

CORPORACION EXCELENCIA EN LA JUSTICIA

Director: Mauricio González Cuervo

**PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA EN
MATERIA DE REFORMA DE LA JUSTICIA:
METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA**

Por: GUSTAVO VALBUENA QUIÑONES

Julio 2005

INTRODUCCION

Diagnóstico de la Situación Actual de la Justicia en Colombia.

Evaluación preliminar de la estructura y metodología del plan sectorial de justicia en Colombia.

CAPÍTULO I.- METODOLOGÍA DE PRESENTACIÓN DE UN PLAN DE DESARROLLO DE JUSTICIA.

1. Necesidad de establecer una metodología.
 - 1.1 Necesidad de consenso y participación.
 - 1.2 El Trabajo De Generación De Consenso.
 - 1.3 El Instrumento Normativo Adecuado.
 - 1.4 Dificultades Previsibles Para La Elaboración y Diseño Del Plan
 - 1.5 Consultas Para Determinación Del Estado De La Justicia (Casos usa y suiza).
 - 1.6 Liderazgo De La Reforma.
 - 1.7 Claridad Frente A Los Beneficiarios.

2. Temas A Ser Contemplados
 - 2.1 Seguridad jurídica
 - 2.2 Impacto en la economía
 - 2.3 Justicia en muchos otros escenarios de la sociedad, más allá de la justicia judicial
 - 2.4 Fortalecimiento de la justicia judicial
 - 2.5 Conciencia social del abogado
 - 2.6. Racionalización legislativa
 - 2.7 Presupuesto
 - 2.8 Obtención de recursos

2.9 Extensión de los aspectos de la reforma

3.- Algunas estrategias concretas por etapas

3.1.- Implementación de las propuestas

3.2.- Cooperación internacional

3.3.- Foros y escenarios de construcción del plan

CAPÍTULO II.- ESTRUCTURA DEL PLAN SECTORIAL DE JUSTICIA

1. Reflexiones preliminares

1.1.- Experiencias internacionales

1.2.- Definición de áreas de trabajo

2. Factores a ser tomados en cuenta en la estructura de los despachos judiciales

2.1 La gestión judicial

2.2 Los despachos (Infraestructura Física y Gerencial)

2.3 Necesidad de implementación de avances tecnológicos

3.- Política de recursos humanos

3.1.- Ingreso

3.2.- Carrera

3.3.- Política de personal y distribución del trabajo

3.3.1.- Reparto

3.4.- Capacitación para lograr seguridad jurídica

4. Fortalecimiento de la independencia de la rama judicial

4.1 Independencia de criterio

- 4.2.- Independencia funcional, autonomía funcional

- 5. Reforma Penal

- 6. En cuanto a la política penitenciaria y de reclusión

- 7. Información estadística, evaluación y seguimiento

- 8. Necesidad de una justicia más comprensible
 - 8.1 Revisión de los procedimientos
 - 8.1.1.- El tema de la oralidad.
 - 8.1.2.- Código General de Proceso
 - 8.1.3.- Adecuación del mapa judicial
 - 8.1.4.- Otras reformas procesales
 - i. En Materia Civil
 - ii. En Materia Contencioso Administrativa

 - 8.2 Justicia de Pequeñas Causas
 - 8.2.1.- Justicia de Pequeñas Causas, su lectura desde el punto de vista penal.

 - 8.3 Medidas de acceso a la justicia

 - 8.4 Garantía de protección de derechos fundamentales

 - 8.5 Justicia y sociedad civil, Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC)
 - 6.5.1.- Justificación de tipo económico para la utilización de los MARC
 - 6.5.2.- Los MARC en la Jurisdicción Contencioso Administrativa

 - 8.6 Justicia Coherente, Previsible.

 - 8.7 Regulación de la calidad de los Abogados

 - 8.8 Gratuidad de la Justicia

 - 8.9 Generación de confianza de la ciudadanía en la justicia

9. Política de seguimiento a la función legislativa

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La vocación general del presente trabajo no es la de constituirse en un manual que sirva de guía para el cambio en la justicia en Colombia. Nuestra pretensión es bastante más modesta, consiste en proponer unas claves que consideramos útiles para la formulación de una eventual alternativa de política pública en justicia: un Plan Nacional de Justicia. Para esto partiremos básicamente de dos aspectos: (i) Lo que hasta ahora han sido los intentos por modernizar la prestación de este esencial servicio, tanto en lo relacionado con esfuerzos legislativos como con los mismos Planes Sectoriales de Justicia propuestos, así como los elementos que aporta la experiencia internacional, y (ii) La metodología que para estos casos ha sido empleada, la óptica desde la cual se han adelantado los diferentes esfuerzos.

A partir del análisis de esos puntos se podrá esbozar una estrategia con un enfoque de largo plazo y de construcción consensuada, un verdadero programa integral de adecuación de al justicia a las necesidades actuales.

La propuesta del Plan Nacional de Justicia a largo plazo se hace sobre la base de considerar que en la coyuntura actual los cambios que en materia de justicia el país reclama, exigen de un esfuerzo interinstitucional y de la sociedad civil, no sólo para trabajar juntos en un mismo sentido en cuanto a la Planeación, sino para preparar el camino para cambios que no se van a percibir sino dentro del mediano-largo plazo.

Una vez presentada la evaluación de los Planes sectoriales que hasta la fecha se han elaborado, se definen elementos a ser considerados en la metodología de formación del Plan. Para esto necesariamente se tendrá que pasar por una etapa de diagnóstico de lo que

ahora tenemos y un momento para definir las prioridades y la estrategia de elaboración y seguimiento del Plan.

Finalmente se proponen unos elementos que se consideran necesarios incluir dentro de la estructura de lo que sería el Plan Nacional de Justicia, en este punto la propuesta es simplemente la de mencionar unos capítulos que consideramos obligatorios en lo que sería el cuerpo de reformas o adecuaciones, en dichos capítulos o sub-temas se incluyen las consideraciones resultado del estudio de los antecedentes colombianos y de la experiencia internacional consultada.

La necesidad del cambio es inminente, esto se establece tanto de las encuestas sobre percepción de los ciudadanos frente al tema de justicia, como de las estadísticas con que se cuenta y los numerosos estudios que sobre el tema se han efectuado. Esta inminencia no autoriza, sin embargo, a que se asuma por ley, decreto o cualquier otra fuente formal de derecho, lo que podría constituir el Plan de acción para la recuperación de la justicia en Colombia, si no se ha pasado por un proceso previo de generación de consenso. Si de lo que se trata es de acelerar el proceso, lo que nos parece conveniente es diseñar de una vez los espacios suficientes para que a partir de una base consensuada se establezcan prioridades y se definan los caminos a recorrer y el orden en que esto se deberá hacer.

Teniendo en cuenta que el presente trabajo no tiene sentido sino es dentro de un ánimo verdadero de proponer un Plan Nacional de Justicia, consideramos que el valor agregado del mismo consiste en determinar la forma cómo debe llegarse al Plan: un diagnóstico y una síntesis de lo que debe ser la coordinación institucional: tanto a nivel nacional como a nivel local. La manera en que se deberán garantizar múltiples espacios de discusión que permitan participación de todos los interesados: Rama Judicial, abogados, empresarios y Gobierno. Se deben articular los esfuerzos y valores agregados de todas las instituciones involucradas en temas de justicia. De la misma manera, se debe considerar la necesidad de extender la descentralización a los temas de justicia incorporando la experiencia en derecho comparado entre otras cosas, y tal como tendremos la oportunidad de exponer en detalle, en aspectos como la reforma a la gestión al interior de los despachos judiciales¹.

¹ Particularmente interesante en este punto el análisis la experiencia del País Vasco.

Esta armonización debe terminar en una propuesta de Plan técnico de justicia (tal como existe en el tema de educación), a largo plazo, que genere un compromiso independiente de consideraciones coyunturales (incluso las de la alternancia política), y con garantías presupuestales y normativas que permitan su realización. Se trataría de un texto vinculante para todos los poderes públicos en el que se establecen prioridades, fuentes de financiación, las líneas de acción, los responsables y en la medida de lo posible, el cronograma.

Por lo pronto, y de acuerdo con la finalidad buscada, la propuesta incluirá la forma como se iría construyendo el Plan de Justicia teniendo siempre en cuenta que se deberá articular con el Plan Nacional de Desarrollo, incluso previendo la posibilidad de que lo condicione (así la posibilidad implique movimientos de tipo constitucional), buscando que aun el cambio de gobierno no afecte su normal desarrollo dentro de ese largo plazo de antemano previsto.

Cualquier intento de reforma o de reestructuración requiere tener en cuenta los costos y los beneficios de la reforma tanto para la Nación como para los grupos sociales, los funcionarios judiciales en general y los políticos. Primero debe construirse o fortalecerse el compromiso de todos los involucrados, se debe buscar el consenso desde la base. Segundo, se deben plantear estrategias concretas, por etapas, tomando en cuenta las necesidades a corto, mediano y largo plazo, los recursos con que se cuenta y los obstáculos políticos, que en el caso nuestro se ha demostrado más que ampliamente que no serán pocos. Tercero, se debe programar una ejecución técnica y presupuestalmente viable de cada una de las etapas que siga siendo acompañada por todos los beneficiarios de las reformas, la misma “base” que funda el consenso para la reforma.

- **DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA JUSTICIA EN COLOMBIA**

Tradicionalmente la justicia y la defensa se han presentado como un monopolio del Estado o se manifestaron como siniestros enclaves de particulares (violencia y justicia por mano propia).

La Constitución de 1991 se propuso dar un paso hacia la posibilidad de involucrar la participación ciudadana en la justicia, sin poner en riesgo la institucionalidad.² Esto ha permitido en gran parte desarrollar mecanismos de solución de conflictos diferentes a la justicia judicial como alternativa para la descongestión y para la reconstrucción del tejido social.

La justicia administrada por el Estado en Colombia está en crisis, y lleva en crisis muchos años, las medidas de la Constitución de 1991 han sido implementadas sin lograr el éxito que en tiempos de la Asamblea Nacional Constituyente se pensaba.

Determinar a ciencia cierta la realidad de la justicia en el contexto colombiano no es fácil, hasta hora no se cuenta con información confiable. No obstante los esfuerzos acometidos hasta ahora por el Consejo Superior de la Judicatura la realidad es que no existen estadísticas globales consistentes y actualizadas en los aspectos relacionados con la justicia, se está trabajando en eso, de hecho es una de las prioridades de dicha autoridad.

Si bien es cierto que hasta ahora se está estructurando una completa base de datos de la situación de déficit en justicia por ramas, la realidad es que la ineficacia de la justicia en Colombia se percibe fácilmente. Aunque las percepciones no son el mejor indicador de la “popularidad” de la justicia, en sociedades como la nuestra, donde hay una relativa libertad de información, es permitido concluir de esas percepciones un diagnóstico.

En este tema especialmente, tratándose de un servicio del cual todos somos potenciales usuarios, las percepciones en si mismas son bastante importantes. Dentro del análisis permanente entre justicia y desarrollo este elemento es clave, finalmente, son las percepciones de los inversionistas y no las estadísticas judiciales las que determinan hasta que punto hay disposición de asumir una serie de riesgos de transacción o de inversión; de la misma forma, son también las percepciones de los ciudadanos las que llevan ante una situación de conflicto a quien se considera agredido o un derecho suyo desconocido a decidir si acude o no al sistema judicial.

² Artículo 116 CN “los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.

Consideramos el acceso a la justicia, a una justicia pronta y de calidad, un mecanismo de participación ciudadana. No en vano la misma Corte Constitucional ha considerado que el acceso efectivo a la administración de justicia constituye un derecho fundamental³. En la medida en que el acceso a la justicia constituye un mecanismo de participación es también un medidor del grado de penetración de la democracia como principio legitimador del Estado y la sociedad.

Uno de los elementos frente a los que el diagnóstico es indispensable es el de la capacidad de transformación de las instituciones actuales. Se requiere un conocimiento fidedigno de la voluntad de cambio dentro y fuera de la institución judicial, que permita programar la forma como se implementarían los cambios. Un claro diagnóstico de la voluntad institucional resulta indispensable para el éxito del proyecto.

El sólido y crítico análisis de las deficiencias del sistema de justicia es crucial para el desarrollo de la Planeación a largo plazo. Si bien por sí sólo no garantiza soluciones (obviamente la agenda depende también de la voluntad política de efectivamente implementar los cambios), constituye un punto de partida fundamental para ilustrar a los generadores de políticas públicas en materia de justicia.⁴ No se puede olvidar que por más pretensión que se tenga de su carácter programático y técnico como se dijo anteriormente, tiene efectos inmensos desde el punto de vista del juego de poder político, que es por naturaleza coyuntural.

Adicionalmente, la estrategia a definir será también (y debe serlo) influenciada por la opinión pública y por las perspectivas de las organizaciones representativas de la sociedad civil.

Debe tenerse en cuenta que la justicia es una institución funcional, que debe responder a una necesidad consistente en la resolución de conflictos entre los miembros de una sociedad. Verificar la forma como lo ha venido haciendo y analizar los costos de esa

³ Entre otras, sentencia T-006 de 1992. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴ Consideramos generadores de políticas públicas no sólo al gobierno, que en ocasiones carece de una política estructural en ese tema, sino a la cooperación internacional, a las ONG's, a todos quienes en un momento dado generan actuaciones en determinado proyecto o programa.

gestión debe ser un marco de referencia indispensable a la hora de evaluar su desempeño y su función en aras de proponer reformas.

- **EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LA ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA DEL PLAN SECTORIAL DE JUSTICIA EN COLOMBIA**

Para la presentación de estas dos propuestas: (i) tanto la metodología para alcanzar un Plan de Justicia eficaz, con metas técnicas, producto de un diagnóstico y una definición de necesidades por parte de todos los interesados, (ii) como el diseño de la estructura que debe presentar para su institucionalización, consideramos conveniente no perder de vista dos elementos de la realidad, tanto normativa como institucional:

En primer lugar, ya hay una determinación desde el punto de vista normativo de la forma como jurídicamente se prevé la Planeación en Colombia. Está consagrada desde el punto de vista constitucional la metodología que frente al tema de la Planeación en justicia debe incorporarse en una ley Estatutaria de Administración de Justicia. La realidad de la aplicación de esta normativa se incorpora en el estudio de los Planes sectoriales de justicia hasta ahora diseñados.

Un segundo elemento a considerar está dado por la realidad de quienes son realmente los generadores de políticas públicas en un momento dado; quiénes han participado en la formación de los Planes sectoriales hasta hoy, y cuál ha sido la diferencia con otros Planes sectoriales; cuál es la base de la cual se ha partido en los Planes sectoriales (1995-1998, 1999-2002 y 2003-2006) para el diagnóstico de los problemas en justicia. Dentro de los generadores de políticas públicas en justicia, la experiencia de América Latina nos dice que la cooperación internacional ha jugado un papel importante, es más, ha jugado un papel preponderante. El problema de disponibilidad de recursos en la realidad colombiana, principalmente en lo que tiene que ver con justicia, como más adelante lo expondremos, hace indispensable contar con la cooperación internacional. Desde esta perspectiva, es importante reconocer la necesidad de vincular los posibles convenios de cooperación con lo que se proponga finalmente como Plan de Justicia.

CAPÍTULO I.- METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN DE DESARROLLO DE JUSTICIA

“... la ausencia de confiabilidad judicial le cuesta caro a un país en términos de crecimiento económico. Estos costos están generalmente ocultos. Los que viven y funcionan en este tipo de coyuntura no saben lo que se pierden, por así decirlo, y, por ende, no han aprendido a pensar en... dicha pérdida. Probablemente si esas pérdidas pudieran verse aumentaría la presión por parte de la comunidad para tener un sistema judicial confiable.”⁵

Durante el transcurrir del siglo XX las organizaciones en general, empresariales, institucionales, no gubernamentales, sufrieron cambios drásticos por diversas razones, todas orientadas hacia la búsqueda de mayor eficiencia y generalmente acicateadas por la competencia:

- (i) Por nuevas técnicas de trabajo, buscando mayor eficiencia a menores costos.
- (ii) Por nuevos modelos de organizaciones.
- (iii) Por las evoluciones tecnológicas.

Los cambios han sido notables, los más drásticos se han dado en las empresas, y en un menor grado, dentro de las organizaciones no empresariales. Tal vez donde menos se ha notado, ha sido a nivel de las entidades gubernamentales.

Mientras este tipo de cambios se presentaban en el mundo entero y aun en Colombia, nuestra justicia no cambió, contamos básicamente con la misma que funcionaba a comienzos del siglo pasado. No sólo mantiene sustancialmente una estructura como la de

⁵ BRUNETTI y WEBER, 1992. Citado por SHERWOOD, Robert, M. DE SOUZA, Celso Marcos, SHEPHERD, Geoffrey. “*Judicial Systems and Economic Performance*”. FEB 1994.

hace un siglo -se ha renovado en muy poco- sino que adicionalmente continúa con los mismos paradigmas.

Razones para explicar esta situación puede haber muchas, empezando por la ausencia de una concientización de todos, ciudadanos y gobernantes, en el papel de la justicia, nos hemos “acostumbrado” a ello y ahora que requerimos contar con unas instituciones a la altura de la globalización, nos comparamos y verificamos que nos falta camino por recorrer.

El desinterés o falta de motivación para cambiar ese estado de cosas encuentra su triste y constante explicación entre otras cosas en la existencia de prioridades más urgentes dentro de agenda gubernamental, al poco impacto político que representan los trabajos en justicia frente a las prioridades en la agenda de los problemas colombianos (salud, pensiones, vivienda, seguridad democrática, etc.).

Consideramos sin embargo que hay otra razón más clara: la ausencia de una real competencia, acompañada de una inercia permanente por parte de los afectados. En efecto, el Estado mantiene el monopolio de los servicios legales (la aplicabilidad de los mecanismos de resolución de controversias en materia patrimonial, diferentes al estatal no tiene en Colombia más de quince años).

Sea cual sea la causa, es evidente que el modelo decimonónico de administración de justicia (nuestro modelo), debe ser objeto de evaluación, ésta primera década del siglo encuentra a la justicia muy mal parada para enfrentar los desafíos que se vienen. Simplemente a título de ejemplo cabe pensar en el Tratado de Libre Comercio (TLC) que con los Estado Unidos se espera celebrar.

El objeto de las adecuaciones o reformas requeridas en materia de justicia para satisfacer los requerimientos actuales se constituye básicamente a partir de tres pilares fundamentales: (i) la reforma de los cuerpos legales o normativos, que son las que con mayor frecuencia se han adelantado en América Latina; (ii) las del sistema de gobierno del poder judicial, que son las relacionadas con el fortalecimiento de la independencia del poder judicial- dentro de estas reformas están las relacionadas con la creación y

organización de los llamados consejos de la magistratura o de la judicatura- y, finalmente, (iii) las relacionadas con el estatuto laboral de los funcionarios judiciales.

Especial atención requieren aquellas relacionadas con el sistema de gobierno del poder judicial, en lo que tiene que ver con el aspecto meramente administrativo se puede hacer un capítulo especial relacionado con la implementación de los servicios de justicia, su funcionamiento mismo como servicio público. Estas reformas, de “gestión” si se quiere, se ven enfrentadas a la limitación de los recursos. Es en esta línea de reformas donde normalmente se buscaría dotar de mejores elementos a la Rama, de tecnología, de más jueces, de más tribunales, etc.

Parece muy simple establecer que cualquier tipo de reforma que se quiera implementar se puede clasificar en uno de los tres tipos mencionados. Sin embargo, el debate frente a qué tipo de reforma privilegiar en un momento determinado no es tan simple. Evidentemente se trata de una decisión política como todas aquellas que se relacionan con la atribución de recursos limitados pero que no puede hacerse sin considerar el aspecto técnico. De hecho, podemos afirmar que ese es un típico problema de políticas públicas, comprender que la clave no está en elegir adecuadamente el tipo de reforma requerida, sino más bien en la estrategia para lograr el cambio buscado.

A ese punto nos referimos a continuación, a la definición de la metodología recomendada para llegar a una definición de necesidades, de objetivos y de estrategias, empezando desde la misma forma de establecer cuál es la situación actual de la justicia.

1.- NECESIDAD DE ESTABLECER UNA METODOLOGÍA

No se puede decir que hoy más que nunca se necesita la reforma de la justicia, por que la realidad es que desde hace varias décadas se viene solicitando a gritos un cambio. Lo que es claro es que ese clamor, esa necesidad impostergable hoy afecta en mayor grado la competitividad del país en el mercado mundial. No sólo en Colombia, sino en general en América Latina, hay que definir un Plan general para la justicia, con el objeto de no repetir lo hecho en ya varias oportunidades, esto es, las reformas “parches”; las reformas de los Códigos de Procedimiento que por si solas no solucionan los problemas que exceden el

aspecto normativo, el manejo de la prueba, la notificación o la distribución de competencia.

Definitivamente lo que se requiere es un proyecto integral, se trata de la base o condición que tenemos en cuenta para en la realización del presente escrito, precisamente trabajar en una metodología dirigida hacia la construcción o integración de un verdadero Plan de Justicia que involucre al máximo posible de interesados.

