

EL INSTITUTO SER DE INVESTIGACIÓN Y SU APORTE A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

The SER Research Institute and its contribution to the administration of justice

Alfonso Reyes Alvarado

Decano. Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes.

Contacto: areyes@uniandes.edu.co

El artículo de Alfonso Reyes que viene a continuación logra una síntesis muy afortunada de los trabajos en el área de justicia realizados por el Instituto SER de Investigación en un periodo de 30 años (desde mediados de los años 70). Aunque independiente de los Andes, el Instituto mantuvo estrechos vínculos con la Universidad, pero contó entre sus investigadores con personas de gran calidad provenientes de diversas universidades. El Instituto adelantó trabajos pioneros, además de los aquí reseñados, en educación, salud, administración pública, apoyo a la descentralización, planeación urbana y regional, y logró estructurar un equipo muy sólido de medición social. Su enfoque sistémico y multidisciplinario fue muy exitoso. Al decidir su disolución, hace unos años, nos basamos en que el inmenso capital científico y profesional de la Universidad de los Andes, y su propósito de apoyar y promover la investigación aplicada multidisciplinaria, hacían innecesaria la continuidad del Instituto.

Jorge Enrique Acevedo

Luego de obtener su doctorado en el MIT en Sistemas Públicos, Eduardo Aldana regresó al país con la idea de conformar un centro de investigación que estudiase los principales problemas sociales de Colombia desde una perspectiva sistémica, interdisciplinaria y que articulara herramientas cualitativas y cuantitativas, para proponer soluciones innovadoras basadas en el uso de la tecnología del momento. Después de algunos intentos fallidos por concretar su idea en los Andes, optó por crear el centro por fuera de la Universidad; este fue el origen del Instituto SER de Investigación.

El Instituto, desde sus inicios, mantuvo estrechas relaciones con la Universidad de los Andes, especialmente con estudiantes de últimos semestres que trabajaron allí como pasantes o desarrollaron sus proyectos de grado, gran parte de ellos de la facultad de Ingeniería. Por esta razón, nos parece pertinente recordar parte de esa historia en este número de la Revista de Ingeniería.

Uno de los temas en los que el recién creado Instituto concentró sus esfuerzos fue en la administración de justicia. Resultaba extraño, por decir lo menos, que un grupo de jóvenes investigadores, provenientes en su mayoría de disciplinas alejadas del derecho, como la ingeniería y las matemáticas, se unieran con abogados, sociólogos, economistas y psicólogos para comprender los graves problemas que afrontaba la justicia en ese momento, a comienzos de la década de los 70¹.

El punto de partida fue medir con rigurosidad el nivel de congestión de la administración de justicia. Para ello, se concibió el sistema de gestión judicial como una “caja negra” en la que los delitos que ocurrieran en el país se

.....
 1 Entre este primer grupo quisiera destacar, sin pretender ser exhaustivo, los trabajos de Eduardo Aldana (ingeniero civil), Jaime Giraldo (abogado y psicólogo), Patricia Gómez (matemática), Ricardo Sala (ingeniero industrial), Annette Pearson (criminóloga) y Elena Amézquita (matemática e ingeniera industrial).

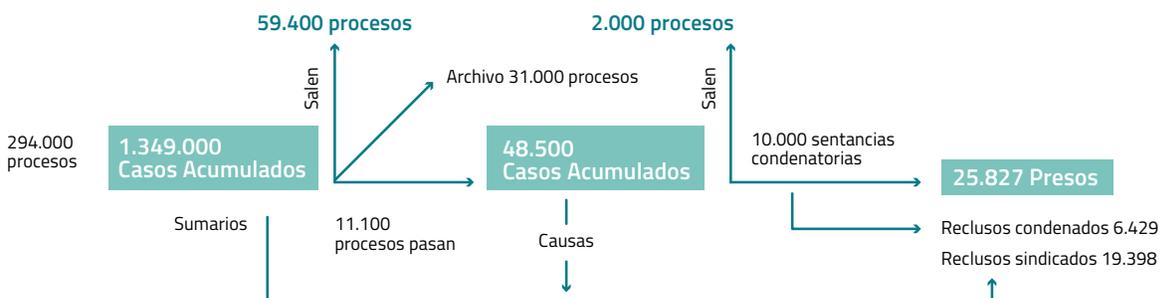


Figura 1. Congestión de la justicia penal en Colombia (junio de 1982). Fuente: Dane, Estadísticas de criminalidad, 1979 y 1980; Instituto SER de Investigación, inventario de casos penales, 30 de junio de 1982; Dirección General de Prisiones, Minjusticia, julio de 1982

