos líneas jurisprudenciales son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades judiciales.

De las anteriores líneas de jurisprudencia se puede concluir que el entendimiento integral de las garantías constitucionales debe articularse con una aplicación rigurosa de las decisiones de altas cortes y, particularmente, con la implementación de políticas judiciales que permitan avanzar decididamente en investigaciones profundas y fallos eficaces en la protección de los derechos fundamentales. Tanto jueces como fiscales están llamados a acatar estos pronunciamientos y a ponderar dentro de su tarea los derechos de los ciudadanos que están siendo parte del proceso.

También puede concluirse que no se trata exclusivamente de atender los derechos procesales de las víctimas o los sustanciales a favor de los involucrados en

la investigación y juzgamiento, sino de entender que la administración de justicia eficaz es también un derecho protegido integralmente por la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia, con cada vez más amplitud y fuerza.

Sin duda sería exagerado sostener que estas obligaciones están en cabeza exclusiva de jueces y fiscales, se trata de la adecuación de todo el aparato de justicia para alcanzar prioritariamente los fines para los cuales está instituido, lo que corresponde, en primer lugar, al máximo orden de la administración de justicia: la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Si bien jueces y fiscales pueden realizar acciones de mejora que repercutan en un mayor rendimiento en relación con los tiempos procesales, resulta fundamental un plan de descongestión que tome en cuenta los insumos de estas líneas de jurisprudencia (y tantas otras) para cumplir el cometido de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia.

5. REFERENCIAS

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Disponible en: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)

Comisión Colombiana de Juristas, ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo, 2018.

Corte Constitucional, sentencia T-431/1992 (24 de junio), M.P.: José Gregorio Hernández Galindo, expediente T-1005.

Corte Constitucional, sentencia C-416 de 22 de septiembre de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell, expediente D-527.

Corte Constitucional, C-215 de 14 de abril de 1999, M.P.: Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, expedientes D-2176, D- 2184 y D-2196 (AC).

Corte Constitucional, C-426 de 29 de mayo de 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, expediente D-3798.

Corte Constitucional, T-797 de 21 de octubre de 2011, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto, expediente T-2503214.

Corte Constitucional, T-687 de 9 de noviembre de 2015, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, expediente T-5078681.

Corte Constitucional, sentencia T-803 de 11 de octubre de 2012, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, expediente T-3486867.

Corte Constitucional, sentencia T-431 de 1992, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional, sentencia T-498 del 21 de agosto de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón, expediente T-2295.

Corte Constitucional, sentencia T-572 del 26 de octubre de 1992, M.P.: Jaime Sanín Greffestein, expediente T-2975.

Corte Constitucional, sentencia T-162 del 26 de abril de 1993, M.P.: Cesar Gaviria Díaz, expediente T-7897.

Corte Constitucional, sentencia T-190 del 27 de abril de 1995, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo, expediente T-44649.

Corte Constitucional, sentencia T-546 del 23 de noviembre de 1995, M.P.: Antonio Barrera Carbonell, expediente T-74873.

Corte Constitucional, sentencia T-292 del 10 mayo 1999, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo, expediente T-187857.

Corte Constitucional, sentencia T-030 del 21 de enero de 2005, M.P.: Jaime Córdoba Triviño, expediente T-765622.

Corte Constitucional, sentencia T-708 del 22 de agosto de 2006, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, expediente T-1338883.

Corte Constitucional, sentencia T-577 del 5 junio de 2008, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto, expediente T-1.820.801.

Corte Constitucional, sentencia T-058 del 9 de febrero de 2012, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto, expediente T-3.234.266.

Corte Constitucional, sentencia T-747 del 19 de octubre de 2009, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza, expediente T-2307872.

Corte Constitucional, sentencia T-441 de 15 de julio de 2015, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez, expedientes T-4.826.860 y T-4.827.204 (AC).

Corte Constitucional, sentencia C-335 de 16 de abril de 2008, M.P.: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, expedientes D-6943 y D-6946.

Corte Constitucional, C-816 de 1° de noviembre de 2011, M.P.: Dr. Mauricio González Cuervo, expediente D-8473.

Corte Constitucional, SU-770 de 16 de octubre de 2014, M.P.: Dr. Mauricio González Cuervo, expediente T-4.095.197.

Corte Constitucional, C-179 de 13 de abril de 2016, M.P.: Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, expediente D-10973.

Corte Constitucional, sentencia SU-072 del 5 de julio de 2018, M.P.: Dr. José Fernando Reyes Cuartas, expedientes T-6.304.188 y T-6.390.556 (AC).

Maurice Duverger, Métodos de las ciencias sociales, Barcelona: Ariel, 1962.

