

Reforma a la justicia

Lecciones para la defensa de la Constitución de 1991

La decisión del gobierno nacional de solicitar al Congreso de la República que retirara el proyecto de acto legislativo de reforma a la justicia, que el mismo Presidente había promovido, deja una serie de lecciones que a corto plazo deben servir para el fortalecimiento democrático de la justicia en el país.

Por Sergio Coronado Delgado*

Ya lo había dicho el mandatario en la campaña presidencial, dos años atrás: “Solo los imbéciles no cambian de opinión cuando cambian las circunstancias”. A pesar de la contundencia de la frase, nadie se habría imaginado que sería una de las máximas que orientarían la acción del gobierno nacional.

Esto puede explicar por qué el Ejecutivo solicitó al Congreso retirar el recién aprobado proyecto de acto legislativo relativo a la reforma de la justicia, ya que él mismo fue quien lo propuso en primera instancia. Debido a este infortunado episodio el país se encuentra inmerso en una interesante reflexión en torno a la legitimidad del actual Congreso en su función de representación política del conjunto de la sociedad, frente a los controles que deben ejercerse desde las ramas del poder para que funcione adecuadamente el sistema de pesos y contrapesos, frente a los riesgos del presidencialismo y frente al hecho de que los acuerdos políticos realizados entre los miembros del establecimiento pueden convertirse en decisiones que vulneran los derechos de la población.

Es importante llamar la atención sobre los debates, que dan importantes lecciones a la sociedad colombiana. Uno de ellos fue el constitucional. En el lapso comprendido entre la aprobación del acto legislativo por

el Congreso y la convocatoria a sesiones extraordinarias en ambas cámaras para su posterior hundimiento, se presentó una controversia en torno a los límites y funciones de cada uno de los poderes públicos con relación a la reforma de la Constitución Política¹. Si bien nuestro ordenamiento jurídico otorga al Congreso la posibilidad de proponer alteraciones parciales del texto original de la Constitución bajo unos procedimientos específicos —que tienen que ser cumplidos para evitar la consumación de vicios de forma—, este reciente episodio reafirma una situación observada en la gran mayoría de las reformas constitucionales introducidas después de la Asamblea Constituyente de 1991: ellas han erosionado el espíritu democrático de la Carta y los principios constitucionales democráticos del Estado Social de Derecho.

De todas maneras, así el gobierno nacional cambie hoy de opinión y “esconda la



Foto CINEP/PPP

“Lo sucedido con la reforma judicial confirma que la gran mayoría de las reformas constitucionales, introducidas después de la Constituyente del 91, han erosionado el espíritu democrático de la Carta y los principios constitucionales democráticos del Estado Social de Derecho”.

mano”, la sociedad colombiana no parece dispuesta a olvidar que fueron el presidente Santos y sus ministros Vargas y Esguerra quienes tiraron la primera piedra. El texto y el sentido de la propuesta original de reforma a la justicia, que surgió como iniciativa del Ejecutivo, se articulaba a aquellas reformas constitucionales que, como ocurre con la reelección presidencial, han transgredido el espíritu democrático de la Carta de 1991. El importante debate sobre la jurisdicción penal militar permite corroborar el anterior argumento.

Una reforma acorde con un escenario de realización del Estado Social de Derecho tendría que haber solucionado, desde una perspectiva integral, los graves problemas que tiene la justicia penal militar en materia de impunidad y medidas de satisfacción y reparación de los derechos de las víctimas. La propuesta original del gobierno pretendía

todo lo contrario, ya que una de sus cláusulas establecía que todas las conductas adoptadas por los militares se presumían como actos del servicio y por lo tanto debían ser investigadas por la Justicia Penal Militar. Este hecho llevaría a una transformación radical de las investigaciones y de los juicios que se adelantan contra los militares involucrados en violaciones de derechos humanos y pondría en riesgo la garantía de los derechos de las víctimas.

Además, el arribo a la justicia penal militar de todos los procesos judiciales contra los militares por presuntas violaciones de derechos humanos cometidas durante la vigencia de la política de Seguridad Democrática supondría un colapso de esa jurisdicción. La protesta de las organizaciones sociales y no gubernamentales de defensores de derechos humanos no se hizo esperar. Pero el hecho que determinó el cambio en el curso de la reforma en materia de justicia penal militar fue la presión del gobierno de los Estados Unidos, en su calidad de principal donante internacional de recursos para las Fuerzas Armadas colombianas. Así, el entonces ministro de Justicia, Juan Carlos Esguerra, solicitó al Congreso el proyecto de reforma a la justicia² con la promesa de promover una reforma especial del fuero militar.