consideraban las variables de ingreso². La justicia debía hacerse cargo de esta complejidad mediante el trámite de los procesos judiciales respectivos. Las diferentes formas en que estos procesos podían terminar, permitían medir las “salidas” del sistema. Esta forma de describir la complejidad del problema, desde una perspectiva de ingeniería de procesos, fue algo novedoso en su momento porque permitió tomar rápida conciencia, no solo de su magnitud, sino de que sus posibles soluciones requerían de estrategias innovadoras que se alejaran de la lógica común de incrementar el número de juzgados.

La Figura 1 ilustra la “foto” de la congestión en la justicia penal en junio de 1982. Es claro de este diagrama que el número de procesos que podía evacuar el Sistema Penal era inferior al número de procesos que ingresaban anualmente. Si, además, se tenía en cuenta el número de procesos que estaban represados (en ese momento un poco más de un millón cuatrocientos mil), la conclusión inmediata era que, de no hacer algo radicalmente diferente, el sistema colapsaría en pocos años³.

.....

2 Aunque el Instituto decidió focalizar su interés inicialmente en la justicia penal, posteriormente abordó las problemáticas de las otras instancias: civil, laboral y administrativa.

3 El represamiento de procesos penales sigue siendo un lastre importante hoy en día. A pesar de los varios esfuerzos de evacuación extraordinaria, la dinámica de la criminalidad en el país ha ido aumentando. Hoy en día el número de procesos penales represados en la Fiscalía General de la Nación es de cerca de un millón doscientos mil.

Pero la misma gráfica muestra otra problemática concurrente con la anterior: el hacinamiento carcelario. Del total de personas que se encontraban reclusas en las prisiones en ese momento, el 75 % eran sindicados, es decir, personas a las que aún no se les había demostrado su responsabilidad en el delito por el que se les estaba investigando. Esto no solamente era una violación al principio constitucional de presunción de inocencia⁴, sino la fuente de posteriores demandas contra el Estado por encarcelación indebida⁵.

Dos consecuencias de este nivel de congestión son la impunidad (procesos que prescriben⁶) y la corrupción⁷. Este primer análisis llevó a los investigadores del Instituto a preguntarse por aspectos como: la eficiencia de los procesos judiciales, mecanismos alternos para resolver estos procesos y reformas estructurales del sistema de administración de justicia. Veremos a continuación

.....

4 Ocurrieron casos aberrantes en los que algunos sindicados decidían trabajar en la cárcel y solicitar “reducción de pena” aún sin haber sido condenados. No pocos fueron encontrados inocentes, por lo tanto, al salir de la cárcel tenían un “saldo positivo a favor”, de días de reclusión.

5 En 2015 la cifra de estas demandas alcanzó el monto de 24 billones de pesos

6 La prescripción ocurre cuando se agotan los tiempos procesales sin que el sistema penal haya podido concluir el trámite de investigación y juzgamiento.

7 Funcionarios judiciales cobran para alterar el orden en el procesamiento de los casos o para agilizar o retardar su trámite. Algo similar ocurre en los establecimientos carcelarios.



Figura 2. Metodología diseñada por el Instituto SER para estudiar la eficiencia de los procesos judiciales

algunas de las principales propuestas y proyectos piloto demostrativos que el Instituto SER desarrolló a lo largo de 25 años desde mediados de los años 80.

Para estudiar a fondo la eficiencia de los procesos judiciales, el Instituto diseñó y aplicó instrumentos de modelamiento usando diversos tipos de diagramas de flujo en los que se representaba gráficamente los códigos de procedimiento⁸. Utilizando técnicas de muestreo se recolectaron datos de un conjunto representativo de procesos y se hicieron reuniones con grupos focales. A partir de allí, utilizando análisis estadístico, pudieron identificarse “cuellos de botella”, redundancias, distribución inapropiada de recursos y otras debilidades del procedimiento. La Figura 2 ilustra la metodología que diseñó y utilizó el Instituto para este tipo de análisis.

Este tipo de análisis, novedoso en su momento, dio lugar a varias reformas a los códigos de procedimiento que acogieron las recomendaciones del Instituto. Pero, además, llevó a los investigadores a hacer propuestas más innovadoras utilizando la tecnología del momento, los primeros computadores personales.