Rosana Guber, "La entrevista etnográfica o el arte de la no directividad" en La Etnografía. Método, campo y reflexividad, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.

Laura Katherine Guevara Agudelo, La congestión judicial como una de las principales causas para que los ciudadanos decidan tomar la justicia por mano propia, Universidad Libre, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones

Socio–Jurídicas, 2017, disponible en:https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/15966/MONOGRAF%C3%8DA%20FINAL%20-%20ENTREGA%20CENTRO%20DE%20INVESTIGACI%C3% 93N-.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde Ordóñez, Sandra Santa Mora, Rodrigo Uprimny Yepes, Ante la justicia: necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014.

Diego López Medina, El derecho de los jueces, Legis, segunda edición, Bogotá, 2006.

Liliana Patricia Navarro Giraldo, José Ignacio Madrigal Alzate, Teoría de "los móviles y las finalidades" línea jurisprudencial, disponible en: https://repository. udem.edu.co/bitstream/handle/11407/4642/TG_EDPC_25.pdf?sequence=1

Aroldo Quiroz y Jairo Peña, Diagnóstico de la situación de la justicia ordinaria. Elementos para un balance, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2016.

Somos Defensores, Informe semestral enero-junio 2019, Embajada de Noruega, Diakonia, Bogotá, 2019.

Congreso de la República de Colombia, Ley 906 de 2004, disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0906_2004.html

Corte Constitucional, sentencia C-209 del 21 de marzo de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, expediente D-6396.

Corte Constitucional, sentencia C-516 de julio 2007, M.P.: Jaime Córdoba Triviño, expediente D-6554.

Corte Constitucional, sentencia C-473 del 31 de agosto de 2016, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, expediente D-11256.

Fiscalía General de la Nación, Colombia, Resolución 2456 de 2016, disponible en: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/RESOLUCION-NRO.-0- 2456_2016.pdf

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), disponible en: https://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx

CRITERIOS DE ACCIÓN DE LA COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS

En la Comisión Colombiana de Juristas trabajamos por los derechos humanos, la democracia y la paz.

Trabajamos, ante todo, por el respeto que se debe dar a todas las personas y a sus derechos, por parte de todo el mundo, es decir, por parte del Estado colombiano, de agentes paraestatales y de agentes contraestatales, así como de la gente común, además de los otros Estados.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los grupos guerrilleros en la realización de actos de violencia, tanto contra la población civil, como contra militares, policías y otros agentes estatales, actos que causan daño u dolor, dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas y violentas por parte del Estado y de algunos sectores de la sociedad.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los grupos paramilitares en la realización de actos contra la población civil, actos que son la razón de ser de su existencia y que constituyen la mayoría de hechos causantes de muertes por razones sociopolíticas y de desplazamiento forzado en el país, y que dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas y violentas de parte de algunas personas.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los agentes del Estado que incurren de manera masiva y sistemática en violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, bien sea por acción directa o por connivencia con grupos paramilitares, acciones que también causan daño y dolor de inmensas magnitudes, dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas de parte de algunas personas.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tiene el Estado colombiano, que de una manera u otra ha sido incapaz de proteger a la población colombiana frente a las guerrillas, a los grupos paramilitares y a agentes estatales violadores de derechos humanos, a lo largo de la historia del país y especialmente desde mediados del siglo XX. El Estado ha estimulado y ha sido cómplice del de-

sarrollo de las acciones de los grupos paramilitares, y además ha sido incapaz de enfrentar y neutralizar las violaciones de derechos humanos por parte de agentes estatales. Más grave aún, actualmente, a comienzos del siglo XXI, hay preocupantes propuestas de debilitamiento del Estado social y democrático de derecho previsto en la Constitución de 1991. Todo lo anterior causa grave daño, agudiza la dificultad para definir democráticamente las diferencias sociales y estimula respuestas abusivas de algunas personas, al tiempo que alimenta el desarrollo del conflicto armado en Colombia.

En consecuencia, estamos en contra de la violencia, venga de donde venga, y propendemos por el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la cultura democrática en Colombia, de tal forma que se dé lugar a una solución negociada de los conflictos, cuando sea posible, y siempre con garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

En síntesis, actuamos a favor de una actitud respetuosa de las garantías de los derechos de las personas en todo tiempo, en todo lugar, y por parte de toda persona que detente, de hecho o de derecho, cualquier atributo de poder en nuestro país: un país que queremos que se desarrolle a plenitud, con base en el respeto, la promoción y la garantía integral de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, que permitan y contribuyan asimismo a la realización de los derechos a la paz, a la autonomía y al desarrollo.

ISBN 978-958-9348-90-1