Se ha vuelto un lugar común la afirmación según la cual la justicia en Colombia aparece como ineficiente, como un sistema lento, pesado y costoso, al que las personas acuden en búsqueda de soluciones que finalmente, por tardías, no lo son jamás. Una justicia poco accesible, en la que la inmediatez no se conoce (inmediatez en cuanto a la vinculación del magistrado con los hechos y con las partes), donde el expediente y la barra del juzgado se erigen en la muralla que separa juez de justiciables.

No es extraño hoy en día escuchar referencias a la justicia como utilizada en contra de sus fines, por ejemplo, por deudores inescrupulosos, por contratistas incumplidos, por productores o comercializadores que mantienen indemne su responsabilidad frente a consumidores afectados. Estos sujetos toman ventaja de la misma lentitud y complejidad del sistema. No sorprende que frente a un eventual conflicto la respuesta con el conocido “pues demándeme” implique la callada advertencia de que el conflicto llevado ante un juez quedará en un limbo indefinido. De ahí que normalmente la alternativa del “mal arreglo” sea preferible e incluso recomendable.

1.7 NECESIDAD DE CONSENSO Y PARTICIPACIÓN

Reformar la justicia, establecer un Plan a largo plazo no es tarea fácil, principalmente porque por mas técnicos que sean los elementos del Plan y la forma como se debe estructurar, hay un componente político fundamental; esto, teniendo en cuenta que la reforma afecta tanto la balanza de poder de las instituciones (básicamente entre el ejecutivo y el judicial aunque también en el legislativo) como la balanza de poder entre diversos grupos sociales y políticos.

La problemática de la justicia en Colombia tiene las complejidades propias de la misma condición social colombiana; hay factores particulares de tipo político, cultural, económico, antropológico, etc. Cualquier intento de modificación de la justicia que no tenga en cuenta esos elementos terminará siendo artificial y en consecuencia sus bases no resistirán, tal como ha acontecido en muchas de las reformas que en general se han intentado en las últimas décadas en América Latina.

El nivel de insatisfacción de los ciudadanos con la justicia es evidente, las encuestas de opinión marcan unos resultados desoladores, situando la justicia dentro de los últimos puestos de satisfacción entre la gente, los escándalos relacionados con los encargados de administrar justicia son extremadamente frecuentes. Se requiere como punto de partida definir cuáles son los agujeros negros que ofrece el sector justicia para en un segundo momento establecer cuáles podrían ser las recetas para afrontar su mejoría.

Es esa la estrategia que se siguió en España, mediante la elaboración institucional de ese diagnóstico, recogido en el Libro Blanco de la justicia, en palabras del Profesor Jiménez:

“El Libro Blanco, a no dudarlo, representó un aldabonazo en la denuncia de una situación que todos intuían pero que nadie había diagnosticado con tanta precisión. A través principalmente del análisis de los problemas vinculados con el estatuto de los jueces y magistrados, de la oficina judicial, del estado de los distintos órdenes jurisdiccionales (así como de las demoras constantes en resolver) y en fin, del gobierno de la administración de justicia (con particular incidencia en el papel de las Comunidades Autónomas), el Libro Blanco proponía asimismo distintas soluciones, que podían o no ser compartidas, pero que tenían como finalidad iniciar un profundo proceso de reforma de la justicia en España. El problema radicaba, básicamente en que a puesta en marcha de tales propuestas, a l menos de la mayor parte de ellas, era competencia del legislador orgánico, o, en su caso, del Ministerio de Justicia. Se requería, por tanto, una voluntad política manifiesta de activar ese proceso de reforma. Y la voluntad política, tal como luego diré, tardó en llegar”⁶.

⁶ JIMÉNEZ ASECIO, Rafael. *“Del dicho al hecho, Reforma de la justicia y Estado Autonomico”*. Madrid, 2001.

El Libro Blanco partía de una realidad, que en nada difiere de la colombiana: la justicia es un servicio público, que debe ser prestado en condiciones aceptables a sus usuarios, que no son otros que los ciudadanos.

La experiencia española demuestra que las iniciativas que partían de evidencias claramente expresadas podían llegar a calar en los círculos políticos, nuevamente repetimos, todos tenemos relativamente claro que hay necesidades de cambio en materia de justicia, lo que debemos hacer es identificarlas, ponerles nombre y empezar a trabajar en los remedios.

Es por eso que para tratar el problema se debe partir de un diagnóstico generado en la participación de todas las fuerzas sociales y políticas, del mayor número posible de ciudadanos representados en sus organizaciones propias. A partir de ese diagnóstico, la programación que se haga en materia de reformas y proyectos debe ser sistémica y a largo plazo, se trata nada más ni nada menos que de lograr un cambio institucional, normativo y sobre todo cultural en un tema fundacional de la vida social colombiana, el tratamiento y herramientas para trabajar la conflictividad. De la misma manera, es indispensable comprender de una vez que las modificaciones en justicia no generarán resultados estructurales, definitivos y estables sino en la medida en que sean acompañadas de otras medidas, como la misma formación universitaria de los abogados y el control al ejercicio de la profesión, la ampliación de la cobertura en materia de educación básica y cívica, la completa implementación del sistema acusatorio, etc.

En políticas de justicia no sucede lo que en temas como transporte o educación, los proyectos en justicia envuelven necesariamente (para hablar sólo desde el punto de vista del nivel estatal), la participación de varios Ministerios y organismos independientes. La naturaleza del sector y los problemas que enfrenta necesariamente involucran a las tres ramas del poder.

No sería posible adelantar un trabajo de mejora en el acceso a la justicia sobre la base de asistencia jurídica y judicial sólo con la participación de los jueces o de la Rama Judicial. Incluso para lo que tiene que ver exclusivamente con el componente técnico de la reforma, el trabajo debe involucrar también al Gobierno y al Legislador. Eso hace que no se trate simplemente de la preocupación por determinado sector en salir desfavorecido en cuanto a

la balanza de poder. Para llevar a cabo un programa integral de reforma de justicia se requiere de la participación del mayor número posible. La experiencia para el caso colombiano es que no obstante los inmensos esfuerzos desplegados por parte del Consejo Superior de la Judicatura, los Planes Sectoriales de Justicia no son considerados como proyectos de nadie diferente al mismo Consejo. Sorprende incluso –y lo verificamos ante los mismos funcionarios judiciales- que los mismos Planes de justicia no llegan ni siquiera a los Tribunales, siguen excluyendo tanto de su formulación como del acompañamiento y control en su ejecución a los mismos jueces. Qué decir de los demás interesados o implicados.

Las iniciativas de reforma en la justicia deben someterse a las condiciones inherentes a toda política pública, incluyendo obviamente estudios empíricos sobre la realidad social y económica que pretende afectarse, análisis de costo beneficio de las medidas a implementar y la adopción de mecanismos para el control social del desarrollo de las reformas.

Las relaciones a nivel institucional que se dan dentro del contexto de los proyectos de reforma a la justicia son de carácter “fiduciario”, tomando la expresión de Santos Pastor, no hay propietarios, no hay dolientes; quienes intervienen en el proceso normalmente no dan cuenta de su labor a los propietarios de la entidad, sino a diferentes responsables quienes les han delegado, ellos tampoco son propietarios, adicionalmente, a menudo tienen objetivos privados distintos del interés público.

No queremos decir con esto que la única posibilidad de resultados pasa por la reforma de la totalidad, procesos de modernización de instituciones concretas ha habido en América Latina en gran número; bastante se ha logrado con los de las instituciones de defensoría de los ciudadanos, proyectos de trabajo contra la congestión hechos exclusivamente con las Cortes (Uruguay y Nicaragua) o incluso el caso colombiano, basta traer a colación el inmenso esfuerzo que los Magistrados de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia han adelantado con el objeto de lograr un cambio radical en el trámite del recurso extraordinario de casación, la propuesta es disminuir el término de cinco (5) años –que no guarda relación alguna ni con la necesidad de definición de las controversias ni con la

naturaleza misma del recurso- para lograr que su trámite se desarrolle en máximo un (1) año desde la sustentación del mismo.

Se trata de una interesante experiencia que nace en 1999 a través del Acuerdo 9 de la Corporación, el primero objetivo era fijar una serie de metas puntuales imponiendo metodologías especiales de trabajo y tiempos, luego se trabajó concretamente sobre líneas jurisprudenciales generando criterios claros y definidos sobre asuntos de derecho en un plazo razonable. Este proceso, para la fecha en que se escriben estas líneas, objeto de un interesante trabajo de acompañamiento y medición por parte de la Corporación Excelencia en la Justicia.

Habida cuenta de la vocación de largo plazo de la misión de reformar o adecuar las instituciones de justicia en América Latina, los esfuerzos para lograr una política pública consistente deben necesariamente partir de un consenso y en ese mismo sentido, generar una coordinación institucional que permita manejar una metodología en cuanto a diagnóstico, definición de objetivos, generación de estrategias, financiación, puesta en práctica, control de ejecución, eventualmente reformulación o ajuste y divulgación. No obstante, tal como lo demuestra la experiencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, la iniciativa en gran medida puede provenir de los jueces mismos.

El proyecto de un Plan de Justicia a largo plazo implica, repetimos, un esfuerzo multidisciplinario. Debe partir de una idea clara de la forma cómo un sistema efectivo de justicia debe operar, una definición de los principales defectos del sistema actual frente al que se requiere y la definición de una metodología para avanzar hacia el resultado propuesto.

Evidentemente se determinará que un sistema de justicia efectivo es aquel que tiene capacidad para desarrollar sus múltiples funciones de mantener la vigencia y respeto de la ley, ofrecer soluciones efectivas, legítimas y prontas a los conflictos entre los actores sociales así como garantizar la seguridad y propiedad de las personas. Pero esta es una conclusión a la que se puede llegar por varios caminos, y que puede culminar en un orden de prioridades diferente de acuerdo con las necesidades de los usuarios del sistema, como conclusión, tampoco se debe dar a priori.

1.8 EL TRABAJO DE GENERACIÓN DE CONSENSO

Esta actividad no demanda una ingente cantidad de dinero, pero si es esencial para el proyecto general de Planeación en justicia. Comprende actividades que permitan generar puntos de convergencia en cuanto a la necesidad de la reforma, entre alto gobierno, jueces, legisladores y sociedad civil. Debe buscarse la forma de canalizar recursos, que pueden provenir de la cooperación internacional, para financiar las operaciones regionales, de seminarios o mesas de discusión en temas específicos relacionados con justicia.

El esquema de participación, y dentro de éste el de descentralización es fundamental, constituye el escenario ideal para la discusión durante todo el proceso de cada elemento que incide en el desarrollo del mismo, incluyendo, por que no, los programas que se adelantan en frentes como la misma cooperación internacional, los proyectos de ley, etc.

No existe un modelo único de participación, la incorporación de los múltiples puntos de vista necesarios para la generación de consenso se debe desarrollar buscando que el espectro de participantes sea el mayor posible. La presencia de la sociedad civil tiene consecuencias importantes en términos de transparencia y de rendición de cuentas de los ejecutores de los proyectos. La adecuación de las instituciones de justicia a las necesidades de la sociedad no pueden ser mejor evaluadas que por los usuarios mismos.

La participación de la sociedad civil tiene importantes facetas, debe partirse del reconocimiento de que desafortunadamente generar consenso desde abajo hacia arriba (a partir de las consultaciones locales a los ciudadanos) genera un inmenso desgaste tanto de tiempo como de energía. Se trata de uno de los problemas que cualquier intento de reforma deberá enfrentar.

Es claro que el éxito del proceso requiere de sacrificios, teniendo en cuenta que una gran parte de lo que se quiere proyectar como resultado se puede resumir en términos de acceso a la justicia, es indispensable contar con quienes determinan la demanda de justicia,

especialmente quienes no tienen acceso a ella. Son ellos quienes mejor identifican los obstáculos.⁷

Lo anterior no significa que para producir el diagnóstico a que nos hemos estado refiriendo haya necesariamente que trabajar a partir de la base, de la justicia local. A efectos de consultar a los usuarios del sistema se puede contar con la información disponible a nivel de las altas cortes. Esa es una segunda alternativa que se puede conjugar con la primera, sin embargo consideramos que el trabajo en esas condiciones no logra ser igual de eficiente. Un estudio del *Interamerican Bar Association*, frente a la experiencia de reforma en Argentina, anota que el proyecto se desarrolló más fácilmente con los fiscales y jueces provinciales que con la justicia federal, con quienes se demostró ser bastante complejo⁸.

La participación directa y activa de la sociedad civil en operaciones de justicia dota de legitimidad los intentos de cambio e incrementa la transparencia dentro del proceso de transformación. Es la mejor forma de garantizar la aceptación del proceso, sobre todo teniendo en cuenta que en este tema los cambios se verifican en el largo plazo, lo que suele generar sentimientos de insatisfacción.

El simple hecho de involucrar el mayor número posible de personas dentro de la elaboración del diagnóstico de la justicia en Colombia sería la primera etapa de la reconciliación entre los colombianos y su justicia.

Dentro de la generación del consenso al que nos hemos venido refiriendo, resulta indispensable dar cabida a los administradores de la Rama Judicial a nivel sectorial, las herramientas para mejorar el estado de la justicia no son únicamente las que pueden encontrarse en las manos del gobierno central.

La experiencia en este sentido de la reforma implementada con éxito en el País Vasco es digna de emulación.

⁷ Interesante la experiencia del IDB en Costa Rica, Bolivia y El Salvador. Ver IDB 1996. *The IDB Resource book on Participation*.

⁸ Ver. Interamerican Bar Association, “*Assessment of Selected Activities Related to the Administration of Justice*”. Feb. 1999 in IDB, *op.cit.*

Por las características de organización del gobierno español, las decisiones que en materia de justicia se podían manejar en forma descentralizada no eran muchas, sin embargo, el grado de impacto tanto a nivel español como internacional del caso del País Vasco demuestra que quienes están mas cerca de los problemas tienen mayores probabilidades de éxito en el diagnóstico y tratamiento de los mismos.

La reforma de la justicia involucra normalmente varios temas, nos hemos referido ya a algunos de ellos. Cuando en el gobierno vasco se generó el proceso de reforma se partía de unos supuestos definidos e inmodificables: Primero que todo, no se tendrían facultades para modificar el marco normativo que organiza la función judicial (competencias, procedimiento, por ejemplo), ni se podía trabajar sobre el estatuto laboral de los jueces. La autonomía de los vascos en materia de justicia estaba determinada por las leyes orgánicas del poder judicial y las facultades otorgadas por el Consejo General del Poder Judicial. Podían proveer el personal al servicio de la administración de justicia así como otorgarle los medios económicos y materiales necesarios para su funcionamiento. Esta autonomía apenas surgió en 1978, a raíz del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

En el momento de recibir las competencias, las autoridades vascas no contaban con un Plan para administrar la justicia, de hecho, era la primera vez que se enfrentarían a este reto. La primera problemática a abordar se definió en ese escenario, sería trabajar el tema de infraestructura, y lo primero que se hizo fue un diagnóstico del tema y cuáles eran las necesidades a satisfacer. Para esto, entre otras cosas, se hicieron visitas a instalaciones judiciales en Francia, Alemania, Bélgica y Canadá.

Las verificaciones que quedaron del primer diagnóstico no eran sorprendentes, de hecho eran más bien evidentes, pero hasta ese momento nadie se había ocupado de definir las. Lo interesante es que a partir de ellas se asumía el compromiso de trabajar para obtener resultados importantes, no simplemente adecuar lo que había, sino determinar por la experiencia en otras latitudes, que era lo más conveniente y, si estaban lejos de eso pues se empezaría de cero. Citamos en este punto uno de los trabajos que se han hecho con el objeto de explicar el éxito de esa experiencia:

“Lo trascendental, a nuestro juicio, de esta primera etapa de acercamiento al problema judicial es la renuncia a las soluciones fáciles para asumir el desafío de introducir cambios más radicales al funcionamiento del sistema. Es entender que hacer “más de lo mismo”, aumentando simplemente los recursos a disposición de los órganos judiciales, iba a tener sólo un impacto restringido en la productividad del sistema, lo que es más importante, ni iba a ser percibido como un cambio en su beneficio por los usuarios de los servicios judiciales”⁹.

1.9 EL INSTRUMENTO NORMATIVO ADECUADO

Desde el punto de vista normativo, y teniendo en cuenta que la realidad es que los Planes sectoriales de justicia previstos por la Ley Estatutaria no generan ningún compromiso desde el punto de vista jurídico, y que además no son objeto de una verificación adecuada año a año. Lo único que se ve como referencia a lo allí dispuesto son los informes del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso. Los contenidos son elaborados con base en factores que en el caso colombiano varían sustancialmente en tres años.

Para poder comprometer eficazmente a los partícipes del proceso de cambio, nos parece indispensable que las estrategias, metas y compromisos que se van a establecer como resultado del trabajo previo, esto es, de concertación hagan parte de un cuerpo normativo con alcance de largo plazo, un Plan Nacional de Justicia a 10 años, algo concreto, vinculante y que de tiempo. Evidentemente, dentro de la línea que sostenemos, según la cual los cambios a implementar deben exceder el tema puramente judicial, también el de solución de conflictos, para adentrarse incluso en el sistema educativo; no se puede esperar que la integridad de las tareas quede incluida en un solo texto, eso depende del campo particular al que se quiera cambiar (ejemplo, la ley decenal de educación puede contener lo correspondiente a metas desde el punto de vista educativo).

El Plan Nacional de Justicia deberá tener la vocación de ser la máxima herramienta de gestión en justicia en el país. Tal como ya se ha planteado en uno de los múltiples trabajos que en la materia se han publicado -concretamente nos referimos al de “misión justicia” en

⁹ *“La Administración de Justicia en el País Vasco”*, Experiencias y actuaciones en el ejercicio de las competencias en el área de justicia por parte del departamento de justicia del gobierno vasco. Gobierno Vasco, Departamento de Justicia, economía, trabajo y seguridad social. 1997.

el que estuvo trabajando activamente la Corporación Excelencia en la Justicia-, una alternativa que nos parece seria y viable consistiría en adjudicar las responsabilidades de coordinación de lo relacionado con dicho Plan en un Consejo Nacional de Justicia. En el Plan se definirían las estrategias desde el punto de vista técnico encaminadas a la satisfacción de unos objetivos definidos previamente por el consenso entre todos los interesados (gobierno, empresarios, abogados, representantes de la sociedad civil, académicos y jueces).

El plazo propuesto debe ser de al menos una década, su filosofía haría que se estructurara básicamente a nivel nacional, pero permitiendo lo que nos parece indispensable, un grado importante de autonomía de las entidades descentralizadas territorialmente para la definición por ellos mismos de ciertas prioridades y estrategias. Los temas que podrían incluirse dentro de esa especial descentralización se determinarían en los pasos iniciales del proceso, básicamente a través de la participación de dichos entes descentralizados en los escenarios a los que nos referiremos al hablar concretamente de los pasos para la definición de diagnóstico y estrategia.

Una vez elaborado este Plan técnico (subrayamos la importancia del aspecto técnico), alejado de coyunturas especiales, el marco en materia de justicia estaría dado por el Plan de Justicia, los Planes nacionales de desarrollo se ocuparían de la articulación del tema de justicia a los Planes y proyectos de cada gobierno. De esa forma cada cuatro años se garantizaría la permanencia y continuidad de los temas de justicia.

Evidentemente el Plan debe tener valor normativo, sería interesante que dentro de la reforma que actualmente se adelanta a la ley 270 de 1996 y que para la fecha de presentación del presente trabajo aún avanza en el Congreso (lentamente pero avanza) se contemplaran reflexiones relacionadas con un programa de modernización y mejoría de la justicia en el mediano, largo plazo.

1.10 DIFICULTADES PREVISIBLES PARA LA ELABORACIÓN Y DISEÑO DEL PLAN

Tratándose de contextos tan similares, la experiencia de reforma en América Latina arroja enseñanzas importantes a la hora de procesos de cambio.

Fruto de la experiencia en los programas en que se ha visto involucrado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha identificado tres puntos básicos en el proceso de diseño e implementación de programas de reforma:

- (i) El escenario más complejo para actuar en proyectos de esta índole es aquel en el que no se presenta un verdadero consenso para la reforma y donde no se manifiesta una justicia independiente. De ahí que resulte indispensable examinar como primera medida esos dos componentes cuando se va a adelantar un diagnóstico para la preparación de un proyecto. Definitivamente, tal como lo mencionaremos más adelante, las reformas profundas de la justicia en los países en desarrollo tienen muchas más posibilidades de generar resultados satisfactorios cuando se demuestra, por los diferentes actores, un verdadero interés en los resultados.
- (ii) Normalmente cuando se habla de modificaciones al sistema de justicia, el Gobierno debe estar involucrado desde el principio, de hecho, la mayoría de las veces para el desarrollo de los proyectos de reforma se involucrarán tanto el poder legislativo como el ejecutivo y por supuesto, el judicial. De ahí que la estructura de ejecución debe trabajar en forma coordinada, lo cual no es tan sencillo en un escenario en donde los tres poderes suelen tener ciertos roces, donde se presentan escenarios de “choque de trenes”.
- (iii) Un cambio político al interior del Gobierno, la simple alternancia en el poder, la recomposición de fuerzas en el escenario político, pueden afectar el consenso inicialmente logrado, lo que genera riesgos de estabilidad en la totalidad del proyecto, de ahí que el énfasis en los temas objetos de reforma deba ser consistente desde el punto de vista técnico.