A pesar de haber reconocido el grave costo político que habría significado una insistencia en la ampliación de la justicia penal militar mediante una reforma constitucional, el gobierno nacional insistió en la negociación del proyecto de reforma a la justicia y de esa manera abrió un amplio margen a la negociación con el Congreso y las Altas Cortes. Si bien dentro de estas corporaciones hubo quienes denunciaron la inconveniencia e inconstitucionalidad de este acto legislativo, no fueron debidamente escuchados y la reforma a la justicia siguió su curso.

Lo que ocurrió después es bien conocido: la negociación de la reforma se convirtió en un escenario para alcanzar prebendas y posiciones favorables. Al parecer, los altos magistrados avalaron el proyecto cuando se les ofreció ampliar su periodo laboral a doce años, en tanto que los congresistas involucrados en procesos criminales buscaron transformar la Constitución para conseguir un escenario que les fuera favorable para enfrentar los juicios que se adelantan en su contra, muchos de ellos por participación y vínculos con grupos paramilita-

res. La reforma de la Justicia fue, en últimas, la perversión del sistema de pesos y contrapesos de los poderes públicos, ya que, en lugar de buscar fortalecer el control entre ellos, se llegó a una suerte de “pacto de no agresión”, en el cual los principales afectados son los ciudadanos en sus aspiraciones de acceso a la justicia.

Este hecho resulta especialmente lesivo para el restablecimiento de los derechos y la reparación de las víctimas de la violencia. Como es bien conocido, muchos congresistas tienen responsabilidades directas e indirectas en dicho proceso de victimización. La aprobación de la reforma política habría frenado las investigaciones adelantadas por la Corte Suprema de Justicia contra setenta congresistas, muchos de ellos en instrucción criminal por parapolítica.³ En este contexto, la negociación del acto legislativo puede comprenderse como un indicador de la degradación del sistema de representación política del país, ya que el Congreso evadió los debates sustanciales sobre las víctimas, sus derechos de acceso a la justicia y las garantías del debido proceso, entre otros, porque algunos de ellos no son simples espectadores sino protagonistas —en calidad de victimarios— de los procesos de verdad, justicia y reparación.

Y así, después del escándalo vino el nuevo cambio de posición. Las acusaciones, las incriminaciones e incluso las cuestionables expresiones de sorpresa no se hicieron esperar. El gobierno nacional, que había lanzado la primera piedra al propo-



Foto CINEP/PPP

Una reforma acorde con el Estado Social de Derecho tendría que solucionar los graves problemas que tiene la justicia penal militar en materia de impunidad y reparación de los derechos de las víctimas pero la propuesta original pretendía todo lo contrario.

ner esa reforma a la justicia, ahora escondió la mano y responsabilizó al Congreso. Los congresistas señalaron que su actuación se había ceñido a la propuesta del Ejecutivo y los magistrados de las altas cortes no han pronunciado palabra. Como era de esperar, la oposición política recibió un espaldarazo a su posición ética de parte de la opinión pública, que se hizo manifiesto en su votación contra el proyecto de acto legislativo⁴.

Hoy, nuevos giros aparecen en el lenguaje político. La designación de la nueva ministra de Justicia se puede comprender como una revalidación de la postura política que facilitó el hundimiento de la reforma. En sus primeras declaraciones, la funcionaria señaló que no hace falta un acto legislativo para promover una reforma de la justicia.

Pero ella se equivoca. Se requieren actos legislativos que, al contrario de todos aquellos que se han producido hasta el momento, profundicen el talante democrático de la Constitución Política de 1991. La respuesta ciudadana que ha suscitado esta coyuntura tiene la oportunidad de promover este tipo de propuestas.

“ La reforma judicial fue la perversión del sistema de pesos y contrapesos de los poderes públicos. En lugar de buscar el control entre ellos, llegó a una suerte de ‘pacto de no agresión’ en el cual los principales afectados son los ciudadanos ”.



Por ejemplo, un asunto que llama a una amplia reflexión de la sociedad colombiana es qué hacer con la justicia penal militar. La justicia penal militar debe ser un mecanismo excepcional⁵; las conductas criminales de la fuerza pública, sobre todo aquellas que derivan en la vulneración de los derechos humanos de la población, deberían ser investigadas y juzgadas con la imparcialidad y la independencia que la justicia penal militar no ha podido demostrar que posee.

