



Reseña de:

García Villegas, Mauricio (dir.) (2008). *Jueces sin Estado: la justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) - Siglo del Hombre Editores - Fundación Konrad Adenauer - The John Merck Fund.

Sebastián Rubiano Galvis
Universidad de los Andes

El libro *Jueces sin Estado* es el producto de una investigación de dos años llevada a cabo por Dejusticia¹ sobre el funcionamiento del sistema judicial en zonas de conflicto armado en Colombia. La investigación fue dirigida por Mauricio García Villegas y contó con la participación de dos investigadores asistentes de Dejusticia y con la colaboración del Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (Cerac) para el análisis de la parte estadística de la investigación.²

La violencia y la justicia

El debate sobre la violencia en Colombia ha enfrentado a dos agendas opuestas y en parte atribuibles a disciplinas diferentes. Desde los ochentas, politólogos y sociólogos han sostenido que el conflicto armado colombiano obedece a “causas estructurales” e históricas como la pobreza, la exclusión y la desigualdad, y que mientras no se superen esos problemas de raíz, la violencia continuará reproduciéndose.³ No obstante, en los últimos años varios economistas han criticado esta visión por su falta de

¹ El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) es un centro independiente de pensamiento e investigación que interviene en debates sobre el derecho, las instituciones y las políticas públicas, con base en estudios y acciones que promuevan la inclusión social, la democracia y los derechos humanos en Colombia y América Latina. www.dejusticia.org.

² Camilo Castillo y Sebastián Rubiano fueron los investigadores de Dejusticia. Soledad Granada y Adriana Villamarín de Cerac colaboraron en el análisis estadístico.

³ El estudio clásico es el informe de la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987).

sustento empírico y a través de rigurosos estudios con énfasis cuantitativo han resaltado el énfasis de las responsabilidades individuales de los actores violentos y han puesto de presente la importancia de factores económicos en la explicación de la violencia, como la disputa armada por las rentas del narcotráfico y de otros negocios informales.⁴ Hoy por hoy la discusión está abierta.⁵

En ese debate general sobre la violencia, la relación entre el conflicto armado y el sistema judicial ha sido un aspecto fundamental de discusión. Para la perspectiva “sociológica”, el contexto hostil de violencia imposibilita que una institución de por sí débil como la justicia colombiana logre sus objetivos de perseguir y castigar a los criminales y evitar la impunidad: en otras palabras mientras en Colombia existan niveles tan altos de violencia y de conflictividad, es poco lo que el sistema judicial podrá hacer. Pero para algunos economistas en cambio, es la ineficacia, la debilidad y la laxitud de la justicia la que ha reproducido las condiciones que permite la emergencia y actuación de actores armados. Parte de la solución, según esta visión, requiere fortalecer y endurecer el sistema judicial para que los costos de delinquir sean mayores a los beneficios.

Algunos han adoptado una posición intermedia señalando la incidencia recíproca y de doble vía entre la violencia y la justicia, y han señalado la importancia de fortalecer el sistema de justicia al tiempo que se combate a los actores armados (García Villegas y Uprimny 2006). No obstante, a pesar del avance en el debate teórico, no existen en Colombia estudios empíricos que den cuenta de la incidencia real del conflicto armado en el sistema judicial y que den luces sobre cuál puede ser la mejor manera de afrontarla. Ese es precisamente el vacío académico que *Jueces sin Estado* pretende contribuir a llenar mediante la investigación que expone.

Jueces en zonas de conflicto armado: justicia sin Estado

Como se anota en la introducción del libro, la agenda de investigación sobre la justicia en Colombia ha oscilado entre dos perspectivas dominantes. Una es la perspectiva “normativa”, que mira la justicia desde la perspectiva de las leyes y los códigos, y en general, en las reformas y las medidas normativas necesarias para que la justicia pueda resolver los conflictos. La otra es la perspectiva “gerencial”, según la cual los principales problemas de la justicia –falta de acceso, congestión, morosidad, etc.– se resuelven con una racionalización, modernización o reforma del sistema. Sin desprestigiar estas dos visiones, *Jueces sin Estado* adopta una perspectiva intermedia, “más integral y más sociojurídica”, como dice la introducción

⁴ Esta visión, tomando elementos del individualismo metodológico, también ha criticado que la explicación de las “causas estructurales” ha invisibilizado la responsabilidad individual de los actores armados. Ver Sánchez (2006).