De estos tres tipos de inconvenientes, evidenciados por un órgano que ha dedicado ingentes esfuerzos al tema de reforma a la justicia, se desprenden ciertas conclusiones útiles para la elaboración de un Plan a largo plazo.

Sin lugar a dudas la clave del éxito del proceso está dada en la necesidad de generar un consenso alrededor de los objetivos principales de la reforma. Vale la pena simplemente en este punto recordar las palabras del Ministro de Justicia del gobierno español en mayo del 2000 refiriéndose a la necesidad del Pacto de Estado por la justicia:

“Nos encontramos ante una oportunidad histórica para mejorar la justicia a través del consenso (...) el pacto debe tener un carácter global y una vocación de estabilidad y permanencia”.

La percepción que queda después de conocer someramente las problemáticas en justicia de varios de los países de América Latina es que los usuarios de los servicios de justicia – todos, pero especialmente los agentes económicos (empresarios e inversionistas)- se han visto más como usuarios obligados del sistema de justicia judicial (el único, ante lo incipiente de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos) un sistema afectado principalmente por la impredecibilidad de las decisiones judiciales y por la desconfianza que con frecuencia se ve frente a la imparcialidad de esta institución, un sistema irregular, lento, pesado e ineficiente. No obstante esta situación, parecería que los empresarios en general sólo se ven a sí mismos como usuarios obligados del sistema, mas no como interesados directamente en la problemática que llama a una reforma.¹⁰

La labor de involucrar a todos los interesados en el mejoramiento del servicio de justicia evidentemente persigue que sean precisamente quienes conocen y sufren las falencias del sistema de justicia quienes definan esos agujeros negros a que ya nos referimos y propongan modificaciones.

1.11 CONSULTAS PARA DETERMINACIÓN DEL ESTADO DE LA JUSTICIA (CASOS USA Y SUIZA)

Volvemos sobre un punto que, a riesgo de ser reiterativos consideramos digno de profundización. Las modificaciones y reformas no se pueden hacer desde escritorios, se requiere conocer el entorno que se pretende modificar, es indispensable partir de la

¹⁰ Ver IDB, *Experience in justice reform. Lessons learned and elements for policy formulation*. Nov 2001.

experiencia de quienes han tenido que lidiar con la ausencia de recursos, con las limitaciones de todo tipo para poder entenderlas y satisfacerlas. De la misma forma hay que aprender a priorizar, uno de los riesgos de las reformas globales en un Estado que se considera descentralizado, es que no involucra a las regiones en las decisiones que las afectan. Los talleres y estudios de campo son indispensables antes de involucrar una suma de esfuerzos, tiempo y dinero, en proyectos que se han estudiado mucho, pero se dirigen a solucionar problemas que se conocen muy poco.

Dos experiencias interesantes de evaluación de las condiciones de la justicia vale la pena mencionar, una llevada a cabo en Ginebra, Suiza y otra en los Estados Unidos de América.¹¹

La comisión de gestión del poder judicial en Ginebra encargó en 1997 y 1998 a un grupo de magistrados y funcionarios de conducir una investigación sobre la percepción de calidad en la justicia en la ciudadanía. Sobre esta base, se propusieron dos encuestas al público en general.

Las preguntas que se formularon se referían a la claridad en el funcionamiento de los tribunales, la simplicidad de los pasos para acceder a ellos, la rapidez en el tratamiento de los asuntos, los costos generales del acceso a la justicia y el costo para el Estado.

Para quienes habían tenido por alguna u otra razón alguna relación directa con la justicia, los cuestionarios hacían referencia a la calidad de las informaciones, de la organización, de la cortesía y la competencia de los magistrados y en general de los funcionarios, la claridad de las sentencias y la disposición de las salas para las audiencias.

Otro cuestionario se dirigió exclusivamente a magistrados y colaboradores de los despachos, estos se referían concretamente a la competencia de los magistrados.

En los Estados Unidos de América por su parte, se estableció un programa de evaluación de las cortes a partir de 1.992. El programa se implementó en varios Estados, e involucró a

¹¹ Estas experiencias son referidas en el reporte sobre calidad de la justicia “*Qualité de la justice et évaluation des tribunaux de grande instance*”, Presentado al Ministerio de Justicia Francés en marzo de 2001.

cerca de 1.200 tribunales. Tuvo un costo de varios millones de dólares, se llamó “Trial Court Performance Standard and Measurement System –T.C.P.S.-”.

El programa tomó cinco temas de evaluación, a saber:

- (i) El acceso a la justicia desde cinco criterios diferentes: seguridad, accesibilidad y comodidad, la participación efectiva, la cortesía y el respeto, el carácter razonable de los costos de acceso.
- (ii) Las diligencias y su duración.
- (iii) La igualdad, la imparcialidad y la equidad.
- (iv) La independencia y la responsabilidad.
- (v) La confianza del público.

El esfuerzo adelantado para conocer la realidad de la percepción de las personas frente a la calidad de la justicia constituye el mejor indicador para la programación de reformas, al fin y al cabo, como ya lo hemos dicho, la confianza en las instituciones judiciales, y en las posibilidades reales de solucionar conflictos por fuera del sistema estatal, pero obteniendo todas las garantías, es lo que incide en una disminución real de las controversias que no se solucionan y que dan lugar a abusos y a impunidad.

Las citadas, y otras tantas evaluaciones hechas para obtener un diagnóstico real de la percepción de justicia en un país o región permiten construir básicamente tres tipos de acercamiento al tema de la calidad de la justicia.

- (i) la calidad de la justicia como servicio público que no la diferencia de otros servicios públicos del Estado, y que puede estar centrada sobre el usuario y el justiciable.
- (ii) La calidad del proceso centrado en la especificidad del modo judicial de resolución de conflictos y litigios, y

- (iii) La calidad de la justicia como autoridad o poder, productora de normas, garante de los derechos y libertades y encargada de la resolución de conflictos por el derecho dentro del mantenimiento del Estado de Derecho.

Desde el primer punto de vista la calidad puede resumirse en temas como el acceso a las instalaciones, la seguridad de los usuarios, el recibimiento, la gestión de las solicitudes, la información y la transparencia.

Desde el punto de vista de la calidad del “proceso” se puede ver el desarrollo constitucional colombiano del debido proceso, la garantía del acceso a un juez, la igualdad ante la justicia, el derecho a obtener una solución “pronta y eficaz” y la calidad de la decisión de justicia.

Frente a la calidad de la regulación, se debe entender que la exigencia de calidad que se hace a la justicia no se puede limitar únicamente al servicio público y al proceso como tal, la justicia es también un poder, produce normas jurídicas permanentemente, tiene entonces una finalidad importante en cuanto a la regulación de la vida en sociedad por el derecho, se trata de un verdadero mecanismo de pacificación social.

Después de identificar la situación actual de la justicia en Colombia, tanto a partir de las opiniones y percepciones de los usuarios, que deben ser recaudadas en una primera etapa, se requiere trabajar en el diseño de lo que podría ser el derrotero de la reforma (el “Plan de Justicia”), la determinación de los objetivos y la priorización de las necesidades identificadas.

Este esfuerzo debe concluir en la definición de las notas características del sistema de justicia al que se quiere llegar, esa será la base que permita orientar las propuestas en esa vía. La tarea en este sentido es fundamental, es a partir de ese punto que se generará la orientación para la definición de la gran mayoría de las medidas a adelantar, medidas que tal vez, consideradas de manera aislada, carecerían de sentido.

1.12 LIDERAZGO DE LA REFORMA

Uno de los temas cuya definición constituye uno de los elementos más importantes en la determinación de las posibilidades de éxito del proceso de reforma es el de la coordinación misma del proyecto. En principio, tal como adicionalmente ha quedado demostrado con la experiencia latinoamericana, la cabeza visible del proceso es el gobierno con ayuda de la misma Rama Judicial.

Tradicionalmente en Colombia el tema justicia ha estado desmembrado como preocupación entre las diferentes ramas del poder público, la creación de un organismo independiente por la Constitución de 1.991 fue un gran avance, por lo menos estructuralmente se requería. Este órgano se encargó principalmente de la administración racional y eficiente de los recursos, de la elaboración y seguimiento de un Plan de Desarrollo de la Justicia y del ejercicio del control disciplinario respecto de jueces y abogados.

Nuevamente, frente a este punto se debe poner de presente la necesidad de contar con una base de apoyo interinstitucional y que involucre a todos los potenciales beneficiarios del proyecto. Para esto se puede pensar en una comisión, no simplemente de funcionarios públicos, o interinstitucional, como la que normalmente se refiere en estos casos, sino más que eso, una organización tripartita; con representantes a la vez del Gobierno, de la Rama Judicial y de la sociedad civil. Esa es una forma de dotar de un grado importante de legitimidad la definición de los múltiples objetivos, lo que finalmente garantiza que no se presenten sesgados liderazgos de las agendas más individualistas.

La idea sería que esa misma conformación de la dirección del proyecto promueva una reforma en todo sentido orientada hacia el bien común. El modelo que se debe perseguir no se agota en el poder judicial formal, sino que comprende a los abogados, a las soluciones extrajudiciales previas y a todos los sistemas alternativos de resolución de conflictos a través de una verdadera Justicia de múltiples puertas.

1.7 CLARIDAD FRENTE A LOS BENEFICIARIOS

Tiene relación estrecha con el tema del consenso requerido para la reforma. Así como decíamos unas páginas atrás que en buena parte de América Latina hay una percepción generalizada de que la justicia judicial es lo único que existe para la solución pacífica de conflictos, se requiere identificar o permitir que se identifiquen los beneficiarios reales de las reformas en justicia.

Toda modificación que permita mejoras sustanciales en la prestación del servicio de la justicia judicial, todo apoyo a la implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, cualquier esfuerzo por controlar el exceso de normas, redundan en beneficio del país entero. Sería interesante demostrar a los sindicatos el cambio que se generaría a nivel laboral si los jueces definieran controversias de contenido individual en unos meses, si la insolvencia del patrono es controlada por medidas cautelares eficaces garantizando el cubrimiento de los intereses de los trabajadores. Llamaría la atención que quienes contratan con el Estado supieran que en caso de no encontrar eco en cuanto al respeto del principio de selección objetiva tienen una opción diferente a resignarse,¹² quedando en manos de un juez contencioso administrativo la posibilidad de corregir la desviación al principio de legalidad.

Se trata apenas de un par de ejemplos. En lo que tiene que ver con externalidades se puede decir que los esfuerzos en justicia generan un incremento en el bienestar general de la población. Por una parte, las políticas de fomento y mejoramiento de las posibilidades de acceso a la justicia tienen un impacto notorio en el grupo de población de bajos recursos. Por otra parte, las medidas en favor del desarrollo de mejores y más ágiles procedimientos de justicia tienen un impacto directo frente a los retornos de las actividades financieras y de inversión.

¹² El proceso para que se declare en sentencia definitiva la nulidad de una adjudicación difícilmente puede en la actualidad haber avanzado en un 30% cuando el contrato adjudicado ya se terminó. La duración promedio de un proceso de este tipo ante la jurisdicción contencioso-administrativa supera los trece (13) años (j).

También frente al mismo Gobierno en relación con el desarrollo de sus otros cometidos, una justicia independiente y de calidad garantiza control e impide abusos contra la libertad y seguridad de las personas.

La garantía de una justicia seria e imparcial en materia de litigios involucrando a las entidades gubernamentales genera seguridad frente a la inversión, a la vez que permite continuidad en las obras contratadas en materia de infraestructura para el desarrollo general de la economía.

En suma, la reforma en justicia siempre generará externalidades positivas que se traducen en una mejoría en las condiciones de vida de la gran mayoría de los ciudadanos y el desarrollo de la economía. Mientras no se implementen reformas que hagan que las condiciones citadas se cumplan, los litigios no van a canalizarse en forma positiva. Si el sistema de justicia no satisface las necesidades de la población, de todas formas los litigios, controversias, e incluso venganzas se arreglarán de alguna forma, así sea dentro de la justicia por mano propia, la impunidad o simplemente la consolidación de los abusos por parte del más fuerte o poderoso.

El buen funcionamiento de la justicia redundará en beneficio de todos, cuando la justicia no funciona bien, el costo social aumenta, los derechos y libertades de las personas se vuelven irreales o meramente formales, el crecimiento económico se reduce y, al final, quienes más padecen las consecuencias son quienes siempre han estado por debajo del límite del acceso a la justicia. En palabras de Santos Pastor, aquellos que tienen los “pies descalzos”.

Es por ello que presentamos en un primer momento los típicos problemas u obstáculos del sistema judicial.

2.- PROBLEMAS BÁSICOS A SER CONTEMPLADOS

Frente a la mayoría de la población se presentan tres tipos de problemas frente a la relación entre la ciudadanía y la justicia:

Primero, el sistema judicial es percibido como algo remoto, complicado, y sobre todo, lento para resolver los conflictos que se suelen presentar entre los ciudadanos. Esto resulta especialmente cierto en los grupos vulnerables como los más pobres, los campesinos, las mujeres cabeza de familia, etc. quienes perciben al poder judicial como algo lejano y más como proveedor de sanciones en vez de una instancia para hallar soluciones justas a conflictos cotidianos.¹³ Al no entenderse en absoluto la justicia como institución susceptible de generar beneficios, la palabra misma justicia se toma como un estigma, ya que se le asocia en forma casi exclusiva a los procesos penales; aquellos que sancionan conductas.

En segundo lugar, la gran mayoría de la población desconoce la manera en la que los medios de resolución de conflictos, tanto formales como alternativos, pueden contribuir a generar un clima de paz social y por tanto, a mejorar su calidad de vida.

Esto se relaciona necesariamente con lo anterior: en la medida en que la justicia formal se conciba, en forma casi exclusiva, como un modo de distribuir castigos, se generan barreras culturales que impiden el cabal conocimiento de los mecanismos del sistema para la resolución de otros conflictos. En otras palabras, la población se acercará al sistema de justicia (si lo hace), buscando una manera de castigar a los infractores antes que de resolver problemas. Hay entonces una evidente deficiencia en la educación e información de la población sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia, tanto el formal como los informales.

En tercer lugar, existe una debilidad institucional en los llamados medios alternativos de resolución de controversias. En los últimos años se han implantado diversas instancias y mecanismos alternos a la vía judicial, tales como: justicia de paz, arbitraje, conciliación, etc. Estos mecanismos, a pesar de contar con el debido soporte legal, de permitir que las soluciones a que se llega por esta vía sean ejecutables, y en consecuencia de obligatorio cumplimiento para las partes, aún no logran un mínimo grado de generalización. Se perciben todavía para la mayoría de la población como lejanos, no se conocen

¹³ Este fenómeno es común en los países de América Latina, la evidencia es básicamente la misma. Para el caso venezolano, a título de ejemplo, consúltese el trabajo de C.L. Roche, J. Richter, N. Pérez: los excluidos de la justicia en Venezuela, Caracas, 2002, Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela.

suficientemente, y los que se conocen generan la sensación de que no producen documentos con el mismo valor que la sentencia del juez. Frente a esto, tal como lo exponemos al tratar el tema correspondiente a esos mecanismos, es necesario reforzar la tarea de su divulgación y sus características, haciéndolos eficientes.

Ninguno de los tres problemas mayores identificados es responsabilidad de los jueces, que apenas desde 1.991 cuentan con un órgano de administración de la rama independiente que, como lo veremos más adelante, tampoco garantiza una real autonomía. Tampoco se trata de una responsabilidad exclusiva del Gobierno, se trata de un proceso de continuo deterioro, de anquilosamiento, de un ropaje insuficiente que se quedó pequeño para una conflictividad que se desarrolló mas allá de lo previsible, esto, durante un proceso que lleva mas de cincuenta años.

Durante esas décadas ha sido la sociedad la que olvidó el problema de la justicia, se trata del conjunto de la sociedad (instituciones, dirigentes, individuos). Este verdadero abandono ha generado directa o indirectamente múltiples consecuencias, liderando la lista una muy negativa influencia para la economía y crecimiento del país.

Una justicia con sus cuadros muy cerrados, con poca permeabilidad y criterio en las incorporaciones, con baja independencia en las áreas sensibles o claves, con un grado relativo de especialización en los Magistrados y con niveles de corrupción preocupantes, es la que debe iniciar un tratamiento intensivo hacia el cambio.

La justicia es lenta, se trata de una verdad de a puño, pero desafortunadamente la justicia es más lenta cuando de reformarla se trata.

Por ello consideramos adecuado esbozar a continuación los temas a ser abordados en un Plan de Justicia.

2.1.- SEGURIDAD JURÍDICA

El producto por el que se debe trabajar, el resultado que se debe vender como alcanzable por los promotores de la idea es el de una justicia que garantice seguridad jurídica. En

seguridad jurídica se pueden resumir las aspiraciones legítimas de la ciudadanía frente al papel del Estado en materia de derecho y de justicia. Compartimos el concepto del argentino Julio Olivera, quien entiende la seguridad jurídica como la suma de cuatro componentes: (i) la seguridad física, (ii) la regularidad y eficacia en los mecanismos de aplicación del derecho (el sistema judicial), (iii) la claridad y coherencia del sistema legal y (iv) la estabilidad del orden jurídico.¹⁴ Esta es la garantía en derecho que espera y exige el inversionista, nacional o internacional, encontrar en el país un escenario donde sus libertades y derechos estén garantizados, y donde las reglas a que se somete cuando inicia un proyecto y arriesga en la economía nacional, se respeten y le permitan, desde un principio prever el tratamiento que recibirá ante cualquier eventualidad.

La preocupación es clara y últimamente ha sido especialmente reconocida por el gobierno nacional, para el momento de elaboración de estas líneas se encontraba a punto de ser aprobada la ley sobre estabilidad jurídica, que persigue la misma finalidad, disponer condiciones para que quienes apuesten por el país sepan a qué se arriesgan y en qué condiciones podrán defenderse.

Este sentido amplio de seguridad jurídica puede identificarse incluso con la garantía misma del Estado de Derecho; donde la discrecionalidad total no existe y donde la razonabilidad que permite el debate democrático garantiza la posibilidad de participar activamente buscando satisfacción de los intereses y necesidades propias, sea a través del derecho de defensa, del acceso a la justicia o incluso de la garantía de ejecutabilidad de los fallos en justicia.

2.2- IMPACTO EN LA ECONOMÍA

Evidentemente el simple hecho de ofrecer garantías del tipo de las descritas frente a los ciudadanos, redundará en beneficio general de la economía. Basta imaginar que existiendo una adecuada ejecución legal de los contratos privados, se reduce el costo de las transacciones estimulando a los agentes económicos a incrementar el número y marco geográfico de las mismas. Esto a su vez, provoca una más amplia difusión del

¹⁴ OLIVEIRA, Julio, “Crecimiento económico y seguridad jurídica”, estudio expuesto en su incorporación a la Academia Nacional de de Derecho y Ciencias Sociales. Citado en FORES, op cit.

conocimiento incluyendo no solamente conocimientos tecnológicos, sino también la transmisión de management, marketing y buenas prácticas financieras.

Se puede perfectamente afirmar que en cuanto a la relación entre la calidad del servicio de justicia ofrecido y la situación de la economía se genera una relación circular, en casos de estancamiento económico normalmente la misma situación produce tensiones que generalmente se traducen en inseguridad jurídica; esta inseguridad jurídica, a su vez, impide el crecimiento y ello perpetúa el estancamiento económico en un proceso que, se retroalimenta a si mismo.

Ahora que el país se involucra a fondo en el proceso de eliminación de fronteras comerciales, es indispensable tener en cuenta la importancia de contar con unas instituciones de justicia que permitan la garantía de los derechos de propiedad y la reglamentación de las condiciones generales de los intercambios.

Definitivamente no podemos ser ajenos al proceso de globalización o de apertura de fronteras comerciales. En un escenario de competencia fuerte, las diferencias institucionales constituirán un elemento fundamental a la hora de tomar decisiones.

De acuerdo con la teoría del Profesor North, Premio Nobel de Economía en 1993, en la medida en que la economía mundial está más integrada, los vencedores en la competencia serán las naciones que posean mejores instituciones. En esta medida, un sistema judicial que funcione adecuadamente ofrece un mecanismo importante para controlar las decisiones discrecionales respecto a lo político o, por lo menos, para evitar el abuso de la discrecionalidad en lo que tiene relación con los derechos privados creados.

Mantener un sistema judicial inefectivo, y peor aún, corrupto necesariamente aumentará los costos de transacción asociados a la iniciativa privada, tanto interna como internacional, y se traducirá en niveles de inversión por debajo del óptimo. Seguir postergando las reformas institucionales no sólo continuará afectando la situación de la economía general, sino también tendrá efectos distributivos indeseables.

Con simplemente examinar los componentes de conceptos como el de “riesgo país” para verificar que la calificación del mismo tiene como uno de sus componentes importantes el de las garantías institucionales. Si un crédito a la Nación o a los nacionales tiene un componente de tasa relativo a este riesgo, y obviamente así es, es evidente que la situación de justicia tendrá un efecto en los intereses de los créditos, luego necesariamente, en la economía.