En 1984 se desarrollaron, simultáneamente, los primeros sistemas de información que agilizaron la gestión de los despachos judiciales⁹. Uno lo desarrolló el Instituto SER

en el Tribunal Superior de Bogotá¹⁰, y el otro lo desarrolló el Ministerio de Justicia¹¹. Mientras que uno automatizó el reparto de los procesos penales en todos los juzgados de Paloqueño, el otro sistematizó los procesos en este Tribunal, el más grande del país.

Estos proyectos piloto causaron un gran impacto en su momento y abrieron la posibilidad de futuros desarrollos de la informática jurídica aplicada en el país. Por supuesto, automatizar procesos requería un rediseño de estos procesos, de lo contrario se corría el riesgo de hacer más eficientes, procesos mal diseñados. De allí surgió la idea de aplicar los principios de la administración moderna a la administración de justicia¹².

En 1989 se desarrolló una experiencia piloto en los juzgados de Itagüí con el apoyo del sector empresarial antioqueño. Allí se integraron, por primera vez, sistemas de información con cambios estructurales. La Figura 3 ilustra las principales características de este proyecto¹³.

La administración de justicia despertó de un largo letargo, caracterizado por la improvisación y el sentido común, y empezó a nutrirse de las teorías y prácticas de la gestión empresarial. Desde esta nueva perspectiva, se diseñó y puso en práctica un sistema de estadísticas basado en

¹⁰ Este desarrollo estuvo liderado por Óscar Flórez

¹¹ Este sistema fue desarrollado por Alfonso Reyes

¹² Ver, por ejemplo: Echavarría, H. (1979), “Aspectos administrativos de la reforma judicial”, Bogotá.

¹³ En este proyecto fue clave el apoyo del Tribunal Superior de Medellín, en cabeza de la magistrada Lucía Arbeláez, y de la Fundación FES.

⁸ Estos códigos son leyes de la República que regulan los procedimientos y los tiempos que deben seguirse para adelantar los procesos correspondientes (penales, civiles, laborales, etc).

⁹ Este fue el origen práctico de la informática jurídica en Colombia. Es importante mencionar que, de tiempo atrás, otras personas habían venido haciendo reuniones y seminarios para fomentar el tema. Entre ellos Fernando Jordan, Jaime Giraldo y Abelardo Rivera.

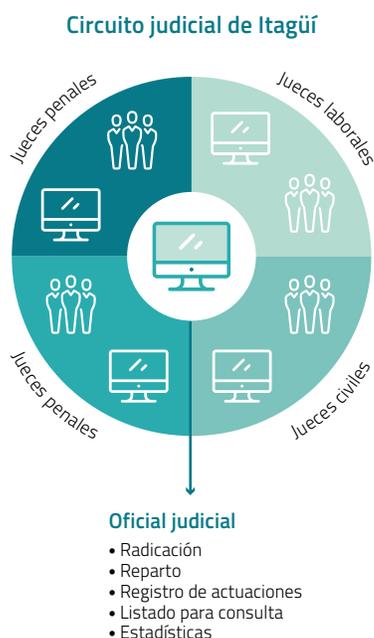


Figura 3. La re-estructuración y modernización de los juzgados de Itagüí (1989)

la definición y medición de indicadores en tiempo real, y se crearon bases de datos que le permitían a los jueces consultar la jurisprudencia de los Tribunales y las Cortes para apoyar sus decisiones¹⁴.

En esa misma época se inició un movimiento para repensar el propósito del sistema penal colombiano desde la presidencia de la Corte Suprema de Justicia¹⁵. Se comenzó a hablar de cuatro estrategias: descriminalizar, despenalizar, desjudicializar y desprisonalizar. La primera buscaba eliminar conductas obsoletas que aún estaban en el código penal¹⁶, la segunda proponía que ciertos delitos deberían tratarse en otras jurisdicciones¹⁷, la tercera

14 Los primeros sistemas de este tipo fueron desarrollados por el Instituto SER, con apoyo de la Fundación FES, para la Corte Suprema de Justicia. Hoy en día esta jurisprudencia puede consultarse desde Internet: <http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/default.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

15 En ese momento, ejercía como presidente de la Corte el magistrado Alfonso Reyes Echandía quien, además, era miembro del Consejo Directivo del Instituto SER de Investigación.