⁵ La compilación en ensayos contenida en IEPRI (2006) es un paso importante de diálogo e interlocución entre los voceros de las perspectivas sociológica y económica.

(p. 15). Bajo la premisa de que muchos de los problemas del sistema judicial son externos a él –y por ende, su solución no depende exclusivamente del mismo–, la perspectiva de libro es más amplia e interdisciplinaria que las visiones normativas y gerenciales.

Esta visión sociojurídica supone que la justicia no es indiferente del contexto en el que opera, por lo cual se formula una pregunta muy interesante y pertinente para la coyuntura actual del país: ¿cuál es la incidencia real de los actores armados en la administración de justicia? La hipótesis general de *Jueces sin Estado* es que la presencia de un actor armado –guerrilla o paramilitar– en un municipio disminuye la oferta de justicia oficial, ya sea porque los grupos armados cooptan los casos de las comunidades y los resuelven mediante sus propios mecanismos de justicia, o bien porque los jueces son intimidados y maniatados por el accionar de esos actores.

Al no tratarse de una compilación de ensayos sino más bien de la exposición de los resultados una investigación, probablemente la mejor forma de leer *Jueces sin Estado* sea recorriendo sus cinco capítulos en orden. En ese sentido, a continuación reseño cada capítulo de esa manera.

El capítulo inicial ofrece un marco teórico general sobre la construcción del Estado en Europa y su proceso de trasplante a Colombia y América Latina. Partiendo de la premisa de que no existen recetas ni guías únicas para construir Estados, el capítulo explica en detalle cómo si bien los países latinoamericanos adoptaron las ideas y las instituciones que dieron lugar el Estado europeo, tanto el proceso como el resultado han sido muy distintos. La cultura patriarcal, la propiedad jerarquizada de la tierra, las viejas estructuras de poder y las jerarquías sociales, entre otros factores, impidieron una reproducción fiel del modelo original de Estado. Según el texto, el resultado en cambio fue “una suerte de compromiso (...) entre formas jurídicas modernas e impersonales y estructuras tradicionales de poder, fundadas en la lealtad y en la clientela, que afectan gravemente la estabilidad del poder estatal” (p. 43). Esa coexistencia entre formas institucionales y “feudos de poder irreductibles” (p. 43), legales e ilegales, ha hecho de Colombia y de América Latina un escenario complejo para la construcción del Estado. Por eso, como lo anota García Villegas en este capítulo, en Colombia aún existen “problemas propios del siglo XVI, cuando la sociedad no había sido pacificada por el Estado; problemas propios del siglo XVII, cuando el Estado no había logrado controlar sus fronteras; problemas de democratización del Estado, propios del siglo XVIII, y problemas de igualdad social, propios del siglo XX” (García Villegas 2008: 44). Surge entonces la pregunta de si es posible conseguir todos esos objetivos al mismo tiempo: o dicho en términos de la situación colombiana, si es posible fortalecer el Estado y combatir a los grupos armados al tiempo. El interrogante queda abierto hasta el capítulo quinto.

El segundo capítulo es una compilación de estudios de caso de tres regiones de Colombia que ilustran lo descrito en el primer capítulo. Urabá, Sur de Bolívar y Putumayo son tres de las regiones colombianas más azotadas por los actores armados al margen de la ley y en las que el Estado ha estado ausente o ha tenido una presencia selectiva concentrada en lo militar. Remontándose hasta las épocas coloniales, el capítulo explora aspectos políticos, económicos y culturales para ilustrar en casos concretos la precaria institucionalidad del Estado colombiano en las regiones, y la falta de confianza de la población en las instituciones del Estado, entre ellas, en los mecanismos oficiales de justicia.

El tercer capítulo es probablemente uno de los principales atractivos del libro. Según la introducción, como no existía ningún estudio empírico sobre el tema, lo primero que hizo el equipo de investigación fue una serie de casi 30 entrevistas con jueces en las zonas de conflicto armado del país. Las entrevistas se realizaron principalmente en las tres regiones estudiadas en el capítulo anterior.⁶ No obstante, el capítulo consiste en un interesante y audaz ejercicio que consiste en la transformación de las entrevistas en relatos narrados en primera persona de siete jueces y un fiscal que han tenido que administrar justicia en municipios donde la institucionalidad ha sido mínima o inexistente ante la presencia de grupos guerrilleros o paramilitares. Además de revelar los complicados detalles de la justicia en estas zonas, estos relatos tienen un valor adicional, y es que muestran el abismal contraste que hay entre las regiones y lo que ocurre en las grandes ciudades, en términos de institucionalidad y desarrollo económico, político y social.