2.3.- JUSTICIA EN MUCHOS OTROS ESCENARIOS DE LA SOCIEDAD, MÁS ALLÁ DE LA JUSTICIA JUDICIAL

Debe tenerse en cuenta que para lograr una Planeación integral del sistema de justicia, involucrando las variables en juego, debe partirse del reconocimiento del sistema jurídico como algo que necesariamente excede al sistema judicial. Evidentemente existen condiciones y mecanismos que pueden solucionar conflictos, tales como el mercado y los mecanismos alternativos de resolución de controversias (generalmente en forma menos costosa). Estos elementos están fuera del aparato judicial pero integran el sistema jurídico del país. Deben ser el marco de referencia para la actuación judicial. La existencia de reglas del mercado, con actuación de mecanismos de defensa del consumidor y de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, permitirá que lleguen al juez aquellas situaciones donde la solución sólo pueda ser dada por éste.

Obviamente esto en cuanto a la situación en la cual ya hay un conflicto, porque definitivamente otro campo dentro del que se deben adelantar importantes esfuerzos es en la aceptación y apoyo de otros mecanismos sociales de control. Ya que si bien la reforma judicial implica y ofrece un verdadero fortalecimiento del Estado de Derecho, de la misma forma que garantiza la posibilidad de ejecutar los contratos generando un importante componente de seguridad jurídica, debe tenerse en cuenta que esta misma función la desarrollan en cierta medida otras instituciones de la sociedad.

Resulta apenas lógico que dentro de las instituciones sociales se encuentren formas de control y garantía de transparencia, así como verdaderos medidores de eficacia de los diferentes procesos de interacción humana. Este fenómeno es mundial y generalizado; así como los contadores y auditores determinan estándares y evalúan sobre esa base el

comportamiento de varios actores económicos, las entidades financieras proveen un incentivo a los consumidores y a los negociantes para cumplir con sus obligaciones informando comercialmente aquellos que no cumplen sus compromisos, los medios de comunicación y los organismos no gubernamentales son normalmente los primeros en detectar y publicitar cualquier acción arbitraria o ilegal por parte del gobierno.

Todo lo anterior coadyuva con el sistema de justicia en el mantenimiento de las reglas de juego en las relaciones económicas, aplicando correctivos para los casos en que se presentan irregularidades, se trata de elementos importantes, que no deben ser desdeñados y que cumplen labores de corrección de desviaciones.

Es precisamente Santos Pastor quien afirma que la eficiencia de la administración de justicia se da *“en aquellas situaciones en que no es posible aumentar la tutela judicial de los derechos y demás productos de esta organización con los medios de que se dispone o, alternativamente, aquella situación en que no es posible reducir el costo de la justicia sin afectar el nivel de tutela disponible”* y que el objetivo de la política judicial consistirá en *“la maximización del acceso a la justicia, dados unos recursos, o en la minimización de los costes sociales del proceso (los derivados de los errores judiciales y los costos directos), dado un nivel de tutela judicial”*.¹⁵ (cursivas fuera de texto)

Dentro de lo que podría ser una propuesta en cuanto a la metodología a seguir en la definición y estructuración de un Plan de Justicia a largo plazo, es necesario partir de un presupuesto: la justicia estatal tiene ciertos límites y no tiene mayor sentido aspirar a una oferta de este servicio para todos los conflictos sociales. El judicial no es y ante todo, no debe ser el único ni el más grande sistema de solución de conflictos, debe constituirse en la garantía que ofrece el Estado en cuanto a que siempre habrá una instancia capaz de dirimir un conflicto. Situándonos en nuestro país, resulta verdad de a puño la relación entre realidad social y realidad institucional, no hay necesidad de acudir a complejas estadísticas para comprender que los factores de violencia endémica que vive Colombia, así como un fenómeno importante de exclusión, tiene una relación directa con el estado de cosas institucional de la justicia.

¹⁵ PASTOR, Santos. *“Ah de la justicia”*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia. Madrid, España. 1993.

2.4.- FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA JUDICIAL

Si hay algo frente a lo cual el consenso es generalizado en todas las esferas de la vida colombiana es que la situación de la justicia no responde a las necesidades actuales del pueblo colombiano y que constituye por el contrario un obstáculo importante a la competitividad y el desarrollo del país.

La justicia es, tal como lo enseñan en los primeros años de la carrera de derecho los profesores de derecho constitucional, uno de los tres poderes del Estado. La realidad no demuestra la afirmación. El poder judicial no ha sido verdaderamente más que la administración de justicia, la herencia colombiana de los principios de la revolución francesa ha mantenido el papel del juez como lector de la ley, como la boca que pronuncia las palabras de la ley, de acuerdo con la manida expresión de Montesquieu.

Si se parte de lo anterior, el tema de la independencia del juez, o más en general, de la Rama Judicial no tiene mucho sentido. Sólo desde la Constitución de 1991 se ha constitucionalizado (al menos en la teoría) la independencia de la Rama Judicial, a través de la creación del Consejo Superior de la Judicatura, que, tal como más adelante se expone, no ha logrado generar una autonomía en la práctica - con independencia del gobierno - de lo que debe ser, a nivel macro, la tarea de administrar justicia.

Nos parece que un resumen adecuado de las aspiraciones que en cuanto a independencia debe tener la Rama Judicial sería:

- (i) Independencia de criterio como virtud de los jueces que integran el sistema;
- (ii) La autonomía funcional de la organización judicial¹⁶, y
- (iii) La confianza de la ciudadanía.

La primera pretensión del sistema constitucional de un órgano independiente para el poder judicial es salvaguardar el gobierno del poder judicial: esto es, poner al juez al abrigo de la política. Sin embargo, desde lo más elemental para desarrollar la labor de poner al día la

¹⁶ Necesariamente se relaciona con el tema presupuestal, al que más adelante nos referiremos.

justicia, que es el tema de los recursos, la intervención de todos (salvo la del mismo Consejo Superior de la Judicatura) se hace manifiesta.

Como va la justicia va mal, la morosidad judicial es consecuencia de una serie de fallas estructurales que no se corrigen con las mas estudiadas reformas de procedimiento: el modelo organizativo de la justicia es igual al de hace 100 años; una estructura del proceso que en muchos aspectos debe mejorar considerablemente, así como una sobreabundancia de demanda social de resolución de conflictos, debido en una gran parte a razones estructurales y vicios de funcionamiento¹⁷.

2.5 INVOLUCRAMIENTO DE LOS ABOGADOS EN EL PROCESO

La calidad de abogados que llenan los juzgados, notarías, despachos públicos, etc. es francamente deficiente. Hay además una sobreoferta de servicios jurídicos, las limitaciones en la información y orientación profesional para quienes tienen el privilegio de alcanzar la formación universitaria es deficiente. Las carreras tradicionales siguen siendo, irónicamente, las más tentadoras en una economía que se dice en desarrollo y que en realidad requiere ahora más de técnicos que de médicos o abogados. Basta visitar las inspecciones de tránsito para verificar la forma en que pululan los abogados de todo tipo, ya vamos por la tarjeta profesional No. 135.000!!!.

Todos estos “profesionales del derecho” en situación de crisis institucional, nutren la máquina judicial formal a través de un número indeterminado de “complejos litigios”, que podrían encontrar fácil solución a través de otros cauces que no fuera la judicialización irreflexiva de determinados asuntos. Esta actitud se refuerza con la complejidad creciente de los ritos o procedimientos, lo cual no sólo genera mayor dificultad a la hora de fallar en derecho (nulidades, recursos, etc.) sino que de por si afecta y entraba mas las posibilidades de acceso a la justicia, no sólo por costos de abogado, sino porque fomenta un código que

¹⁷ Las decisiones judiciales sólo se utilizan para el caso concreto, la jurisprudencia no cultiva el precedente. En Colombia esta situación se presenta en muchos órdenes, así como lo describe el profesor Rafael Jiménez Asensio: “el sistema se parece cada vez mas a un supermercado de gran superficie en el que el cliente encuentra siempre lo que quiere”.

requiere de un intérprete para ser leído, intérprete que en el caso Colombiano hace ilegible y lejana la norma para la mayoría de la población.

En el proceso que se pretende adelantar de reforma a la justicia, de adecuación de la institución a las necesidades de la sociedad colombiana y de quienes de una u otra forma tienen interés en el país es indispensable contar con la participación permanente de los abogados, en realidad son ellos quienes mejor dimensionan tanto los avances como las falencias que en un determinado momento se presentan en el proceso de reforma de la justicia.

Definitivamente la función social de la profesión debe manifestarse en este proceso. El potencial es inmenso, simplemente baste detenerse un momento en el papel que ha jugado el Instituto Colombiano de Derecho Procesal en la elaboración del modelo de Código General del Proceso. Evidentemente el aporte no sólo es útil sino de la mejor calidad que en el tema se puede esperar. Lo mismo es legítimo esperar de instituciones que tradicionalmente han colaborado con la justicia, como la misma Academia Colombiana de Jurisprudencia, las asociaciones que agrupan a profesionales en derecho tributario, penal, de seguros, etc

2.6. RACIONALIZACIÓN LEGISLATIVA

Como ya lo hemos mencionado, la reforma de la justicia que en realidad se requiere (no la parcelaria o coyuntural, sino la de largo plazo), implica una conjunción de esfuerzos en diferentes aspectos. Uno de éstos resulta ser sin lugar el control de la proliferación indiscriminada de normas jurídicas, la tendencia de reglar cada vez más los asuntos pretendiendo limitar la labor del juez al mantenimiento y respeto de la soberanía parlamentaria del siglo XIX, lo cual generó el efecto contrario. En la realidad situaciones que serían susceptibles de auto-composición llegan al juez para que sea éste quien defina cuál es la norma aplicable a un caso concreto. Con el agravante que esa jurisprudencia no tendrá más efecto que el económico entre las partes en conflicto y no va a permitir construir sobre ella, consolidando, entre otras cosas, un componente de seguridad jurídica.

La labor legislativa en Colombia no incluye un sistema eficaz de seguimiento del producto, la hiperactividad legislativa produce una banalización de las normas y del derecho. De esa manera, va cediendo paulatinamente en su fin de ser un instrumento para regular la convivencia pacífica. Paralelamente, aumenta la desconfianza en la legislación y en los operadores encargados de aplicarlas. Se crea así un círculo vicioso cuando al no aparecer las soluciones, se vuelve a legislar repitiéndose indefinidamente este procedimiento.

Se han propuesto iniciativas interesantes en materia de esta racionalización normativa, desde el 2003, con motivo de la fusión entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia se dictó el Decreto 200 de 2003 *“por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones”*, en el capítulo dedicado a su estructura y funciones de sus dependencias asigna a la Dirección de Ordenamiento Jurídico entre otras, las siguientes funciones:

“Artículo 21. Funciones de la Dirección del Ordenamiento Jurídico. Son funciones de la Dirección del Ordenamiento Jurídico las siguientes:

1. Elaborar los Planes y programas necesarios para el diseño de las políticas y estrategias para la racionalización y coherencia del ordenamiento jurídico y la simplificación normativa.
2. Coordinar la aplicación de las políticas y estrategias adoptadas por el Gobierno Nacional para la racionalización y coherencia del ordenamiento jurídico y la simplificación normativa”.

Se trata de una legítima y necesaria aspiración por parte del Gobierno. Sin embargo debe tenerse en cuenta que esta debe ser una función de todos los poderes públicos.

La racionalización de las leyes tiene un excelente aliado en la Corte Constitucional, las leyes con cierta trascendencia son examinadas mediante el cotejo con la norma superior y con el llamado bloque de constitucionalidad cuando los ciudadanos así lo demandan. Sin embargo falta un esfuerzo decidido de control de eficacia de las normas que permita

optimizar la función normativa, no sólo del Congreso, sino también del gobierno. Esta bien que seamos un país de leyes, no tiene sentido que nos ahogemos en ellas.

Para una buena administración de justicia es indispensable contar con un sistema racionalizado de producción de leyes. Las leyes en Colombia no son objeto de un procedimiento de evaluación o de seguimiento en cuanto a su aplicación. La verdadera eficacia instrumental de las leyes no se observa desde un punto de vista técnico y sobre bases estadísticas. La verificación de los cambios generados en la sociedad por la promulgación de una determinada ley constituye la mejor forma de optimizar el valor del trabajo parlamentario.

Siguiendo una recomendación Planteada por el Dr. Luis Carlos Sáchica ¹⁸ hace ya varios años, se podría pensar, como alternativa, en una instancia o filtro pre-legislativo, que podría ser el mismo Congreso o un cuerpo asesor como la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que se encargaría de básicamente de:

- (i) Hacer el seguimiento de la aplicación de las leyes, para determinar sus efectos útiles , contraproducentes, etc.
- (ii) Modificar las leyes vigentes, así como de determinar la conveniencia y oportunidad de las reformas que se propongan;
- (iii) Definir el desuso de las leyes para su derogatoria;
- (iv) Analizar y estudiar los estatutos legales de otros países para percibir novedades que se requieran introducir a la legislación nacional;
- (v) Recomendar la eliminación de normas duplicadas o sobrantes.

En este mismo sentido, bienvenidas nos parecen las manifestaciones recientes del actual Ministro del Interior y de Justicia Sabas Pretelt de la Vega, en cuanto a la promoción de la depuración del exceso de normas que circulan en el país¹⁹. La propuesta del Ministro

¹⁸ Comunicación de 5 de noviembre de 1998 dirigida por el Dr. Luis Carlos Sáchica al Dr. Alfredo Fuentes, Director de la Corporación Excelencia en la Justicia.

¹⁹ Diario El Tiempo, miércoles 20 de julio de 2005 p 1-4.

incluye la recopilación para finales del año 2005 de un solo Decreto con las normas que regulan cada sector.

Dentro de la misma filosofía, la Directiva Presidencial No. 1 de 2005 conmina a los Ministros del Despacho y Directores de Departamentos Administrativos a disminuir la expedición de normas. No sólo les da un plazo perentorio (era de 4 meses originalmente pero el Ministro del Interior y de Justicia ya habla de final del año), para que elaboren un inventario de las normas vigentes, al tiempo que se deberá recopilar la jurisprudencia que las afecte.

La norma también prevé el diseño e implementación de un Sistema Único de Información Normativa por parte del Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación. La misma Directiva prevé –y ya se ven los resultados- que en cada Decreto se mencionen expresamente las disposiciones derogadas, subrogadas, sustituidas o adicionadas.

Aplaudimos esta decisión del gobierno y consideramos que hace parte esencial de un proyecto viable de reforma a la justicia.

2.7.- PRESUPUESTO

Un tema especial, que nos parece debe ser manejado autónomamente es el del presupuesto de la justicia, entendiendo como ya lo hemos indicado en múltiples ocasiones, que la justicia que será objeto de una futura Planeación involucra mucho más que la que administran los jueces de la República.

Hasta 1.991, el sector justicia se encontraba en una disyuntiva entre los aspectos administrativos y judiciales, debido a la existencia de una autonomía absoluta a nivel orgánico, pero con una dependencia total frente al Ejecutivo en los aspectos administrativos y financieros.

Con el objeto de remediar en parte los problemas generados por la falta de autonomía administrativa, se creó como organismo de rango constitucional al Consejo Superior de la

Judicatura con dos funciones específicas: la primera, el control disciplinario, traducido en las labores de inspección y vigilancia de los jueces, los abogados y los fiscales. La segunda, consistente en la administración de los recursos asignados a la Rama Judicial.

En desarrollo de la segunda función el Consejo Superior de la Judicatura diseña el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial, y proyecta el presupuesto de la misma para que haga parte del Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Una vez este último es ley de la República, definirá con carácter vinculante las apropiaciones de recursos para la justicia (por lo general serán inferiores a las solicitadas originalmente).

Es en este punto donde radica el problema más complejo a administrar por parte del Consejo Superior de la Judicatura. Tal como nos lo expresó el Doctor Julio César Ortiz cuando fungía como presidente de la Sala Administrativa del Consejo, se trata de uno de los obstáculos mas grandes para el desarrollo de nuestro sistema de justicia, de ahí que consideremos necesario identificar de manera clara los aspectos que pueden ser objeto de evaluación o de reforma, con el fin de incorporarlos dentro de la estrategia a largo plazo a que nos hemos venido refiriendo.

En primer lugar, tal como lo han determinado estudios previos sobre el estado de las finanzas de la justicia en Colombia,²⁰ hay que establecer diferencias específicas en dos rubros:

- (i) El de los gastos destinados a la remuneración de servicios y al funcionamiento del aparato judicial, los cuales son apropiados por el gobierno de manera suficiente conforme a la nómina existente y a los gastos generales en los que incurre dicho aparato, así como a las proyecciones del Consejo Superior de la Judicatura. Estos son girados en forma oportuna, razón por la cual no puede hablarse de problemas significativos asociados con este rubro.

No es objeto de discusión el de la suficiencia de los gastos de funcionamiento, ya que si bien normalmente ha habido una reducción del presupuesto proyectado

²⁰ Concretamente el trabajo del BID sobre “Evaluación de la gestión, eficiencia y finanzas de las altas cortes colombianas y su inscripción dentro de un análisis global del sector justicia” Carlos Amaya CEDE 2001.

en casi todos los años de existencia del Consejo Superior de la Judicatura, ha sido la proyección destinada a gastos de inversión la que se ha visto mayormente afectada y no la de funcionamiento. De hecho, tal como más adelante lo manifestamos, se puede observar que dentro de las labores hasta ahora desarrolladas por el Consejo Superior de la Judicatura, el aumento de personal no ha sido protagonista.

- (ii) Dentro de las consideraciones de tipo presupuestal relacionadas con la Rama es indispensable tener en cuenta que los gastos de funcionamiento tienen que incluir una contingencia pensional importante, esto dado la gran cantidad de funcionarios que en los próximos meses saldrán a disfrutar de su pensión de jubilación. Evidentemente esos cargos se proveerán en las mismas condiciones (luego los mismos costos), pero se genera un pasivo pensional importante que va a afectar el presupuesto correspondiente a gastos de funcionamiento, sobre todo si se tiene en cuenta que los promedios de edad actuales en los juzgados del país son bastante altos. Simplemente debe tenerse en cuenta que el pasivo pensional de la Rama es incluso comparable con el de las Fuerzas Militares.

Los recursos del presupuesto destinados a la inversión (infraestructura física, informatización, formación judicial, carrera judicial), los cuales se han visto afectados por apropiaciones deficitarias y por inoportunidad en los giros (inclusive cuando ha habido una apropiación adecuada), están directamente atados al PAC (Plan Anual de Caja) y su disposición depende directamente del Ministerio de Hacienda.

La autonomía de la Rama a través del Consejo Superior de la Judicatura, en lo relacionado con presupuesto, es parcamente nula. Esto se deriva de dos causas principales: (i) del hecho de que el Congreso expida la Ley de Presupuesto – lo que genera dependencia del Legislativo -, y (ii) del manejo de los recursos propios de la Rama por parte del Ejecutivo, situación que en la actualidad afecta notablemente la inversión dentro del aparato judicial.

Al no controlar estos elementos, el Consejo carece de importantes herramientas para coordinar eficazmente una política de inversiones. En este sentido se ha pronunciado en

diversas oportunidades el mismo Consejo Superior de la Judicatura, en cuyo informe rendido ante el Congreso acerca de la gestión 2002-2003, puede leerse lo siguiente:

“En la última década el presupuesto de la Rama Judicial ha sido diseccionado en un 96% a financiar los gastos de funcionamiento correspondiendo el mayor porcentaje a los gastos de personal, especialmente en lo relativo a juzgados y tribunales, el 4% restante ha financiado permanentemente el presupuesto de Inversión. Sin embargo, este último ha sido afectado considerablemente por recortes y aplazamientos de apropiación en las diferentes vigencias, lo que ha conllevado a parálisis de obras, incremento de los costos de la mismas, a un significativo retraso en la culminación y ha propiciado consecuentes demandas por solicitud de restablecimiento del equilibrio económico.”

Correctivos a la situación actual de presupuesto deben ser adoptados. Dentro de las propuestas que se hasta ahora se han Planteado se involucran reformas de tipo legal e incluso constitucional.

Una de las medidas que estimamos razonable considerar ha sido ya intentada con éxito en varios países, consiste en determinar una asignación presupuestal para la Rama Judicial correspondiente a un porcentaje constante del presupuesto general de la Nación. Esta medida podría implementarse en Colombia mediante un acto legislativo que incorpore a la Carta una fórmula que podría ser equivalente a la prevista para el sistema general de participaciones de las entidades territoriales. Sería una forma de garantizar una mínima participación de la Rama dentro del presupuesto de la Nación.²¹ Tal como lo mencionamos más adelante en el presente trabajo, una propuesta en ese sentido se ha incluido dentro del proyecto de reforma a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. Se propone comprometer un 0,2% del PIB anual en la implementación de la oralidad en los procedimientos.

Dicha medida respondería a la necesidad objetiva de invertir en justicia, evitando las contingencias que el manejo político puede aportar a este tipo de debates dentro del proceso

²¹ La participación de la Rama Judicial en el presupuesto nacional ha disminuido ostensiblemente durante los últimos tres gobiernos, para los tres últimos años el promedio ha sido de un orden de 1.3%.

de discusión de la Ley Anual de Presupuesto y garantizando de manera permanente una asignación presupuestal independiente de las decisiones adoptadas por la coyuntura por parte del Gobierno y del Congreso.