La reforma de la justicia que el país necesita debe materializar el Estado Social de Derecho en aquellos aspectos en los cuales sus resultados aún son lamentables: el aumento de la calidad y de la cobertura de la educación pública, la adaptación del sistema general de seguridad social a los principios de los derechos humanos, la realización integral de la reforma agraria y rural y la incorporación del derecho a la alimentación adecuada como derecho fundamental. Así, una buena reforma debe ser progresiva frente a los alcances de la acción de tutela en la justiciabilidad de los derechos humanos integrales.

De igual forma, la reforma de la justicia debe acoger demandas y recomendaciones

elaboradas en diferentes escenarios. En lo pertinente a la política criminal, la reforma debe incluir las recomendaciones emitidas por la Comisión Asesora de Política Criminal, algunas de las cuales resultan útiles para identificar los límites entre la justicia penal militar y la jurisdicción ordinaria y permiten orientar la penalización del narcotráfico y superar problemas graves, como el exceso de población en las cárceles⁶. Además, la reforma puede facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia mediante la promoción de la jurisdicción especial de paz, y, por qué no, propiciar un escenario de reconocimiento de la justicia ancestral afrocolombiana.

En últimas, lo que está en juego es el carácter democrático, diverso y participativo de la Constitución Política de 1991. La defensa de la Carta Política requiere disposiciones normativas e interpretaciones jurídicas y políticas que enriquezcan su carácter democrático; no episodios —como los del acto legislativo de reforma a la justicia— que traicionen los acuerdos políticos que ella consagra, entre los cuales figuran la independencia y la autonomía de la rama judicial.⁷ Si miramos hacia el futuro, la novela de la reforma judicial será el preámbulo del debate que debe abrirse en el país sobre la propuesta

que un sector del establecimiento hizo de promover una Asamblea Nacional Constituyente. Como es sabido, la Constitución de 1991 incorporó en su articulado varios proyectos políticos. Seguramente esa sugerencia intentará eliminar del marco constitucional aquellos elementos democráticos que han facilitado el ejercicio de la oposición política, la exigibilidad de los derechos fundamentales y la limitación al ejercicio del poder por parte del ejecutivo. La sociedad colombiana en su conjunto debe prepararse para asumir ese futuro escenario. ■

“ La justicia penal militar debe ser un mecanismo excepcional; las conductas criminales de la fuerza pública deberían ser investigadas y juzgadas con la imparcialidad y la independencia que la justicia penal militar no ha podido demostrar que posee ”.

“ Lo que está en juego es el carácter democrático, diverso y participativo de la Constitución Política de 1991 y su defensa requiere disposiciones normativas e interpretaciones jurídicas y políticas que enriquezcan su carácter democrático; no episodios ”.

***Sergio Coronado Delgado**
Abogado, especialista en Derecho Constitucional. Investigador del CINEP/PPP

Notas

- ¹ Al respecto, ver: José Gregorio Hernández, “Reforma a la justicia: ¿freno tardío o lágrimas de cocodrilo?”, en: Razón Pública, 24 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3050-reforma-a-la-justicia-ifreno-tardio-o-lagrimas-de-cocodrilo.html>
- ² Entre los congresistas que votaron contra la reforma a la justicia se encuentran las bancadas del Polo Democrático, el Partido Verde y el Movimiento Mira, así como algunos congresistas del Partido Liberal e incluso del Partido de la U. El Espectador, “Los congresistas que votaron en contra de la reforma a la justicia”, Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-354464-los-congresistas-votaron-contra-de-reforma-justicia>
- ³ Al respecto, ver: Rodrigo Uprimny, 2011, “¿Ampliar la justicia militar?”, en *El Espectador*, octubre 24. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-307389-ampliar-justicia-militar>
- ⁴ Al respecto, consultar: Juanita León, “Las 10 recomendaciones-bomba de la Comisión Asesora de Política Criminal”, en: <http://www.lasillavacia.com/historia/las-10-recomendaciones-bomba-de-la-comision-asesora-de-politica-criminal-35061>

Referencias

- ¹ Juanita León, 2012, “Con fórmula sobre fuero militar, Santos cede a presión de los gringos sin ofender a los militares”, en *La Silla Vacía*, febrero 20. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/con-formula-sobre-fuero-militar-santos-cede-presion-de-los-gringos-sin-ofender-militares-31> Consultado el 8 de julio de 2012.
- ² Alfredo Molano Jimeno y Juan David Laverde, 2012, “¿Los 70 congresistas que se beneficiarían de la reforma a la justicia?”, en *El Espectador*, junio 4. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-350826-los-70-congresistas-se-beneficiarian-de-reforma-justicia>
- ³ Hernando Yepes, “Reforma a la justicia: traición a la Constitución”, en Razón Pública. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2480-reforma-a-la-justicia-traicion-a-la-constitucion.html>