En el cuarto capítulo se encuentran los resultados del análisis cuantitativo de la demanda de justicia en las regiones con presencia de actor armado, que junto con las entrevistas y los relatos, buscan respaldar la hipótesis central del libro. Todos los jueces del país deben enviar al Consejo Superior de la Judicatura un reporte trimestral sobre lo que entra a sus despachos y sobre lo que efectivamente deciden. Con base en esos reportes, así como con bases de datos sobre presencia y acciones de los actores armados en los municipios del país, el estudio compara las “entradas” y “salidas” de justicia en los municipios con presencia de actores armados, con aquellos municipios pacíficos donde es el Estado quien tiene pleno control, en el período 1998-2006. Los resultados de ese trabajo estadístico son tan contundentes como preocupantes para la justicia colombiana. Confirmando la hipótesis general y de acuerdo con las cifras expuestas, los jueces que trabajaban en municipios violentos procesan muchos menos

⁶ El trabajo de campo en zonas de conflicto armado fue tal vez uno de los retos metodológicos más importantes de la investigación. No obstante, dadas las dificultades que esto suponía, varias de las entrevistas con los jueces se realizaron vía telefónica. En los demás casos, los investigadores se desplazaron a los municipios donde los jueces trabajaban y los entrevistaron en sus despachos. Ya sea por azar o por el hecho de que la presencia de la fuerza pública en los municipios ha aumentado en los últimos años, ir a esas zonas a realizar las entrevistas en ningún caso resultó riesgoso para los investigadores.

casos que aquellos que trabajan en municipios pacíficos, con diferencias que oscilan entre un 100% y un 800% según el municipio y el año del período estudiado.⁷ Las cifras revelan que eso es mucho más evidente en municipios pequeños y con menor densidad poblacional.

El libro finaliza con unas conclusiones contundentes. Según el texto, en las zonas de conflicto armado en Colombia existe, o bien una justicia inocua que es suplantada por los mecanismos de justicia de los grupos armados, o bien una justicia sometida a las presiones e intimidaciones de esos actores. De manera polémica, se concluye que los jueces que trabajan en las zonas de conflicto armado en Colombia no son verdaderos jueces, no están investidos del *imperium* o de la capacidad institucional suficiente para hacer efectivas sus decisiones. Son jueces desinstitucionalizados, jueces sin Estado. Teniendo como referente los estudios de caso del capítulo segundo y volviendo al marco general del capítulo introductorio –en particular a la discusión sobre los contextos sociales y el diseño institucional– este capítulo final concluye, siguiendo a Michael Mann,⁸ que la presencia del Estado en las zonas de conflicto armado no puede limitarse al poder despótico, a la recuperación militar del territorio, sino que debe suponer una buena dosis de poder infraestructural. En lo que tiene que ver concretamente con la justicia, la conclusión de *Jueces sin Estado* es que la recuperación del monopolio en la administración de justicia en esas zonas no puede limitarse a aumentar la presencia de jueces o de miembros de la fuerza pública que contrarresten a los grupos armados que amenazan e intimidan a los funcionarios judiciales. Así como la presencia de un soldado no es suficiente para representar al Estado, la presencia de un juez no es suficiente para administrar justicia. Como se anota en el texto, “no basta con que existan los juzgados para que exista justicia y para que todos los actores armados estén sometidos a la ley. Se requiere, ante todo, que exista un Estado detrás de ellos, y un Estado con ellos. No cualquier Estado, sino un Estado fuerte, con poder infraestructural para imponer sus decisiones a quienes intentan disputarle la provisión de sus funciones (García Villegas 2008: 210)”. El acompañamiento interinstitucional del Estado es entonces fundamental para dotar a los jueces de la autoridad suficiente para impartir justicia. En términos de Mann (ver *supra* nota 6), *Jueces sin Estado* termina reclamando una dosis importante de *poder infraestructural* del Estado para recuperar el monopolio de la administración de justicia en las zonas de conflicto armado en Colombia.

En términos generales, puede decirse que el libro está bien concebido y articulado y hay coherencia entre sus capítulos. Pero concretamente,

⁷ Un solo ejemplo de un año puede ser suficientemente dicente: en el año 2006 en los municipios sin actor armado hubo casi 900 entradas al sistema de justicia, mientras que las entradas en los municipios con guerrilla y paramilitares no superaron los 100 casos (p. 176).