Una segunda medida que podría llegar a producir importantes resultados, podría ser la del afinamiento de los procedimientos para el recaudo de las rentas propias. El sistema colombiano prevé que la justicia perciba recursos del rendimiento de los depósitos judiciales, del impuesto a los remates, de las contribuciones notariales y de la incautación de bienes ilícitos. Las mencionadas son rentas propias de la Rama Judicial. Sería interesante garantizarlas a través de un manejo eficiente de información y recaudo; la utilidad de estos recursos resultaría de suma utilidad en el propósito de lograr para la Rama algo de independencia en lo referente a inversión, manteniendo dependencia de terceros únicamente para fines administrativos.

Como paso previo para la aplicación de la medida resulta indispensable determinar el peso relativo de las rentas propias de la Rama Judicial. Será a partir de un trabajo de campo que se debe determinar las cuantías estimadas a que corresponden. Sobre la base de esos resultados se podrían efectuar Planes y programas de inversión a mediano y largo plazo por parte del Consejo Superior de la Judicatura, con su correspondiente soporte presupuestal.

Esta propuesta debe aunarse a la creación de un sistema de información que permita actualizar periódicamente las cuentas descritas. Se puede pensar también en la posibilidad de que la misma Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), si así se concluye que es más eficaz (evidentemente se trata apenas de una propuesta a la que deberá dársele el debate correspondiente), recaude los recursos provenientes de las rentas mencionadas. En ese caso, de acuerdo con el mismo principio constitucional de colaboración armónica entre los poderes públicos, se puede diseñar una cooperación interinstitucional eficiente entre el Consejo Superior de la Judicatura y la DIAN, con el fin de maximizar la efectividad del sistema de información propuesto.

Otra de las alternativas frente al tema del presupuesto requerido para abordar las inversiones requeridas en materia de justicia, es el estudio de la posibilidad y condiciones en que se podría implementar en Colombia el sistema de la tasa judicial para ciertos

procesos. Se trata de un punto que tocaremos en detalle más adelante; por lo pronto baste mencionar que el derecho de acceso a la justicia y el principio de la gratuidad del mismo deben interpretarse y reevaluarse de acuerdo con las condiciones en que en la práctica se hace uso del aparato estatal de justicia. De conformidad con las estadísticas manejadas por el Consejo Superior de la Judicatura²², para el año 2003 del total de las controversias en conocimiento de los jueces civiles, cerca del 70% corresponden a procesos ejecutivos. De ellos aproximadamente un 70% corresponde a demandas presentadas por el sistema financiero, es decir, básicamente la mitad del tiempo de los jueces civiles en Colombia se dedica a trabajar sobre el problema de la mora de los ciudadanos con las entidades financieras.

Este hecho permite repensar la filosofía que fundamenta e inspira la gratuidad. Se puede trabajar sobre este principio manteniéndolo para los casos en que la gratuidad es una condición indispensable para la garantía del acceso a la justicia, pero permitiendo que las entidades financieras asuman parte del costo de la justicia de acuerdo a su capacidad y atendiendo a las condiciones de la economía.

El punto de reflexión giraría en torno a la posibilidad de gravar a quien promueve una acción que tenga por objeto asegurar intereses de tipo patrimonial, haciéndolo incurrir en un costo proporcional al monto de la pretensión. Se excluirían de la medida en mención las causas laborales, las civiles con amparo de pobreza, y las causas penales.

El presupuesto asignado a la Rama para el año 2005 fue de 929.687 millones de pesos. Eso le permite apenas funcionar como lo ha hecho hasta ahora, esto es, limitadamente. La administración actual de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura reitera que los recursos son una necesidad primordial de la justicia en Colombia, es por eso en parte, que se reclama por parte de sus voceros la autonomía presupuestal.²³

²² Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. www.ramajudicial.gov.co Consulta “Entradas y salidas por tipo de negocio”.

²³ Entre otras: Entrevista al Dr. Guillermo Bueno Miranda, presidente de la Sala Administrativa del C.S.de la J. desde abril 2005 “*La justicia necesita una verdadera autonomía presupuestal*” *Ámbito Jurídico* 25 de abril de 2005 p. 3B.

2.8.- OBTENCIÓN DE RECURSOS

Cualquier medida que se pretenda adelantar en materia de reformas debe ser realizable, financieramente viable, debe establecerse de conformidad con las disponibilidades de tipo presupuestal. Si se piensa en una Planeación en justicia a largo plazo y se quiere garantizar su estabilidad en el paso de los diferentes gobiernos, debe contarse con garantías de presupuesto, sea interno o con participación de fondos multinacionales, como se Plantea más adelante.

Frente a este punto y tal como lo acabamos de mencionar dentro de las alternativas a considerar, estimamos que se debe debatir la posibilidad de comprometer recursos para la reforma incluso desde el punto de vista constitucional. Si se logra amparar a la justicia de los vaivenes políticos y de las coyunturas de austeridad, mediante un compromiso de carácter normativo, tal como sucede hoy en día con el concepto de gasto público social por ejemplo, se puede llegar a garantizar la estabilidad del proceso de cambio desde el punto de vista económico. Evidentemente es recomendable frente a la definición de una política a largo plazo de carácter técnico, brindar estabilidad económica que elimine el factor dinero de la conveniencia o no de continuar a mitad de camino.

Consideramos entonces que se debe incluir el tema financiero dentro del diagnóstico. Uno de los elementos que en este aspecto interfieren es el de los recursos provenientes de fuentes extranjeras que no necesariamente responden a una Planeación interna. Debe tenerse en cuenta que como quiera que las agencias de cooperación, así como la banca multilateral en la realidad latinoamericana son verdaderos generadores de políticas públicas, los créditos que conceden deben adaptarse a los propósitos y prioridades del Plan de reforma.

Como veremos, la importancia de la colaboración interinstitucional en la programación y ejecución de las políticas de cambio en la justicia es uno de los puntos mas importantes de esta relación. En Colombia, la forma en la que está previsto el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto para la justicia, constituye una enorme traba en la modernización de la justicia y ha resultado ser el problema más complejo en cuanto al cumplimiento de metas por parte del Consejo Superior de la Judicatura. Un escenario

propicio para involucrar las ramas del poder público en los temas de justicia, es la discusión del presupuesto y los debates en el Congreso.

Hasta cierta medida la falta de coordinación interinstitucional en materia presupuestal para lo que tiene que ver con justicia, se debe al desconocimiento de su situación y de sus necesidades reales. El Consejo Superior de la Judicatura lo ha expresado en varias ocasiones.

En el informe al Congreso de la República, correspondiente al año 1997-1998 se reconoce que uno de los principales problemas que aquejan a la administración de justicia está dado por el desfase presupuestal para aplicación de la ley. Para ese período, por poner un ejemplo, existiendo la obligación de proveer los cargos previstos por la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, se había incluido dentro del Proyecto de ley la cantidad de \$30.000'000.000 suma que finalmente no logró ser aprobada por el gobierno, impidiendo en la práctica la creación de los 1.722 cargos previstos en la misma ley.

El tema presupuestal constituye un pesado lastre a las entusiastas iniciativas de reforma y de modernización de la justicia. Sin embargo, no obstante reconocer el peso de las limitaciones de recursos generales en la economía colombiana, al mismo tiempo el desconocimiento o mas bien la desinformación del público de las tareas desempeñadas por los jueces, lleva a la errada conclusión de que el presupuesto que le es asignado es excesivo y ello, sumado a la ineficiencia demostrada, deriva en una pública sensación de insatisfacción y de desaliento cada vez mayor.

El tema de la disponibilidad de recursos en un contexto como el colombiano cada vez es más complejo, el interés dentro de los términos de la reforma de las instituciones de justicia en América Latina busca procurar un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, la verdadera optimización de los mismos. Es claro que en general, frente a cualquier contexto, para producir el doble no hace falta duplicar todos los medios.

Se requiere de una garantía de tipo normativo que permita que la reforma que se pretende coordinar cuente realmente con los recursos. Uno de los escenarios que consideramos ideales para generar esta seguridad evidentemente estaría dado por la Ley Estatutaria de

Administración de Justicia. Como se menciona precedentemente, la previsión en el sentido de comprometer una partida equivalente al 0.2% del PIB para desarrollar gradualmente la oralidad en los procesos judiciales, es una excelente iniciativa.²⁴

Esta es una de las medidas que consideramos esenciales a efectos de adelantar la modernización de la justicia en Colombia, compromisos reales y medibles. Confiamos en que el trámite de la reforma siga en el Congreso y obtengamos una ley de calidad que permita incluir o coordinar los aspectos esenciales de lo que consideramos ese Plan Nacional de Justicia.

2.9.- EXTENSIÓN DE LOS ASPECTOS DE LA REFORMA

Repetimos, lo que se debe buscar no es la simple modificación de los procedimientos ante los Tribunales, es necesidad improrrogable la garantía de estabilidad y certidumbre de las normas jurídicas, el aumento en la eficiencia y confianza de los usuarios en la justicia judicial, las posibilidades para todos de acceder a soluciones de justicia acordes con sus propias condiciones y necesidades, la garantía de la seguridad ciudadana representada en un sistema penal eficaz y justo, vías de solución de conflictos acordes con las necesidades de los comerciantes en el escenario del libre comercio y la calidad de las decisiones judiciales.

Por ello, dentro del proceso de diagnóstico y formulación de una política pública en justicia es indispensable tener en cuenta ciertos factores.

- (i) Para realmente marcar una diferencia con lo que hasta hoy se ha intentando en materia de modernización de la justicia, es indispensable dejar de pensar separadamente, las modificaciones a los Códigos de procedimiento, las adiciones presupuestales para la compra de elementos de escritorio, la creación de jueces de descongestión, la implementación de nuevos centros de conciliación de tipo gremial. Todas esas medidas no logran acumular un resultado que

²⁴ Ver, BUENO MIRANDA, Guillermo. “El juez de los jueces ante el nuevo sistema ora”. Periódico Ámbito Jurídico. Junio 20 de 2005, Pág 17A.

satisfaga a la opinión pública si no se trata de un proceso elaborado con visión de largo plazo. Eso si, deben establecerse prioridades.

- (ii) Aun cuando, tal como lo hemos mencionado en repetidas ocasiones, hay un componente interdisciplinario que figura durante todo el proceso, la visión de la reforma debe ser integral, es decir, muchos aspectos que se relacionan entre sí deben trabajarse en forma coherente; a título de ejemplo: la política carcelaria debe coordinarse con la política criminal en general, la disposición logística de los despachos debe coincidir con la imPlantación paulatina de la oralidad en el proceso, la capacitación de los jueces debe programarse a partir de las reformas legislativas, etc.
- (iii) El consenso al que tantas veces nos hemos referido debe ser en realidad el mayor generador de una política pública en justicia, sin embargo, no se puede dejar de tener en cuenta en la definición de las estrategias, que la cooperación internacional, interesada en los procesos de democratización de América Latina tiene programas muy serios en ejecución y que deben capitalizarse dentro del proceso de reforma, no en vano, bajo el patrocinio del Banco Interamericano de desarrollo (BID) en América Latina contamos ya con 19 países haciendo el tránsito de un sistema penal inquisitivo a uno acusatorio o mixto.
- (iv) El consenso sobre el que se debe trabajar para el diagnóstico y el diseño de las estrategias, significa también participación en la justicia. No sólo en lo relacionado con mecanismos de desjudicialización de los conflictos, sino también foros de discusión permanentes con la academia, los órganos representativos de los abogados, de los jueces, etc.

Debe tenerse en cuenta también que como se dice popularmente, aquello que no se puede medir, tampoco se puede manejar. Es importante trabajar con base en indicadores, como lo mencionamos anteriormente, el esfuerzo de diagnóstico tiene dos componentes, uno que es el de la percepción de los colombianos sobre su justicia y el otro que es el estadístico, el de la verificación de factores medibles que permitan sobre su propia base elaborar el “control de ejecución” de las reformas. Así como se ha dicho que es recomendable

establecer metas que se puedan verificar en el corto plazo a efectos de mantener el ímpetu y la voluntad de continuar con la programación; es importante contar con elementos que permitan establecer en un momento dado el grado de avance de las estrategias.

Uno de los resultados de los estudios previos adelantados por el BID frente a la experiencia en los proyectos de reforma de justicia es que para implementar una programación a largo plazo se requiere una visión sistémica, un análisis de la justicia desde un punto de vista amplio, es decir, cubriendo mas que el simple aparato judicial. Para esto debe partirse también de verificaciones sociológicas, de las instituciones que prestan servicios similares.

Una estrategia integral ayuda a identificar los proyectos prioritarios en términos de su impacto y de su posibilidad de generar mayores elementos de diagnóstico de las necesidades y de otros posibles cambios, eso significa que necesariamente debe haber posibilidades en el diseño de la Planeación de generar cambios a medida que se van experimentando las vivencias. En general, así como debe proponerse estrategias a largo plazo, sobre la base de que los resultados serán notorios sólo dentro de varios años, es indispensable proponerse resultados a corto, y mediano plazo a efectos de evitar fatiga de la reforma y pérdida de entusiasmo.

3.- ALGUNAS ESTRATEGIAS CONCRETAS POR ETAPAS

3.1.- IMPLEMENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS

Una vez llegue el momento de poner en obra las estrategias diseñadas en la etapa de estructuración de las modificaciones y cambios requeridos, la parte más importante de la tarea estará hecha. La estructura de las modificaciones debe estar Planteada en forma que se haga posible su implementación como un todo, es en esa primera etapa, y no en el momento de la ejecución, en donde se deben haber previsto los posibles impactos colaterales dentro de la misma estructura de ejecución (quiénes están involucrados, quiénes generan resultados que son prerequisite para el de los demás, etc.).

Para la verificación de resultados en la medida de lo posible deben generarse indicadores, la mayoría de proyectos definen específicamente metas (que códigos deben reformarse, cuánta gente se debe capacitar, qué instalaciones se deben adecuar, etc.). Sin embargo, no todos los proyectos propuestos pueden contar con este tipo de indicadores (debe poderse establecer en cualquier momento el estado de los avances, si ha habido diferencia entre lo que había y la forma como actualmente se administra justicia a los ciudadanos). Tal como lo recomienda el BID, es beneficioso para el éxito del proyecto mismo contar con indicadores o medidas de “accountability” para el público en general.

La Planeación debe ser objeto de evaluación permanente, sería útil establecer una periodicidad para eso, al menos anual, ese ejercicio permite ajustar las medidas a los resultados deseados con base en lo que paso a paso se va experimentando. Esto no significa ni puede entenderse como un elemento que permita afectar la estabilidad de los programas diseñados, el hecho de permitir revisiones está dado por la necesidad de acomodar el proceso en la medida en que algún cambio puede optimizar los medios previstos para los objetivos finales.

Se genera así una herramienta bastante útil de retroalimentación, adicionalmente, permite evidenciar impactos colaterales posibles, generados a la medida en que se va llevando a cabo la reforma. Debe entenderse que la adecuación institucional es necesariamente un proceso dinámico y con esa idea clara en la mente debe ser diseñado.²⁵

Adicional a lo anterior, tanto por el interés de quienes ejecutan la política como por el de quienes esperan los resultados, debe llevarse a cabo una evaluación permanente. Así como el Consejo Superior de la Judicatura presenta cada año al Congreso el resultado de su actividad, todos los organismos mayormente involucrados en los resultados propuestos en la Planeación deben hacer lo mismo, el interlocutor ideal para esta tarea sería una especie de “Consejo Nacional de Justicia”, o el órgano tripartita (como atrás lo indicáramos) que actúe como coordinador interinstitucional del proceso. Es interesante que en esa ocasión

²⁵ En el informe del BID sobre experiencia en temas de reforma de la justicia se concluyen tres tipos de problemas mayores en la implementación: (i) la complejidad de coordinar la ejecución entre diferentes ramas del poder público, del sector privado y de las organizaciones representativas de la sociedad civil. (ii) las a veces negativas consecuencias de los cambios en las administraciones o en los líderes de cada fase del proyecto. (iii) El algunas veces decreciente soporte del proyecto de una rama a otra del poder público.

se fomenten debates sobre el desarrollo de la ejecución, como se ha señalado en múltiples ocasiones, el proceso es susceptible permanentemente de correcciones para mejorar.

La experiencia del BID en la generación de consenso se debe aprovechar, pues el Banco ha trabajado en la necesidad de incorporar las percepciones de los usuarios en el diagnóstico de los problemas de justicia. De la misma manera, resulta determinante para efectos del apoyo que durante el largo lapso de implementación, el que todos se sientan parte del proceso, partícipes, consultores, evaluadores y beneficiarios.²⁶

Para que realmente se vean los resultados de la programación en justicia a largo plazo, es esencial que haya una buena integración entre las piezas de cambio; por ejemplo entre las leyes procesales, los sistemas informáticos para la gestión, la reasignación de tareas de los diferentes empleados, etc.

Como una de las líneas de acción que estimamos recomendable adelantar en ese sentido está la de promover escenarios de práctica común entre jueces y abogados, se puede pensar en una especie de conferencias judiciales, entendidas como reuniones periódicas de jueces, abogados, representantes de la ciudadanía y miembros de los otros poderes del Estado para debatir sobre problemas de justicia. Esta medida no genera mayores costos o esfuerzos y si puede servir a efectos de establecer adecuados cauces de comunicación del Poder Judicial con los usuarios.

Para la continuidad del programa es fundamental entender como un subproducto del mismo, el componente de seguimiento y evaluación del proyecto, que comprende básicamente dos elementos. Por un lado, un conjunto de instrumentos de recolección y sistematización de la información relativa a los componentes del proyecto. Básicamente se trata de encuestas evaluativas de cada uno de los componentes, subcomponentes y actividades del proyecto; y por el otro, también se deberá trabajar con base en estadísticas

²⁶ Este trabajo lo ha desarrollado el BID en varias ocasiones, entre ellas vale la pena citar los casos de Costa Rica y de El Salvador, donde organizaciones de la sociedad civil y del sector privado se comprometieron desde el principio a la capacitación dirigida a jóvenes delincuentes. En Perú el papel lo desarrollan centros comunitarios de mediación donde se trabaja con alumnos de los primeros grados de formación en los temas de resolución de conflictos mediante la aplicación de medios pacíficos de auto-composición.

secundarias de las cuales se extraiga información del contexto que servirá para hacer un monitoreo mas detallado de la marcha del proyecto.

3.2.- COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Consideramos importante hacer mención dentro del tema de metodología a la cooperación internacional; no sólo por la experiencia que en materia de reformas pueden aportar varios de estos organismos, sino porque es interesante involucrarlos en el proceso de cambio. El interés lo manifiestan permanentemente a través de sus proyectos concretos, tanto en el caso de los organismos multilaterales, como la cooperación americana y europea.

Adicionalmente, así como nos hemos referido a la necesidad de consenso dentro de la Planeación de justicia, nos parece indispensable tener en cuenta que la cooperación internacional, como lo hemos dicho anteriormente, es para el caso colombiano un importante -si no el principal- generador de políticas públicas en justicia, el hecho de involucrarlos no hace que se pierda la base de consenso a la que tantas veces nos hemos estado refiriendo; por el contrario, consideramos que a través de las gestiones de los diferentes organismos de cooperación se permiten elaborar diagnósticos mas certeros, mas cercanos a la percepción que de la justicia tienen los ciudadanos, basta para verificar lo anterior únicamente remitirse a las citas que a lo largo del presente escrito hemos hecho de dichos organismos, su experiencia es la que ha indicado la necesidad de contar con una base de este tipo. Definitivamente y aun cuando cada país mantiene su individualidad y sus condiciones particulares, es innegable que en América Latina tenemos tendencia clara a compartir problemas, la justicia no es la excepción, tenemos una misma raíz común y aún cuando hay influencias particulares marcadas en algunos casos tanto por España como por Francia principalmente, la estructura de nuestro sistema judicial es bastante similar.

Así mismo, habida cuenta de la necesidad de contar con recursos financieros importantes para afrontar los proyectos de reforma, es claro que la ayuda internacional es indispensable. La línea de reformas en materia de justicia manejada por los organismos de cooperación internacional debe ser aprovechada en la medida en que se ofrezca, obviamente articulándola con el Plan técnico que finalmente se adopte.

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) basa en la reforma judicial una gran parte de su estrategia para fortalecer las democracias de los países emergentes alrededor del mundo, sus proyectos se originan en los años ochenta asistiendo a El Salvador para llevar a la justicia a los individuos acusados de abusos a los derechos humanos. Un pequeño programa se inició para capacitar jueces y fiscales en técnicas de investigación. Ese programa fue subsecuentemente extendido, primero al resto de América Latina, y luego a las naciones de Europa Central y Oriental, así como a las nuevas naciones de la ex Unión Soviética.

El BID financia proyectos de reforma judicial por una combinación de razones, tanto políticas como económicas. De una parte, analiza la reforma judicial como un elemento indispensable en la consolidación de las instituciones democráticas en América Latina, protegiendo derechos humanos y promoviendo la armonía en el desarrollo de las relaciones sociales. De otra parte, reconoce que un sistema de justicia que funciona eficientemente es indispensable en el desarrollo de una exitosa economía de mercado. La reforma judicial es parte de la reciente iniciativa del Banco en ayudar a los países beneficiarios de sus créditos a modernizar la maquinaria de gobierno. Desde que esta iniciativa se lanzó se han aprobado o al menos están en curso 16 proyectos de reforma.

Los proyectos de reforma del BID se pueden clasificar en cuatro clases: (i) fortalecimiento institucional, (ii) reforma legal, (iii) actividades de construcción de consenso e (iv) investigación.