16 Tales como la prostitución y el duelo, entre otras.

17 Como el giro de cheques sin fondo, que podría tratarse en la jurisdicción civil.

planteaba mecanismos alternos para la solución de conflictos¹⁸, y la cuarta sugería utilizar penas distintas a la cárcel como medios de castigo de la conducta antijurídica¹⁹. Una consecuencia directa de estas estrategias era la reducción de la congestión en la rama judicial, principal problema de la época.

Para impulsar un cambio cultural en los jueces, abogados y funcionarios de la Rama Judicial sobre la urgencia de utilizar la tecnología para modernizar la gestión, se creó la Asociación Colombiana de Informática Jurídica (ASCOLDI)²⁰.

Los últimos años de la década del 80 fueron aciagos para el país. El poder de los carteles de la droga llegó a su máxima expresión, y su intento fallido por ocupar cargos en las esferas del poder público, resultó en una escalada de violencia en las principales ciudades del país. El ministro Rodrigo Lara Bonilla fue asesinado el 30 de abril de 1984 y, poco tiempo después, varios jueces y magistrados del tribunal de Bogotá sufrieron la misma suerte. El gobierno reaccionó reviviendo el tratado de extradición con los Estados Unidos y, durante los siguientes dos lustros, el terror se apoderó de los ciudadanos. Decenas de jueces perdieron la vida, centenares de policías fueron asesinados, cuatro candidatos a la presidencia fueron víctimas de sicarios del narcotráfico²¹; la explosión de carros bomba en los supermercados pasó a ser parte de la vida cotidiana de las grandes capitales y se produjo el holocausto del Palacio de Justicia en el que perdieron la vida 13 magistrados, incluyendo su presidente, así como centenares de funcionarios y visitantes, y otros más fueron desaparecidos²².

Dos años después, el gobierno creó la Jurisdicción Especial de Orden Público para hacer frente a los carteles del narcotráfico²³. El Instituto SER participó en el diseño organizacional de esta jurisdicción, así como en el

18 Tales como la mediación y la conciliación. Con el tiempo esto dio lugar a la creación de los jueces de paz y el desarrollo de los servicios de conciliación en las cámaras de comercio.

19 Por ejemplo, la prisión domiciliaria y las restricciones de movilidad (hoy en día los brazaletes electrónicos), entre otras.

20 Impulsada, entre otras personas, por Jaime Giraldo Ángel, Alfonso Reyes Echandía, Abelardo Rivera Llanos, Zorayda Mendiwelo Bendek y Alfonso Reyes Alvarado. ASCOLDI desarrolló cursos, talleres, foros nacionales e internacionales desde 1984 hasta el 2000.

21 Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo, Carlos Pizarro León Gómez y Jaime Pardo Leal; todos candidatos en las elecciones presidenciales de 1990.

22 El M19 se tomó el Palacio de Justicia el 6 de noviembre de 1985. El operativo, en gran parte, fue financiado por el cartel de Medellín.

23 Decreto legislativo 1631 de 1987.



Figura 4. Propuesta de estructura de la Fiscalía para asumir el Sistema Penal Acusatorio

desarrollo de toda la infraestructura tecnológica para apoyar el trabajo de los llamados "jueces sin rostro".²⁴

En 1991 se convoca una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la constitución de 1886. El Instituto SER participa en una de las comisiones preparatorias con propuestas de cambio institucional en el sector justicia. La nueva Carta crea el Consejo Superior de la Judicatura para hacerse cargo de los procesos de gestión administrativa de la Rama. Igualmente, se crean la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Al mismo tiempo, los constituyentes prohíben la extradición.

Sin la presión de la extradición, los narcotraficantes deciden negociar su rendición con el gobierno y varios van a la cárcel, incluido Pablo Escobar²⁵. Al poco tiempo huye y regresa a la clandestinidad. Con el apoyo técnico de gobiernos extranjeros y la creación de un bloque de búsqueda, los jefes de los principales carteles son dados de baja²⁶. Mediante un acto legislativo, el congreso restablece la extradición²⁷.

24 Esta experiencia se basó en una jurisdicción similar que se desarrolló en Italia para enfrentar a la organización de la mafia.

25 El lugar y la construcción de esta cárcel, denominada "La Catedral", fue muy polémica en su momento. Posteriormente se demostró que Pablo Escobar financió parte del proyecto y mantenía un control interno del establecimiento, lo que le permitió huir cuando decidió hacerlo.

26 Gonzalo Rodríguez Gacha (alias, el Mexicano) es abatido en 1989 y Pablo Escobar en 1993. Carlos Lehder había sido extraditado a USA en 1989 y Fabio Ochoa Vásquez fue extraditado en 2001.