⁸ Según Mann (1993), cuando se habla de un Estado fuerte no se distingue si esta fortaleza se predica de la capacidad de sus élites de tomar decisiones sin tener que negociarlas con actores de la sociedad civil (*poder despótico*) o de su capacidad para tomar decisiones que penetren el tejido social en todo el territorio (*poder infraestructural*).

considero que son cuatro las fortalezas que tiene *Jueces sin Estado* que merecen ser resaltadas. La primera y más obvia es que es la primera investigación empírica sobre la justicia en zonas de conflicto armado. Como se cuenta en el libro, ninguna de las instituciones del Estado colombiano encargadas del funcionamiento y de la administración de la justicia en el país cuenta con información sobre el tema, y tampoco existe ningún estudio académico al respecto. Esto en parte se explica por el carácter preeminente que los estudios de justicia en Colombia –y tal vez en buena parte de América Latina– le han dado a la llamada *justicia protagónica*, aquella que aparece a diario en la prensa, que reporta los grandes casos que llegan al sistema judicial o las grandes decisiones de los jueces y las cortes. Los especialistas están en mora de prestar mayor atención a la *justicia rutinaria* –la de menor jerarquía, la que está alejada de las grandes ciudades y no aparece a diario en la prensa, y que de hecho representa la mayor parte de todo el sistema judicial– y de hacer más estudios locales y regionales que muestren una radiografía más amplia y más completa de la situación de la justicia. Como una segunda fortaleza, *Jueces sin Estado* da un primer paso en esa agenda de investigación.

Una tercera fortaleza es el carácter interdisciplinario de la investigación. Ese aislacionismo metodológico –propio de algunas ciencias sociales– que insiste en encerrarse en metodologías cualitativas o cuantitativas, es superado por la colaboración que hubo entre abogados y economistas en la investigación que dio lugar al libro reseñado. Tanto metodologías cualitativas –los relatos del capítulo tercero– como cuantitativas –el análisis estadístico del capítulo cuarto– son brillantemente combinadas en *Jueces sin Estado*, dando un completo y riguroso sustento a la hipótesis general de la investigación. La propuesta metodológica que hace este libro es un referente importante para futuros estudios empíricos sobre la administración de justicia.

Pero sin duda alguna, tal vez el mayor aporte de este libro es su potencial utilidad práctica, en el sentido de que ofrece un sustento empírico de vital importancia para la formulación de una política pública para la recuperación del monopolio de la administración de justicia, y en general, del monopolio del Estado en las regiones del país azotadas por el conflicto armado. Habrá que ver en qué medida las conclusiones de *Jueces sin Estado* son valoradas por los hacedores de políticas públicas en Colombia.

No obstante, el libro tiene también una debilidad, y es que si bien muestra algunos patrones generales, no explica con suficiencia la influencia concreta de cada actor armado –guerrilla o paramilitares– en el funcionamiento de la justicia oficial. Aunque la investigación estadística especifica los resultados según el tipo de municipio –con actor armado (guerrilla o paramilitar) o sin actor armado– no se explora en detalle los mecanismos concretos a través de los cuáles cada actor armado incide en la justicia oficial. En el libro se sugiere que los paramilitares están interesados sobre todo en resolver casos agrarios y de tierras, y que la guerrilla asume casos relacionados con hurtos

y homicidios, pero el libro no examina a fondo la relación concreta de cada actor con el sistema judicial. Más que una debilidad, esto puede ser una simple limitación por el objeto de la investigación que dio lugar al libro: todo estudio pionero suele tener limitaciones de este tipo. Queda abierto entonces el camino para que los expertos continúen investigando esos problemas.

En síntesis, *Jueces sin Estado* es una publicación pionera que abre una nueva discusión y que reorienta la agenda de investigación sobre la justicia. Dado el aporte que este libro representa, sin duda alguna se convertirá en uno de los estudios sociojurídicos más notables en los próximos años en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

García Villegas, Mauricio (dir.) (2008). *Jueces sin Estado: la justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) - Siglo del Hombre Editores - Fundación Konrad Adenauer - The John Merck Fund.

García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny (2006). "Sistema judicial y conflicto armado en Colombia", en García Villegas, Mauricio, César Rodríguez y Rodrigo Uprimny (eds.) *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.

IEPRI (2006). *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Norma - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

Mann, Michael (1993). *The source of social power*. Cambridge University Press: Cambridge.

Sánchez, Fabio (ed.) (2006). *Las cuentas de la violencia*. Norma: Bogotá.