Definitivamente el fortalecimiento institucional (i) es el elemento más trabajado, de ahí que se puedan recoger interesantes experiencias en la materia, principalmente relacionadas con Consejos de la Magistratura. En cuanto a reforma legal (ii), ya hemos mencionado los trabajos que se han desarrollado en materias como reforma penal y jueces de paz. En lo que concierne a generación de consenso (iii), hemos visto como la mayor experiencia en países de América Latina se genera en los trabajos del BID. Sin embargo, en lo que tiene que ver con investigación (iv), la realidad es que la inversión no ha sido considerable.

El Banco Mundial fundamenta sus programas básicamente desde el punto de vista del beneficio económico para la Nación. Así, los casos en los que ha habido una intervención

de apoyo para reformas de justicia se han dado porque esa reforma se considera relevante al desarrollo de la economía en ese país y al éxito de la política de crédito propuestas por el Banco para ese caso.

En la práctica, no obstante considerar importante el apoyo del Banco en cuanto a resultados en términos de desarrollo y crecimiento, obviamente reconociendo que eso genera externalidades positivas importantes en materia de convivencia pacífica y calidad de vida, debe tenerse en cuenta también que el Banco en principio no tiene dentro de su esfera de participación temas como la reforma a las instituciones penales o al mismo Código Penal, es decir, como atrás lo sosteníamos, la política tendrá que ser articulada, los mismos aportes de crédito foráneo deben hacer parte de la estrategia macro, habrá aspectos que tendrán que coordinar los ejecutores del Plan a efectos de no desenfocar la agenda propuesta.

La participación de los citados organismos es indispensable, eso si debe tenerse en cuenta que la priorización de las necesidades debe hacerse como parte del proceso al que nos hemos referido de generación de consenso e involucramiento de todos en el proceso de reforma. Si se piensa en realidad programar un Plan a largo plazo, las decisiones de inversión no pueden ser meramente coyunturales, deben seguir y respetar la política que finalmente se trace. Los compromisos que en materia de crédito asuma el gobierno deberán en todo caso articular con el proceso de largo plazo al que nos hemos referido constantemente. Frentes para trabajar hay muchos, la cooperación de la Banca en América Latina en los últimos años ha sido gigantesca.

Simplemente para darnos una idea de la dimensión de la cooperación en la década pasada veamos el Cuadro 1:

CUADRO 1. PROYECTOS DE REFORMA JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA EN LOS NOVENTA

	USAID	BANCO MUNDIAL	BID
ARGENTINA		- Estudios de diagnóstico. - Administración de despachos judiciales	Estudios de diagnóstico.
BOLIVIA	- Investigación de delitos		

	USAID	BANCO MUNDIAL	BID
	<ul style="list-style-type: none"> - Resolución alternativa de conflictos. - Defensoría pública. - Entrenamiento de jueces. 		
COLOMBIA	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación de delitos (Fiscalía). - Acceso a la justicia. - Resolución alternativa de conflictos. - Estudios de diagnóstico. - Administración de despachos judiciales. 	-	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación de delitos. - Resolución alternativa de conflictos
CHILE	<ul style="list-style-type: none"> - Entrenamiento para jueces. - Administración de despachos judiciales. - Defensoría pública. - Informatización del sistema judicial. 	-	
COSTA RICA	<ul style="list-style-type: none"> - Entrenamiento para jueces y administradores de la rama judicial. - Evacuación de procesos civiles y penales. - Resolución alternativa de conflictos 		<ul style="list-style-type: none"> - Resolución alternativa de conflictos. - Administración de despachos judiciales.
ECUADOR/ PERÚ			<ul style="list-style-type: none"> - Estudios de diagnóstico - Acceso a la justicia (Ecuador)
EL SALVADOR	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma al código y a los juzgados penales. - Entrenamiento a funcionarios judiciales. - Enseñanza del derecho. 		
GUATEMALA	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma a legislación de procedimiento penal. - Investigación de delitos. 		<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a la justicia
HONDURAS	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo código penal. - Investigación de delitos. 		<ul style="list-style-type: none"> - Modernización de códigos. - Infraestructura.
MÉXICO			<ul style="list-style-type: none"> - Resolución alternativa de conflictos.
PARAGUAY			<ul style="list-style-type: none"> - Administración de despachos judiciales. - Infraestructura. - Acceso a la justicia.
URUGUAY	<ul style="list-style-type: none"> - Administración de despachos judiciales. - Entrenamiento a funcionarios judiciales. - Legislación comercial 		
VENEZUELA		<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura. - Administración de despachos 	

	USAID	BANCO MUNDIAL	BID
		judiciales. - Reducción de inventarios de procesos	

Fuente: Tomado de “¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El Neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia y en América Latina”. Rodríguez, César y UPRIMNY, Rodrigo²⁷.

Los proyectos arriba mencionados no son los únicos que se han hecho, se trata de una muestra citada por los autores del cuadro. En general, parecería ser que el tipo de problemas en justicia que la cooperación internacional ha identificado para los países de América Latina es más o menos el mismo. Eso puede ser cierto, sin embargo, repetimos, para el caso colombiano, si la pretensión es de verdad comprometerse en un Plan a largo plazo, es indispensable trabajar con la cooperación internacional, pero dirigiendo los programas y entendiendo que por más parecidos que seamos a nivel de naciones latinoamericanas, los obstáculos a una justicia de calidad son diferentes incluso entre vecinos.

3.3.- FOROS Y ESCENARIOS DE CONSTRUCCIÓN DEL PLAN

Los Magistrados de las Cortes y Tribunales tienen bastante que aportar al debate sobre las posibilidades de atacar los problemas de congestión, los talleres previos, conducidos por el Consejo Superior de la Judicatura son el escenario ideal para propiciar este diálogo.

A título de ejemplo, la ex Magistrada del Consejo de Estado, Doctora Dolly Pedraza formuló una serie de propuestas relacionadas con la necesidad de descongestionar la jurisdicción contencioso-administrativa.²⁸ Se trata de recomendaciones que en parte fueron recientemente adoptadas. Evidentemente quienes han estado al frente de la administración de justicia tiene un potencial descomunal que ofrecer.

La generación de consenso a que tanto nos hemos venido refiriendo debe estar orientada por quienes han estado más cerca de la problemática de la justicia, se deben promocionar

²⁷ Ensayo Publicado por el Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia. En <http://www.juecesyfiscales.org/ensayos>.

²⁸ Ver <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjust22.htm> documento elaborado con el concurso del Departamento de Asuntos y Servicios Jurídicos de la Organización de Estados Americanos (OEA).

foros de discusión y de debate donde a cada iniciativa se le haga el más riguroso examen, el Plan que se buscaría no sería el de un autor, sería firmado por el más amplio número posible

Insistimos en la necesidad de contar, no sólo para partir en el proceso de reforma, sino permanentemente, en la conveniencia de apelar a aportes de instituciones públicas y privadas para mejorar la justicia, se debe pensar en la institucionalización de una especie de *think tank* para intercambiar ideas y buscar alternativas en materia de justicia.

Para que la empresa a que nos hemos estado refiriendo, y que culminaría con un Plan Nacional de Justicia, no fracase, se precisa una clara y firme determinación de llevarla adelante. Para esto hay que tener una visión clara del problema y de las necesidades, preparar un Plan coherente y estudiar la mejor forma de ponerlo en práctica con los recursos disponibles.

Ahora que hemos señalado algunos de los aspectos que desde el punto de vista metodológico consideramos claves en la elaboración del Plan, vale la pena sintetizar el proceso de generación de consenso y preparación para la reforma exponiendo los tres requisitos fundamentales:

- (i) Llevar a cabo una valoración sincera y sin prejuicios de la situación actual del poder judicial y de las causas que lo llevaron a ese punto.
- (ii) Lograr una toma de conciencia por parte de las autoridades – incluido el mismo poder judicial - sobre su importancia institucional.
- (iii) Generar consenso, involucrar a los usuarios del servicio de justicia en el proceso de cambio, generar un espacio para su participación activa, tanto en la programación del proceso como en la ejecución de las tareas.

El Plan se debe trabajar desde ya, pero no se puede construir de manera improvisada, como reacción a los problemas, los debe anticipar. El resultado de no contar con una Planificación coordinada ha sido que el Estado ha invertido dinero y esfuerzos trabajado en propuestas que, si bien han ido produciendo resultados, lamentablemente, siempre lo han hecho en forma descoordinada, con medidas en ocasiones contradictorias y sin el

correspondiente debate. En muchos casos las reformas han sido escalonadas en el tiempo generando cambios importantes en las reglas de juego, esto ha traído las lógicas consecuencias negativas de quienes sienten de parte de los poderes públicos una sensación de inestabilidad, que a la postre se califica ante los ojos de los inversionistas y de los ciudadanos en general, de inseguridad jurídica.

La falta de un Plan se evidencia más cuando se trabaja según la coyuntura, cuando no hay estructurada una estrategia a largo plazo, cuando la moda internacional impulsa a que se trabaje en uno de varios problemas, dejando de lado la segunda etapa, o en todo caso la siguiente, de la reforma que se debió haber continuado. Ha faltado una vocería que actúa como integradora en aras de la estructuración de una verdadera Planeación, es decir, en la disposición de las medidas requeridas en un todo armónico, fijando prioridades y asegurando, con la mayor eficiencia posible en la distribución de los recursos, un camino y muros a los lados que impidan la salida prematura.

La tarea debe ser apoyada como ya lo hemos mencionado en varias oportunidades, por los tres poderes del Estado, cada uno en su esfera de accionar. La iniciativa debe partir en conjunto del gobierno y del Poder Judicial. Por su parte, el Poder Legislativo deberá apoyar con una actitud crítica las iniciativas. La constancia por parte de todos los involucrados es necesaria para el éxito del proyecto, la impaciencia sería un enemigo muy complejo de manejar.

Debe reconocerse de antemano que el proceso de cambio es una tarea que más que en años deberá medirse en décadas y así deberá ser esperada. Si bien algunos resultados positivos podrán advertirse de inmediato, es inconsciente pensar que otros cambios (la calidad de los magistrados por ejemplo), puedan producirse en menos de una década. Precisamente ese ha sido uno de los problemas, en la medida en que hasta hora se ha pretendido obtener los resultados de cada esfuerzo en un corto plazo, mediante medidas aparentemente conducentes, pero meramente coyunturales; no se ha hecho algo duradero y de trascendencia. Por ello, tal como lo hemos mencionado en el punto relacionado con la ejecución, es necesario garantizar una clara difusión de las metas y de la complejidad de cada cambio para evitar juicios apresurados motivados por la impaciencia.

Los esfuerzos por mejorar la situación de la justicia en nuestro país en nuestra opinión han fracasado por la idea equivocada respecto de lo que hay que hacer, su verdadera magnitud, la importancia para el país, su clasificación frente a otros problemas crónicos y el no advertir la necesidad de llevar a cabo una reforma integral del sistema de justicia.

En este ambicioso programa, que no admite nuevos aplazamientos, se requiere entender que la justicia no es un problema exclusivo de la Rama Judicial, empezando porque el sistema de justicia debe incluirla, mas no agotarse en ella. Hay que fomentar el fortalecimiento de la interacción del Poder Judicial con otros actores. De lo que se trata es de crear mecanismos del tipo de la comunicación corporativa, una red de consulta social y ciudadana sobre la marcha del poder judicial, así como la coordinación de políticas y acciones con organizaciones propias del sector justicia. Esto incluye obviamente a los abogados organizados por Universidades, a los funcionarios de la Fiscalía General, a las organizaciones representativas de los funcionarios judiciales en general, etc.

A nuestro juicio, el secreto del éxito de esta Planeación en justicia a que nos hemos venido refiriendo, depende de la voluntad de todos en participar con la confianza en que se darán los resultados, y de un coordinador que encauce los esfuerzos, esto puede ser visto como una orquesta, todos tienen que interactuar, cada uno con su instrumento, bajo la batuta de un director que ejerza su papel, pensando simplemente en la armonía que el producto final debe transmitir.

CAPÍTULO II.- ESTRUCTURA DEL PLAN SECTORIAL DE JUSTICIA

Al referirnos a la estructura de lo que debe ser un Plan de Justicia a largo plazo deben tenerse en cuenta varios factores relacionados con la naturaleza misma de lo que se quiere afectar o cambiar.

Reformar el sistema general de justicia puede llegar a parecer relativamente simple en cuanto a las posibilidades. Siguiendo la idea Plantada por Armando Castelar: *“Si los recursos disponibles no son suficientes para dar cuenta del gran número de casos que ingresan cada año al sistema judicial, la solución sólo puede ser incrementar la disponibilidad de recursos o reducir el número de casos.”*²⁹ Obviamente el análisis en este punto no es más que aproximativo, la complejidad de las necesidades de reforma supera de lejos estas dos alternativas. Aunque es claro que aumentar la inversión en tecnología, en funcionarios, en instalaciones, etc. es necesario; choca con la rígida realidad de la limitación de recursos.

Las inversiones que hoy se necesitan implicarían reformulaciones importantes de los gastos del sistema judicial, atendiendo a la situación de las finanzas públicas, esto tendría que revisarse sobre la base de la necesidad de reducir el déficit fiscal, al mismo tiempo que políticamente se deben priorizar varias agendas, relacionadas todas con los mandatos constitucionales del Estado colombiano, los servicios de salud, educación y seguridad social. De ahí que tal como lo manifiestan permanentemente los economistas, se trata de una necesidad de satisfacción de necesidades ilimitadas con una serie de recursos bastante limitados.

²⁹ CASTELAR PINHEIRO, Armando, *“Costos ocultos de la ineficiencia judicial: conceptos generales y estimativos para el Brasil.”* Ponencia preparada para el Seminario “Reformas judiciales en América Latina: avances y obstáculos para el nuevo siglo”. Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá-julio de 1998.

La determinación de las necesidades de justicia, producto de un esfuerzo de diagnóstico en el que se involucran todos los interesados, junto con el diseño de la estrategia correspondiente en términos de políticas de justicia debe servir de ayuda en la identificación de los proyectos prioritarios en términos de su impacto y de su posibilidad de generar mayores elementos de diagnóstico de las necesidades y de otros posibles cambios. Definitivamente, y como se ha expuesto anteriormente, los cambios requeridos en materia de justicia no son de impacto inmediato, requieren de implementación gradual al tiempo que deben ir acompañados de una evaluación permanente del estado de los recursos económicos.

La estructura que se propone para un Plan de Justicia a largo plazo debe responder a las necesidades de la política misma, entre las cuales se encuentra la flexibilidad y capacidad de adaptación a las realidades sociales. Eso significa que necesariamente debe haber posibilidades en el diseño de la Planeación de generar cambios a medida que se van experimentando las vivencias. Sobre la base de lo anterior, y como quiera que los resultados finales a alcanzar se verán en plazos relativamente largos, es indispensable proponerse resultados a corto y mediano plazo a efectos de evitar fatiga de la reforma y pérdida de entusiasmo.

Debe montarse un eje de referencia en lo que tiene que ver con las metas, la realidad que se quiere modificar mediante esta nueva Planeación en justicia. Este eje ya está inventado, por las circunstancias económicas, históricas y sociales, las condiciones que rodean los problemas de justicia en toda América Latina son relativamente homologables, eso permite que se pueda extractar de la experiencia acumulada de todos estos casos, lo calcable y lo inocuo frente a lo que en síntesis, se puede decir que son los tres mayores problemas de la justicia, congestión, atraso y calidad.

Hasta ahora las alternativas para mejorar la prestación del servicio de justicia se han focalizado en medidas del tipo emergencia judicial, desjudicialización, bonificaciones y creación de nuevos cargos entre otras.

Al estructurar lo que debe ser en definitiva un Plan de Justicia para el largo plazo es interesante partir de la experiencia de quienes han transitado por la misma vía, y esa forma de dirigir los procesos de cambio no ha dado los resultados esperados.

1. REFLEXIONES PRELIMINARES

1.1 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La discusión sobre el sistema de administración de justicia durante los años setenta y parte de los ochenta se enfocó alrededor de la supuesta “explosión de los litigios” y de los “medios alternativos” o “informales” para la solución de conflictos.

El origen de la discusión se centraba en una realidad social, la insatisfacción de la ciudadanía en cuanto a la calidad de la oferta del servicio público de la justicia. El monopolio estatal de la justicia se estaba enfrentando a la imposibilidad de hacer frente a la creciente demanda de servicios de este tipo. Al mismo tiempo, se consideraba que la creciente judicialización de las relaciones sociales, consecuencia también del mayor número de intercambios de todo tipo entre las personas, podría generar problemas de tipo institucional frente a preocupaciones como el tema de la igualdad.

Es así como se reflejaba una incapacidad del sistema para ofrecer lo que hoy la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos del Hombre denomina “igualdad de armas”, el acceso a servicios legales de calidad, así como las garantías mismas ofrecidas a quienes acudían a la justicia podían diferenciarse de acuerdo con condiciones particulares de los usuarios del servicio (económicas, sociales, culturales, etc). Adicionalmente ya se pensaba que la justicia estatal no era la idónea para “solucionar” realmente ciertos conflictos que requerían un tratamiento que partiera menos del reconocimiento del antagonismo y se acercara más a la asesoría a las partes para llegar entre ellas mismas a una solución satisfactoria. En otras palabras el remedio requerido para la situación de conflicto se planteaba en múltiples ocasiones más cercano a la posibilidad de acuerdo y de negociación que a la imposición por parte de un tercero de una decisión vinculante.

Sin embargo, tal como lo hace relatar el profesor Mexicano Hector Fix Samudio en un estudio sobre las reformas de justicia³⁰, dentro de esta misma línea de ideas, no tardaron en manifestarse reservas tanto en el diagnóstico como en las soluciones. La supuesta inflación de litigios no parecía tan compleja y se reconocía que no se contaba con pruebas estructuradas sobre su existencia. Lo que hacía pensar en otra serie de motivaciones, entre ellas una corriente “moralista” de la teoría de los efectos dañinos de la judicialización de los conflictos, que acusa a la imposición de la justicia estatal como única vía para la solución de conflictos, de destruir la parte mas sensible y profunda de las relaciones humanas, para no hablar de los perjuicios que causa a la salud de la economía.

Por otra parte, la justicia informal tampoco generaba consenso en cuanto a su generalización, pronto se pusieron en entre dicho sus bondades. No se trata de una justicia mejor, incluso podría llegar a considerarse una justicia de “segunda clase” que tampoco es mas barata³¹. En cuanto a su carácter alternativo en el sentido opuesto al Estado y a sus jerarquías, en realidad debía considerarse como un perverso mecanismo para extender el control estatal a los grupos marginales y explotados de la sociedad capitalista, de hecho, las condiciones para el desarrollo de los mecanismos alternativos, en la gran mayoría de casos requerían de una “bendición” por parte del Estado si se quería contar con la posibilidad el día de mañana de hacer efectivo el acuerdo por la vía ejecutiva, eso le hacía perder un cierto grado de esa autonomía de la que se vanagloriaba.

No nos referimos en este punto sólo a lo que tiene que ver con la implementación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. En general las reformas coyunturales que no hacen parte de una estrategia integral a la larga terminan decepcionando por las expectativas que generaron. Evidentemente cualquier grado de mejoría debe ser bienvenido, sin embargo en un escenario de recursos limitados y necesidades apremiantes es indispensable a nuestro juicio evitar al máximo generar falsas expectativas.

Aun cuando creemos en la justicia de pequeñas causas –la experiencia francesa y española ha sido francamente positiva aun cuando no exenta de críticas- vale la pena citar una

³⁰ FIX FIERRO, Hector, “*Cuadernos para la Reforma de la Justicia*” La Eficiencia de la Justicia. Universidad Autónoma de México, 1995.

³¹ Basta examinar los costos de la justicia arbitral o los mismos gastos de algunos centros de conciliación para verificar que esta premisa no es del todo cierta.

experiencia de los Estados Unidos de América. Durante los años setenta las legislaturas de la mayoría de Estados en los Estados Unidos de América aprobaron las llamadas leyes de juicios rápidos en materia penal, se trataba en lo fundamental de disposiciones que establecían un plazo perentorio, de entre 4 y 6 meses para la realización del juicio (generalmente si el acusado lo solicitaba o por lo menos estaba de acuerdo), de no ser así, pasado el plazo se desecha la acusación. La política en principio contó con una buena acogida, sin embargo, estudios posteriores a su aplicación mostraron diferencias en el impacto generado. No hubo pruebas contundentes de la reducción de los términos, los investigadores no fueron objeto de la capacitación suficiente para enfrentar las exigencias de calidad y tiempo, en general, se vio reflejada la ausencia de coordinación de todos los factores que intervienen para llevar a buen fin un proyecto de ese tipo.

Otro ejemplo de este tipo de experiencias se ve en el caso alemán con relación a la ley para simplificación y aceleración del procedimiento judicial civil en 1977. La reforma generó bastantes expectativas pero al momento de la aplicación la tasa de procesos terminados sobre procesos pendientes prácticamente permaneció igual, la duración promedio de los procesos apenas se redujo ligeramente. Otro estudio alemán sobre las posibles ganancias en eficiencia por la introducción de un procedimiento simplificado e informal en los tribunales civiles de menor cuantía llegó a la conclusión de que estas serían mínimas, ya que dicho procedimiento no comprende suficientes elementos de trabajo susceptibles de racionalización, debido precisamente a la baja cuantía de los conflictos y a la ausencia de formas.