27 Mediante acto legislativo del 16 de septiembre de 1997.

Con la creación de la Fiscalía General de la Nación se fortalece enormemente la capacidad del Estado para investigar los delitos. Una vez más, el diseño del nuevo ente es encargado al Instituto SER que lidera un grupo multidisciplinario de profesionales para determinar el aspecto arquitectónico²⁸, el diseño organizacional²⁹ y la infraestructura tecnológica y de sistemas de información requerida por el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI)³⁰, uno de los tres brazos de la Fiscalía.

Con la creación del Consejo Superior de la Judicatura y de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial adquirió capacidad para desarrollar su propia tecnología y rediseñar sus procesos administrativos. Esta transferencia de conocimiento desde el Instituto SER hacia la Rama Judicial ocurrió también en las otras áreas de trabajo del Instituto. Por esta razón, y por el retiro de la mayoría de sus miembros, que siguieron su propio camino, el Instituto fue mermando su papel hasta tomar la decisión de disolverse. Para ello suscribió un convenio con la Universidad de los Andes que lo acogió en la Facultad de Ingeniería.

En el 2002, mediante el acto legislativo No. 3 del 19 de diciembre, el Congreso de la República modificó la Constitución para implantar en el país el Sistema Penal Acusatorio (SPA). Con el fin de diseñar su estructura organizacional, cuantificar

28 Coordinado por Daniel Bermúdez.

29 A cargo de Jaime Silva.

30 Coordinadas por Oscar Flórez y Alfonso Reyes



Figura 5. Un modelo de dinámica de sistemas sobre el sistema de administración de justicia (2015)

el costo de su implantación, y plantear un plan de transición, el Instituto SER, desde la Facultad de Ingeniería, fue el encargado de llevar a cabo este proyecto. La figura 4 muestra parte de la propuesta de re-estructuración para asumir el nuevo rol de la Fiscalía en el SPA. Este fue el último trabajo en justicia desarrollado por el Instituto³¹.

En el tema carcelario el Instituto adelantó, a lo largo de su existencia, varios proyectos tendientes a desarrollar mecanismos de descongestión. Las principales recomendaciones fueron: restringir severamente la práctica común de la prisión preventiva, desarrollar penas alternativas a la prisión para cierto tipo de delitos y poner en operación un mecanismo de vigilancia electrónica para los sindicados de delitos poco graves³².

En 2015, mediante la Ley 1760, el ministerio de justicia reguló taxativamente la detención preventiva. Esta y otras medidas impulsadas por el ministro de la época, seguramente contribuirán en el mediano plazo a reducir sustancialmente el hacinaamiento carcelario en el país.

Desde el Departamento de Ingeniería Industrial se han desarrollado varios trabajos de grado tendientes a

31 Una síntesis del trabajo fue publicada en Reyes, A. (2005), "La implantación del sistema penal acusatorio en Colombia: un estudio multidisciplinario", Revista de la Facultad de Ingeniería No. 22.

32 Una descripción de esta propuesta se encuentra en: Aldana, E. y Reyes, A. (2004), "Disolver Problemas: Criterio para formular proyectos sociales", Bogotá: Editorial Uniandes.

comprender la dinámica del sistema nacional penitenciario. El primero a cargo del profesor Isaac Dyer a finales de la década de los 90 y, más recientemente, trabajos dirigidos por Camilo Olaya, profesor asociado de ese Departamento. El uso de la dinámica de sistemas ha sido particularmente útil para comprender la compleja dinámica del sistema de justicia colombiano. En la Figura 5 se puede apreciar uno de estos modelos elaborado por el grupo del profesor Olaya.

La Facultad continúa desarrollando trabajos en el sector justicia. En 2014 un grupo de profesores de Ingeniería con profesores de la Facultad de Administración y de Derecho, bajo la coordinación del profesor Ernesto Lleras, asesoraron a la Fiscalía General de la Nación en un nuevo ajuste estructural.

Así mismo, a comienzos de este año, la Facultad acordó asesorar a la secretaría de la recién creada Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en la estructuración de este importante componente establecido en el acuerdo con las FARC. Este trabajo será coordinado desde el CIFI por Orlando Cuevas y contará con la participación de la Facultad de Derecho.

El Instituto SER de Investigación, luego de varias décadas de servicio al país, terminó sus días en la misma Facultad que lo vio nacer a comienzos de la década del 70.