Los países desarrollados han intentado avanzar por esa vía, pero a la vez han reflexionado sobre la utilidad de la misma, en este sentido vale la pena traer a colación un estudio llevado a cabo en Inglaterra sobre los costos de los métodos alternativos de solución de controversias, específicamente la conciliación en materia de familia.³² El estudio concluye que los mecanismos de conciliación estudiados no generan un ahorro neto de costos sociales, sino que, por el contrario, tanto la conciliación en el marco de un tribunal como la realizada por instituciones independientes agregan, en mayor o menor medida, costos

³² OGUS, Anthony. "Evaluating Alternative Dispute Resolution Measuring the impact of Family conciliation on Costs", en: *The Modern Law Review*, Oxford. Vol. 53, num. 1, Enero 1990. pp 57/74.

adicionales a la solución de conflictos. La pregunta es pues, si la conciliación produce beneficios de otro tipo que justifiquen el costo económico adicional para efectos de establecer un servicio adicional de conciliación.

Según se desprende de la misma investigación, en general la conciliación produce menos desavenencias entre las partes y los acuerdos que se logran se consideran en mayor grado satisfactorios.

La experiencia demuestra que los esfuerzos por ofrecer vías pacíficas para la solución de conflictos, dentro de las cuales se incluye una justicia estatal que genere confianza entre los ciudadanos, constituyen un valor agregado en términos de paz y convivencia social que no puede ser desdeñado en el caso colombiano, pero que a la vez deben responder a las circunstancias concretas, locales y temporales.

1.2.- DEFINICIÓN DE ÁREAS DE TRABAJO

Esta reflexión es interesante e indispensable a efectos de la definición de la estructura del Plan, precisamente porque es claro que la forma de abordar los problemas en cuanto a propuestas y políticas en general debe corresponder necesariamente a un proceso previo de definición de prioridades. Las reformas coyunturales, la creación de juzgados de descongestión, la disminución en el término de perención y la simplificación de las notificaciones³³, son todas reformas que aportan al alivio de los males y posiblemente al desbloqueo temporal del aparato. Sin embargo, se espera que fruto de un proceso de diagnóstico adecuado, en el que se ha examinado y consultado el paciente buscando identificar la verdadera sintomatología, se pueda con mayor facilidad definir el tratamiento a seguir con base en una estrategia, es esencial hacerlo frente a cada punto.

³³ Interesante aporte al combate contra el exceso de procedimentalismo hizo la ley 794 de 2003 mediante la cual se modificó el Código de Procedimiento Civil. Con la meta de introducir algo de celeridad procesal al tiempo que se garantizan los derechos de defensa.

Eso se materializa en una adecuada concepción de lo que debe ser la estructura del Plan, (o como quiera que se llame el instrumento que contiene la política), proponiéndose no dejar, en lo que tiene que ver con justicia, ni un cabo suelto.³⁴

Debe entenderse para llegar a una propuesta de estructura, que los cambios requeridos generarán obligadas transformaciones o por lo menos impacto considerable en varios frentes.

Así, para la limitación, o como algunos con cierto grado de eufemismo llaman, “encauzación” de la acción de tutela, se tiene que tener en cuenta el impacto positivo que su utilización, tras catorce años conviviendo con la nueva Constitución, ha generado en la ciudadanía. Los colombianos hemos comprendido y hemos visto por primera vez nuestros derechos como verdaderas potestades exigibles. Se trata de un tema que va mas allá de la justicia, que se refiere al reconocimiento mismo de la dignidad de la persona humana y al reconocimiento de un verdadero mecanismo de participación popular, asistimos a una verdadera cultura que debe apoderarse de los ciudadanos desde el sistema básico de educación.

Es necesario desarrollar un esquema de acceso a la justicia y de asistencia jurídica, pues el acceso a la justicia puede estar completamente abierto, pero si no existe una garantía de asistencia jurídica que informe a los ciudadanos sobre sus alternativas y de ser el caso los financie, éste (el acceso a la justicia) quedará gravemente restringido. Las puertas pueden existir, pero las personas tienen que estar en posibilidades reales de abrirlas cuando y donde lo requieran.

³⁴ Eso no significa, como ya se ha tratado de manifestar, que para una verdadera revolución en temas de garantías de justicia, se requiera adoptar otras medidas que van encaminadas hacia la creación de una verdadera cultura alrededor del tema conflicto, entre otras la misma educación y el conocimiento del ciudadano de sus derechos y de los mecanismos con que cuenta para hacerlos efectivos.

2. FACTORES A SER TOMADOS EN CUENTA EN LA ESTRUCTURA DE LOS DESPACHOS JUDICIALES

2.4 LA GESTIÓN JUDICIAL

Teniendo en cuenta que se abre paso dentro de las iniciativas de reforma el tema de la oralidad.³⁵, no son pocos los cambios que se deben implementar para optimizar el mecanismo. La administración de los despachos por parte de los jueces muestra serias falencias. La oralidad permite desarrollar una organización de las agendas del despacho con base en criterios administrativos, gerenciales. Esos criterios deben ser utilizados por los jueces en la administración de sus despachos, de ahí que en la estructura de lo que debe ser el Plan de Justicia se deba permanentemente tener en cuenta que los cambios deben ser asimilados por los mismos funcionarios, eso hace parte también del consenso al que nos hemos venido refiriendo. Nuevamente acudimos a la experiencia de nuestro vecinos latinoamericanos, encontrando una referencia muy apropiada al tema al cual nos estamos refiriendo, en palabras del entonces presidente de la Corte Suprema de Costa Rica:

“En la Sala en que me desempeñé, cuando me designó su presidente, gracias a los consejos de un amigo con especialización en procesos de producción, los Magistrados analizamos la situación del despacho y Planificamos nuestra gestión por años, estableciendo metas y objetivos. Pudimos ubicar los expedientes sobre temas repetitivos y darles un trato uniforme, resolviendo por grupos los que se referían al mismo punto. (...) el mejoramiento de la atención del usuario también fue Planificado, variamos la forma del mostrador, se dispuso poner información que fuera posible consultar en un computador a la entrada de la Secretaría de la Sala, con ello se facilitó la auto atención. Se especializó a los empleados que debían atender en el mostrador. Se autorizó la atención por medio del teléfono. Se diseñó un procedimiento para la ubicación de los expedientes. Semanas después

³⁵ Para la fecha de elaboración de estas líneas la implementación del sistema acusatorio y por ende de la oralidad en materia penal han tenido resultados positivos en Bogotá y en la zona cafetera, ya se suma esta experiencia a la que existe en materia laboral para efectos del proyecto de elaboración del Código General del Proceso en el que trabaja desde hace ya bastantes años el Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

podimos comprobar que la atención al usuario había mejorado. El nivel de demanda disminuyó y la eficiencia des despacho mejoró.”³⁶

La gestión de los despachos es uno de los temas fundamentales para la modernización de la oferta de justicia judicial, resulta conveniente que se consulten expertos en administración que puedan aportar su experticia en materias de gerencia de los despachos para poder así dividir la función verdaderamente judicial a cargo de los jueces y la gestión administrativa, a cargo de expertos que la organicen en forma eficaz.

Tal como lo mencionábamos dentro del Capítulo correspondiente a la metodología, los cambios en justicia implementados en el País Vasco, que han hecho del mismo un claro ejemplo a seguir, no fueron dados ni en el terreno de las reformas de los códigos de procedimiento, ni en lo relacionado con el acceso a la carrera judicial o la garantía de autonomía de la Rama Judicial (obviamente la comunidad carece de competencia en estos temas), los cambios se dieron en lo relacionado con la gestión, con modelos de desempeño de los funcionarios y con reformas a las edificaciones e instalaciones de la Rama Judicial. En general, en la forma como se presta el servicio.

El punto de partida de la experiencia del País Vasco, una vez las competencias (y el dinero) fueron transferidas, se generó en el hecho de requerirse hacer algo mas que dar continuidad a las políticas de siempre dictadas y ejecutadas por el gobierno español. Así lo dice el presidente del gobierno vasco de la época, cuando señala:

“Podríamos haber optado por mejorar lo recibido dentro de una línea política continuista con la seguida por el Ministerio de Justicia. Habríamos habilitado nuevos locales, habríamos instalado pequeños ordenadores, uno por cada órgano (...), y nos habríamos limitado a facilitar más medios fungibles a los funcionarios. En una palabra, no nos habíamos complicado excesivamente y, aun así, los efectos habrían sido limitados pero positivos” (Gobierno Vasco, 1991).³⁷

El aporte especial de la experiencia vasca que es digno de emulación lo constituye en realidad el reconocimiento por parte de los líderes del gobierno y de la sociedad civil de la

³⁶ MORA MORA, Luis Paulino. *“La Gestión judicial, Una evolución hacia la eficiencia y la inclusión.”* Quito, julio 2003.

³⁷ La administración de justicia en el País Vasco. Op cit.

necesidad impostergable de reestructurar el sistema de administración de justicia. Los usuarios en general no estaban satisfechos con los servicios de la justicia, las nuevas autoridades, por el tipo de gobierno que asumió en ese momento el País Vasco, eran más de formación de tecnócratas y empresarios que burócratas. Estos elementos generaban el sentimiento de que la legitimidad del nuevo gobierno autonómico no podía residir tan sólo en aspectos culturales o políticos, sino muy principalmente por el grado de eficiencia y eficacia con que ejecutaba sus funciones.

2.5 LOS DESPACHOS JUDICIALES (INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y GERENCIAL)

Como ya varias veces lo hemos expuesto, las reformas a adelantar para mejorar las condiciones de la justicia en nuestro país exceden las simples modificaciones a los códigos. Tuvimos la oportunidad también de referirnos a la experiencia del País Vasco como un ejemplo interesante de cómo trabajando la justicia desde un punto de vista gerencial, como una organización que debe ser eficiente, que debe prestar un servicio con altos estándares de calidad, se han logrado avances insospechados en la calidad del servicio que se presta.

Para lograr los resultados propuestos es importante esforzarnos en entender los servicios de justicia estatal como una alternativa, incluso frente a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. En la medida en que los ciudadanos alberguen la posibilidad de escoger si acuden o no a la justicia estatal para resolver una determinada controversia el esfuerzo habrá empezado a generar frutos interesantes. En esa medida, la oferta de servicios por parte del Estado debe ser atractiva, y para eso es necesario continuar con una labor que hasta ahora ha venido desarrollando el Consejo Superior de la Judicatura con los insuficientes recursos que su presupuesto le asigna. Nos referimos al tema de la adecuación de las locaciones, la construcción y remodelación de edificios y la adquisición de sedes.

Como ya lo hemos mencionado, el optar por un procedimiento oral conlleva modificaciones necesarias a la organización de los despachos, no sólo desde el punto de vista del personal (se requieren más jueces y menos sustanciadores) sino también desde el punto de vista de los espacios y recursos físicos.

En el tránsito hacia la oralidad, donde se quiere fomentar esa cercanía del juez a cada causa, el llamado principio de inmediación, hace que se requiera de un mayor dinamismo por parte de los jueces, quienes son los verdaderos gerentes de cada despacho.

Los juzgados en Colombia están diseñados para otro tipo de procesos, primero, sobre la base de una necesidad importante de espacio, desde que todo lo que hace parte del proceso consta por escrito, segundo porque cada juzgado debería tener la capacidad para recibir una afluencia importante de público como quiera que la información sobre el estado de cada una de las causas tramitadas en el despacho, no se puede obtener de forma distinta que examinando los libros radicadores así como las carteleras de estados y edictos.

A efectos de la comodidad y de las condiciones para el debate, un edificio funcional y moderno es muy importante para el mejoramiento del sistema de justicia. Las modificaciones en este sentido deben hacerse tras un especial y profundo estudio, en el que participen abogados, jueces y arquitectos, para no realizar inmensas obras sin un criterio práctico y funcional. Dentro de los estudios previos, nuevamente a título de sugerencia, se puede tener en cuenta una recomendación expresada también en el caso de la propuesta de reforma de la justicia argentina, consiste en la posibilidad de transferir la administración de los archivos judiciales al sector privado. Se trata de una alternativa que en una sociedad moderna, donde los particulares pueden coadyuvar la realización de los cometidos estatales allí donde pueden prestar un servicio en forma más eficiente, debe ser contemplada.

Se requiere que las reformas de los diferentes códigos encuentren en el diseño de los despachos judiciales una de las claves para su éxito, de nada sirve extender el principio de oralidad a la generalidad de las formas en que las partes se comunican con el juez, si no se cuenta con un espacio adecuado, cómodo y agradable para llevarlo a cabo. Definitivamente, tal como lo hemos podido verificar de las charlas con diferentes jueces, la situación en la que un testigo rinde testimonio en condiciones de ruido, interrupciones e incomodidad, afecta la disposición del mismo y por ende su aporte al proceso.

Por otra parte, es evidente la necesidad de implementar un proceso de gerenciamiento en la Rama Judicial. El sistema judicial colombiano tiene una organización similar a la que tenía a principios del siglo pasado, mientras que otros prestadores de servicios, tanto públicos

como privados, han incorporado no sólo adelantos tecnológicos en su infraestructura material, sino modernos métodos de trabajo y de entrenamiento de los recursos humanos. Han faltado criterios de organización gerencial modernos que atiendan los requerimientos del sistema judicial mirado como una empresa que presta servicios.

Simplemente basta una visita a los despachos judiciales en las grandes ciudades colombianas para verificar que las instalaciones mismas de los juzgados corresponden a necesidades del siglo pasado; los edificios se encuentran diseñados y dispuestos para contener un sinnúmero de expedientes, desconociendo en un gran porcentaje las ventajas del recurso informático.

También desde el punto de vista técnico, teniendo en cuenta las facilidades de comunicación de hoy en día, los espacios están diseñados en forma arcaica, esto es, para atender un volumen considerable de personas tras una baranda que soporta múltiples libros. Evidentemente, si se quiere privilegiar la oralidad y se propone realmente tecnificar los procedimientos, es necesario considerar una adecuación física. Dentro de la Planeación es indispensable contar con un programa concreto en este sentido, donde el acceso a la información sea una realidad, donde los jueces dispongan de espacios adecuados para la atención directa de las causas, donde se pueda trabajar en condiciones de comodidad acordes con la importancia de la función que se desarrolla.

2.6 NECESIDAD DE IMPLEMENTAR AVANCES TECNOLÓGICOS

Definitivamente (y esto lo demuestra con gran suficiencia la experiencia del País Vasco) entre los aspectos que necesariamente se deben tocar en un intento por actualizar nuestro sistema de justicia a las necesidades del presente se encuentra el aspecto tecnológico. Tal como ha sucedido con la totalidad de los servicios del Estado, la tecnología debe llegar a la justicia. Se trata de una herramienta indispensable para un verdadero gerenciamiento del aparato judicial.

Evidentemente los esfuerzos en materia de tecnología deben desarrollarse en coordinación con el resto de los proyectos y programas. La experiencia latinoamericana nos es útil nuevamente, en el caso venezolano se hizo una muy importante inversión en este tema sin

considerar al mismo tiempo la necesidad de articular los nuevos recursos informáticos a la capacitación y a la realidad de los mismos archivos y expedientes acumulados.³⁹

La importancia de desarrollar el tema de tecnología es impostergable, es una forma eficiente de optimizar tanto los recursos físicos como los humanos. El costo que implican estos cambios debe ser analizado frente a esa misma relación; simplemente piénsese a título de ejemplo, en que el traslado cotidiano de los presos de un establecimiento penitenciario como la cárcel Modelo de Bogotá a un juzgado penal durante un mes,⁴⁰ a simple vista podría cubrir totalmente los costos de un sistema de videoconferencia permanente.

El hecho de mejorar las condiciones tecnológicas del aparato de justicia constituye en sí una reforma institucional, y puede ser de valor considerable a efectos de alcanzar transparencia y mejorar eficiencia en el proceso de la reforma. Los esfuerzos en ésta materia deben ser continuos, desarrollarse a medida que se van dando todos los demás cambios.

Como todo, el proceso de mejoramiento debe ser susceptible de ser revisado a medida que se va ejecutando, no es posible, y eso nos lo enseña la experiencia venezolana⁴¹, comprometerse con un proyecto que no pueda ser variado en función de los cambios introducidos. Debe entonces existir una estrecha relación entre cambio organizacional y sistematización de los procesos y los procedimientos. Eso sí, no resulta útil automatizar procesos ineficientes desde el punto de vista conceptual que serán objeto de reforma, la sistematización debe aplicarse a procesos eficientes y acordes con la filosofía misma de la reforma. Buscando que las herramientas tecnológicas sean realmente prácticas y sostenibles en el tiempo, el diseño de las necesidades de software debe darse cuando ya se han definido las necesidades de cambio.

El proceso de modernización de la justicia en Colombia debe responder a la realidad en términos presupuestales y en términos de prioridades. La experiencia indica que deben

³⁹ Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Caracas, Venezuela 2003.

⁴⁰ Teniendo en cuenta el costo del transporte, la seguridad, las horas-hombre involucradas, etc.

⁴¹ Las grandes inversiones en computadores no lograron optimizarse al nivel esperado por la inadecuación del software a las necesidades reales.

evaluarse previamente las necesidades de acuerdo con los recursos, incluso humanos con que se cuenta, para evitar que, entre otras cosas se adquieran unos muy avanzados computadores para que terminen siendo utilizados como una máquina de escribir.

La inversión en tecnología debe entenderse como eso, un esfuerzo que generará rendimientos satisfactorios aun cuando los costos sean considerables, debe tenerse en cuenta que lo que se gana en eficiencia es inconmensurable. Es esa una de las razones por las cuales se propone que el Plan de Justicia quede asegurado desde el punto de vista financiero desde que se termina la etapa de formulación, esto es parte de la idea de considerar principalmente criterios técnicos en la definición de las reformas en justicia, tanto en lo que se pretende cambiar a largo plazo como a mediano y corto plazo.

La incidencia de la tecnología en la justicia es vital, constituye un real factor de cambio en la situación actual, entre otras cosas por lo siguiente:

- (i) Facilita el acceso a la información. El acceso a las actuaciones judiciales debe ser simple, veloz y gratuito, así como también la información de y hacia las partes y entre los abogados.
- (ii) Modifica la forma de acercarse al juez, a las partes y a sus apoderados, es un nuevo concepto de intermediación.
- (iii) Modifica la forma de comunicarse. El nivel de seguridad de las comunicaciones llega a ser superior al que brindan los papeles y permite adicionalmente una reconsideración de las necesidades espaciales de los despachos.
- (iv) Elimina tareas repetitivas.
- (v) Une a todo el sistema judicial. El sistema judicial estará unido, eso ayuda a la concepción según la cual la justicia es una sola y permite contar con un refuerzo desde el punto de vista de la seguridad jurídica.
- (vi) Constituye una herramienta de capacitación. El acceso a la red permite una divulgación más simple del derecho, y de manera gratuita.

La tecnología deberá cambiar definitivamente al juez: el acceso ilimitado a la información hará que se valoren nuevamente las cualidades clásicas del magistrado como la prudencia, el sentido común, la equidad, el sentido de justicia, el manejo integral de los principios generales del derecho. Todo ello por encima de la erudición que es el concepto con el cual se suele medir en muchos casos al juez por parte de la ciudadanía.

Nuevamente, y como hemos tenido la oportunidad de decirlo antes, en este caso se han acometido interesantes esfuerzos, el Consejo Superior de la Judicatura la fomentado la modernización en hardware, software, aplicativos básicos, especializados y sistemas de comunicación en red como apoyo a la labor judicial, a la gestión administrativa del proceso y a la gestión del gobierno de la Rama. Para el año 2002 el 100% de los Tribunales Superiores y Contencioso Administrativos y el 41% de los juzgados han sido cubiertos al menos en las necesidades de computadores e impresoras.

3.- POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

Otro de los temas que necesariamente deben involucrarse dentro de la estructura de lo que debe ser una Plan de Justicia con vocación de permanencia, y teniendo en cuenta la necesidad de optimizar los recursos limitados con que se cuenta, es el de la política de recursos humanos.

Dentro de los temas que en este aspecto se deben incluir están los de reclutamiento, promoción, capacitación, recompensas vinculadas al desempeño, utilización adecuada del personal de acuerdo con sus capacidades, etc.

3.1.- INGRESO

La consolidación del sistema de ingreso a la carrera judicial y escalafón sobre la base de méritos necesariamente genera confiabilidad y transparencia. El primero de los problemas que se manifiesta en cuanto al recurso humano es el del ingreso a la Rama, el filtro de

calidad dado por los concursos en algunas ocasiones es bastante flexible y en otras ni siquiera se percibe.

Las medidas de acceso a la justicia deben incluir también la de los ciudadanos que cumpliendo los requisitos se proponen entrar a la Rama Judicial. Un simple recorrido por la experiencia de los países desarrollados demuestra que quienes alcanzan los cargos jurisdiccionales son quienes acumulan condiciones de preparación y experiencia significativas. Con una preparación que excede en importante forma el contenido de la carrera de derecho, suministrada y evaluada por un órgano especializado que controla la calidad de los aspirantes a la Rama.⁴²

No nos referimos en este punto en forma exclusiva a lo que es la provisión de empleos en la Rama desde la base, es decir, los jueces municipales y los fiscales delegados ante estos jueces, aun cuando no se puede negar que la calidad de los Magistrados de las altas cortes es notoria, no es menos cierto que el proceso de provisión de las vacantes en ciertos momentos llega a ser bastante cuestionable. Tuvimos la oportunidad de presenciar en el Consejo Superior de la Judicatura parte del proceso de provisión de tres cargos en la Corte Suprema. Los desayunos, citas, almuerzos, cenas, agasajos, etc. organizados por los candidatos son constantes. Eso puede ser parte del proceso, pero a nuestro juicio pueden terminar calificando mejor a los “lobbystas” y carismáticos candidatos, que a los grandes juristas.

Eso si, es necesario reconocer que ha habido un importante esfuerzo por parte del Consejo Superior de la Judicatura en el tema de mejoramiento de la calidad de quienes hacen parte de la Rama, en gran medida los problemas que se generan en este aspecto no están dados por la forma como se llevan a cabo los concursos, sino por la calidad de los candidatos, entre quienes se presentan pueden quedar los mejores, pero es función también de la formación profesional de los abogados en Colombia que de quienes se presentan se garantice que los mejores serán buenos jueces.

Es innegable que la mayoría de los nuevos funcionarios judiciales han sido elegidos por medio de concursos de méritos, que si bien han presentado problemas en su desarrollo,

⁴² A título de ejemplo, es el caso del Consejo de la Magistratura francés.

tienden a garantizar una mayor imparcialidad en la selección que el del sistema precedente, que se fundaba en la simple discrecionalidad del nominador.

3.2.- CARRERA

La ausencia de un sistema de carrera que premie la dedicación y el esfuerzo, que genere estabilidad y que garantice la transparencia redundan en la falta de capacidad de los funcionarios. Es indispensable seguir trabajando por la profesionalización de la función judicial. El sistema como tal hoy en día alcanza más o menos a un 95% de los jueces y magistrados. El esfuerzo del Consejo Superior de la Judicatura debe continuar trabajando por una carrera profesional clara y transparente al interior del Poder Judicial, de manera que estimule a los emprendedores y castigue a los que se conforman con una formación de bajo nivel.

Deben optimizarse los mecanismos de evaluación de los jueces, ser claros y transparentes. Se suele percibir por parte de los funcionarios que los mecanismos que en la realidad se practican por parte de los Consejos Seccionales, no responden a criterios de dedicación y calidad de trabajo. Tanto en los juzgados como en las Fiscalías se escucha con preocupación que los criterios para redistribuir las cargas entre los diferentes despachos se basan en la capacidad de respuesta frente a los asuntos pendientes. De esa forma, si un juez, en desarrollo de una verdadera disposición y compromiso y con un gran esfuerzo que involucra una jornada laboral superior a la prevista, se propone poner al día su despacho, y fruto del compromiso con su equipo de trabajo, lo logra, ve reconocido su trabajo con una reasignación de casos en la que, los funcionarios que más se han atrasado se ven descargados de los expedientes.

Dentro del Plan Sectorial del Desarrollo para la Rama, correspondiente al período 2003-2006, el Consejo Superior de la Judicatura ha reconocido la necesidad de trabajar en este frente, que constituye una de las políticas en relación con la calidad del servicio y con la transparencia.⁴³

⁴³ Dentro de las políticas relacionadas con la calidad del servicio se encuentra: “Dar continuidad a los programas fijados para la formación y capacitación en la Rama Judicial y a las estrategias sobre

Mediante la expedición de la ley 270 de 1996 se consolidó el sistema de concursos en la Rama Judicial. En cumplimiento del artículo 125 de la Constitución, y 170 de la citada ley, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura desarrolló un sistema de calificación y evaluación de servicios de los servidores judiciales, este sistema se basa en el índice de terminación de los asuntos a su cargo.

3.3.- POLÍTICA DE PERSONAL Y DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO

Aparece también como una manifestación de la crisis de la justicia la falta de criterios racionales para distribuir el trabajo, especialmente en el escenario de las grandes ciudades. El problema no se refiere exclusivamente a la distribución del trabajo entre los diferentes juzgados, sino también a la forma como se trabaja al interior del mismo despacho. Si lo que se quiere es acercar el juez a los ciudadanos, y si se trabaja sobre el desarrollo del principio de la oralidad, evidentemente, salvo que lo que se pretenda con oralidad sea que en lugar de presentar escritos los abogados los dicten (lo que sería un sinsentido), se requiere reestructurar el organigrama de funcionarios al interior de cada juzgado, evidentemente la necesidad de digitadores se reduce, privilegiando la de sustanciadores de las causas.

El sistema de la oralidad busca reafirmar el principio de inmediación, lo que implica que a largo plazo cualquier política que afecte la disposición del personal judicial deba generar una relación inversamente proporcional entre jueces y personal de apoyo. Es decir, en el futuro debe propenderse por nombrar una mayor cantidad de jueces con poderes decisorios, aun cuando no cuenten con el apoyo de personal que existe actualmente por juzgado.

Dentro de los factores que tradicionalmente se han tenido en cuenta para distribuir el trabajo se encuentran las razones coyunturales, normalmente referidas a políticas explosivas de descongestión. En esos casos se deja de lado todo criterio racional: no se siguen pautas científico-jurídicas ni se tiene en cuenta aspectos de índole funcional.

estímulos y reconocimientos”, así como “fortalecer y mejorar los mecanismos de control del rendimiento y calificación de servicios de los servidores judiciales”.

Vale la pena en este punto reconocer el trabajo que ha adelantado el Consejo Superior de la Judicatura, con criterios realmente técnicos provisionó en marzo de 2004 un número considerable de jueces de descongestión. Se requiere desarrollar estas iniciativas.

No se trata de listar soluciones, pero procesos como el redistribución de personal afecto a tareas concretas de descongestión resultan útiles y pueden trasladarse a todas las jurisdicciones, es una forma de garantizar calidad a la vez que se flexibiliza la organización judicial (no se sólo destinar jueces de un juzgado a otro, puede ser también llamar jueces jubilados para cubrir vacantes, crear juzgados transitorios, suprimir juzgados, etc). Siempre debe existir la posibilidad de adoptar medidas de descongestión, diversos factores pueden generar mayor demanda de servicios de justicia y definitivamente no existen las condiciones para mantener una oferta ociosa por lo que pueda pasar. La rigidez en este punto es sin lugar a dudas inconveniente.

La consolidación de una carrera judicial con un filtro de ingreso adecuado, exigente, y un sistema de incentivos y mejoramiento permanente generará posibilidades de personal eficiente y capacitado con motivaciones de permanencia. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta las deficiencias en cuanto a la formación práctica en las Universidades, resulta doblemente recomendable dotar a los despachos judiciales de estudiantes de Derecho de finales de carrera, que puedan colaborar con los despachos con la voluntad propia del profesional en formación que sabe que enfrentará un escenario altamente competitivo después de su graduación, donde la experiencia práctica pesará sin duda alguna, y que puede ver en la carrera judicial una interesante oportunidad.

La excesiva dilación en el trámite de los procesos, hecho que se presenta no sólo en nuestros países latinoamericanos sino en gran parte del mundo desarrollado,⁴⁴ resulta sin duda uno de los mayores inconvenientes que enfrenta la justicia, la congestión judicial o la mora en la definición de los asuntos sometidos a los jueces genera una situación de indefinición insuperable que puede incluso constituirse en una razón para no solucionar la diferencia de una forma alternativa.

⁴⁴ Nuevamente resulta apropiada la referencia al trabajo de Santos Pastor, quien en su Capítulo V hace un completo análisis del exceso de demanda y la dilación en general, junto con una exposición bastante ilustrativa del caso de la justicia española fuero por fuero.

Dentro de la política de personal requerida se debe propender por formar jueces y magistrados comprometidos con la carrera judicial, ese compromiso depende de que se brinden las garantías de estabilidad y transparencia dentro del desarrollo profesional. El sistema debe girar en torno de magistrados honestos, independientes, dignamente remunerados, para quienes la función represente un fin y no un mero trampolín hacia otras metas, con adecuados conocimientos técnicos pero, más que nada, con un gran sentido ético y de justicia.

3.3.1.- REPARTO

En la realidad, tal como arriba lo mencionamos y de acuerdo nuevamente con las conversaciones que tuvimos la oportunidad de sostener con jueces de Bogotá, el sistema se basa en el número de expedientes que se encuentran para fallo, lo cual a efectos mismos de la distribución del trabajo resulta ineficiente. No tiene sentido que se evalúe el trabajo del juez con base en los expedientes sin fallar, debe tenerse en cuenta que para llegar al fallo se debe agotar un procedimiento (por demás bastante ritualista) y que no necesariamente quienes tienen fallos para proyectar son quienes en forma mas eficiente han administrado el trabajo de sus despachos.

A efectos de lograr un verdadero cambio en la prestación por el Estado del servicio de justicia debe tenerse en cuenta el factor calidad dentro del desarrollo de las funciones de los jueces. No obstante considerar la importancia de establecer medidas de cumplimiento de los jueces a efectos de evidenciar cambios en el tema de la congestión, es indispensable introducir en los criterios de evaluación el factor calidad. Evidentemente no se trata de una tarea fácil; pero se pueden introducir también ciertos indicadores, tales como la frecuencia con que a determinado despacho le revocan los fallos en una segunda instancia, o las nulidades decretadas en los procedimientos adelantados.

Sería interesante a efectos de contar con un mecanismo justo de repartición de trabajo, manejar con base en un inventario actual de procesos al despacho en cada juzgado la carga acumulada. Los jueces deben manejar un número determinado de expedientes (a título de ejemplo, de acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura se trata de aproximadamente 1.100 casos para los civiles y penales del circuito), nos parece que esa cifra debe

responder a un estudio técnico del estado de atraso de expedientes por despacho, de las tutelas promovidas y del sistema de reparto de las mismas.

No tiene ningún sentido, que tal como también tuvimos la oportunidad de conocer por boca de los jueces entrevistados, la repartición de tutelas (acciones constitucionales que por disposición expresa se interponen ante “cualquier juez”) se haga por jurisdicción, generando que en algunos casos, en el mismo circuito, haya jueces que en un semestre deciden doscientos cincuenta (250) tutelas, mientras que otros no lo hacen sino respecto de dos (2).

3.4.- CAPACITACIÓN PARA LOGRAR SEGURIDAD JURÍDICA

Para establecer las necesidades que en cuanto a capacitación se deben contemplar, es indispensable partir, nuevamente, de un diagnóstico de lo que hay, dentro de ese proceso de diagnóstico a que nos hemos referido anteriormente, debe haber lugar para que los mismos jueces, de acuerdo con sus propias vivencias y necesidades, sean quienes determinen los rubros en los que se deberá privilegiar la capacitación.

Es indispensable que dentro de los programas a adelantar se contemple la necesidad de especialización, se trata de uno de los elementos de la capacitación, tal vez el que más pronto va a demostrar resultados. La ausencia de una política de especialización de los funcionarios judiciales ha originado una gran fuente de ineficiencia. Teniendo en cuenta que ya ha quedado claro que se debe cambiar la concepción de lo que se requiere en materia de justicia, de una medida de cantidad (descongestión, plazos, etc) se debe pasar a un criterio que tenga en cuenta también la calidad de la justicia que se ofrece, la especialización afecta a todas las personas que trabajan en la justicia.

Uno de los objetivos que se persiguen con esta Planeación de justicia a largo plazo es garantizar las condiciones para un ambiente de seguridad jurídica, y un elemento de considerable importancia en este sentido es el de la coherencia de los fallos y el cumplimiento de la ley. No se puede olvidar que adicionalmente uno de los derechos que garantiza el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, es el del debido proceso, sobre el cual los jueces están llamados a tener un cuidado más que especial.

En este sentido, debemos tener presente que así como han evolucionado las relaciones entre las personas, nuevos contratos, nuevos tipos de personas jurídicas, nuevos servicios, cada Rama del derecho ha ido encontrando una importante serie de subdivisiones. Es claro que nos se puede aspirar a tener jueces para cada tipo de contrato, pero si nos parece que tendría sentido pensar en al menos en los jueces comerciales. La disposición de una jurisdicción de familia separada de la civil le ha hecho un gran bien a la justicia, al menos parece que se justificaría pensar en jueces especializados en comercio.

Frente a la experiencia en cuanto a la especialización de los despachos si nos parece al menos ilustrativo citar nuevamente al presidente de la Corte Suprema de Costa Rica quien afirma:

“En Costa Rica hemos hecho un importante esfuerzo para especializar los Tribunales, reduciendo en la medida de lo posible los juzgados de mayor cuantía mixtos. Las materias con alto contenido social como familia, violencia doméstica, pensiones alimentarias, trabajo, agrario, son las que mas se han visto beneficiadas con ese esfuerzo.”⁴⁵

No se trata de comparar el escenario costarricense con el colombiano, pero lo que si nos parece sano es consultar a los jueces en este sentido, se consideraría eficiente separar los jueces civiles de quienes tratan asuntos comerciales, si resulta legítimo pensar en que hay alguna diferencia entre los conflictos frente a la propiedad y los temas financieros, bursátiles y de seguros. Se trata simplemente de aspectos que nos parece conveniente debatir a efectos de generar una sana discusión de la que puedan surgir conclusiones interesantes con el objeto de eventualmente implementar cambios que redunden en eficiencia.

⁴⁵ MORA MORA, Luis Paulino, op cit.

Por otra parte, es indispensable comprender que la capacitación debe ser permanente, que debe programarse de acuerdo con los cambios legislativos, que desafortunadamente no logran ser consistentes en el tiempo⁴⁶.

El tema de la capacitación de los jueces incide directamente en la calidad misma del servicio de justicia, la calidad de la formación profesional de los abogados en Colombia no ha logrado alcanzar estándares de calidad satisfactorios, hoy en día no es extraño encontrarse con frecuencia con nuevas Facultades de Derecho de reciente creación y aprobación oficial que gradúan un número importante de abogados con condiciones de preparación cuestionables. Sin embargo, este tema lo abordaremos más adelante, baste por ahora mencionar que estos abogados son quienes postularán para los concursos de la judicatura y serán los jueces de los despachos en el país.

Ahora bien, vale la pena mencionar que dentro de la administración de la Rama Judicial se han hecho esfuerzos importantes en cuanto a capacitación de los jueces. Desde el año 2000 el Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla diseñó el Plan de formación y capacitación de la Rama Judicial, que busca generar, difundir y evaluar los conocimientos y habilidades necesarias para la adecuada prestación del servicio de justicia. En palabras del Consejo Superior de la Judicatura:

“como está concebido el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial el Plan de Formación y Capacitación se propone mejorar la calidad de las respuestas que ofrecen los funcionarios y empleados de la Rama Judicial en la atención de las demandas ciudadanas de Justicia, mediante políticas de selección, profesionalización y evaluación que fortalezcan las aptitudes y los conocimientos necesarios para la función jurisdiccional”⁴⁷

Existe un esfuerzo relativo en materia de capacitación, sin embargo, los mecanismos de formación existentes deben reforzarse, debe trabajarse en la actualización permanente a los jueces, en esto ha sido y esperamos que lo siga siendo, de gran ayuda la cooperación internacional.

⁴⁶ En concordancia con lo establecido por el artículo 176 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, se ha ofrecido capacitación a los funcionarios de la Rama en diferentes temas.

⁴⁷ Consejo Superior de la Judicatura, Informa al Congreso de la República 2002-2003. p.102.

Este objetivo debe trabajarse junto con varios otros de los que depende su éxito. La política de traslado de los jueces de una jurisdicción a la otra debe estructurarse reconociendo al menos el grado de profesionalización por jurisdicción, pues esto hace parte de los incentivos de la Rama. No tiene sentido que el funcionario que ha trabajado durante toda una carrera en la jurisdicción penal, ascendiendo por sus propios méritos, de un momento a otro, en virtud de una reestructuración, y lo que es peor, con base en un sorteo, sea transferido a la jurisdicción civil, por ejemplo.⁴⁸

Si estamos buscando especialización, y si la política de capacitación busca tener un sentido, debe promocionarse la especialización de los jueces en el área del derecho que elijan. La capacitación debe hacerse respondiendo también a las aspiraciones de los funcionarios, es ideal que los jueces trabajen también por vocación, al fin y al cabo, el juez es la condición mas importante de vigencia de un Estado de Derecho, a esa función le corresponde un trato en las mejores condiciones posibles.

La capacitación normalmente se desarrolla de acuerdo con unos Planes y programas que en teoría se adecuan a los perfiles de funcionario que requiere la Rama Judicial. Es importante considerar que de la misma manera en que se reconoce la necesidad de consenso y participación de los jueces dentro de la definición de las políticas mismas, es importante construir los programas de capacitación con la participación de los mismos jueces. Se optimizan así los recursos que para este rubro se tengan, al mismo tiempo que se logra un compromiso de los mismos funcionarios con el desarrollo de sus funciones.

Por último, se considera pertinente señalar que dentro del proceso de profesionalización a que hemos estado haciendo referencia, se deben incluir a todos los grupos involucrados con la función de administrar justicia (jueces, peritos, secuestres, empleados del despacho como sustanciadores, escribientes, etc). Esto, evidentemente requiere de un gran esfuerzo y produciría frutos importantes desde el punto de vista del estímulo de los funcionarios o en general de los colaboradores de la justicia. De la misma forma en que consideramos indispensable mejorar la preparación de los abogados en general, la de quienes prestan su

⁴⁸ Tuvimos la oportunidad de conocer directamente casos como este, en que un funcionario que optó por el derecho penal como carrera, al cabo de más de 20 años fue trasladado “por razones administrativas” a la jurisdicción civil.

concurso como auxiliares de la justicia, tiene efectos directos en la calidad de la misma como es lógico.

A raíz de las entrevistas sostenidas con diferentes jueces de Bogotá se notó con preocupación la forma en que el Consejo Superior de la Judicatura evalúa el rendimiento de los despachos. Se tiene en cuenta factores tales como el número de procesos que tiene cada despacho para fallo. Sin tener en cuenta que, al menos tal como está establecido nuestro procedimiento civil, para llegar al fallo hay que agotar una serie de instancias previas que son en las que más tiempo se detienen los expedientes.

Nos parece importante trabajar en el diseño de un criterio de medición del trabajo acumulado en cada despacho que permita ser utilizado en la reasignación de procesos. Sería inconcebible que el sistema de evaluación promoviera la ineficiencia colmando de trabajo a los jueces que, con un trabajo coordinado, de jornadas infinitamente superiores a la legal, han logrado poner al día sus despachos. Frente al mismo caso del circuito de Bogotá, nos parece una irrealidad pretender que un juez asuma la tarea de manejar personalmente más de 2.000 causas en forma simultánea, que es el caso de varios de los juzgados a los que accedimos.

Al mismo tiempo que nos referimos a la profesionalización de los funcionarios, debemos poner de presente la necesidad de reducir las competencias no judiciales de los jueces. Debe tenerse en cuenta que en la realidad el juez es, además de juez, el responsable de la administración de su juzgado, para eso necesitaría una colaboración.

De acuerdo con lo que nos informaba el Doctor Julio César Ortiz, ex presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en la entrevistas que nos concedió dentro de la realización de este trabajo, el juez ocupa aproximadamente la mitad de su tiempo en la atención de responsabilidades como la de ser gerente de recursos humanos, responsable de inventarios, hacer remates, coordinar secuestros, practicar embargos, manejar títulos dejados en depósito, recaudar, etc.

Dentro de la misma reforma propuesta a la ley 270 se incluyeron medidas dirigidas a solucionar este punto, básicamente reformas de personal. Nos parece sin embargo que más

que reformas de personal se debería pensar en la posibilidad de que los responsables de ciertos temas no estén en cada juzgado, como más adelante lo sostenemos, los abogados pueden colaborar al juez en la realización de una serie de diligencias donde la investidura garantizadora del juez no es necesaria. De la misma forma, lo relativo a recursos humanos y físicos debe estar íntegramente administrado y controlado desde fuera de los despachos.

4. FORTALECIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA DE LA RAMA JUDICIAL.

Tal como lo mencionábamos en el capítulo correspondiente a la metodología, la independencia de la Rama no sólo es una condición necesaria en nuestro sistema de Gobierno, donde la justicia tiene la calidad de Poder del Estado, es una condición indispensable para garantizar la eficiencia en la gestión de la misma.

La necesidad de la independencia del poder judicial no es objeto de discusión, más en Colombia, donde la judicialización de muchos aspectos de la vida nacional ha hecho del juez un personaje bastante influyente a nivel político y social.⁴⁹ A través de la experiencia internacional claramente se puede concluir que el tema de la independencia es una premisa de la cual se debe partir.

Sin embargo, independencia no se puede identificar con un juez de espaldas a la realidad política y sociocultural del país, pues la función jurisdiccional, como uno de los poderes constituidos del Estado, tiene evidentemente una función política que llevar a cabo. El problema se presenta cuando quienes desempeñan cargos judiciales en áreas sensibles, están ligados en modo tan significativo al poder político que su imparcialidad en las cuestiones sometidas a su jurisdicción queda completamente comprometida.

Nuevamente, es necesario trabajar en los procesos de ascenso de los funcionarios jurisdiccionales, el criterio debe ser la calidad de servicio que están dispuestos a prestar, esto es, los conocimientos, las aptitudes y la solvencia moral.

⁴⁹ Piénsese simplemente a título de ejemplo en la judicialización de la política en el gobierno del presidente Samper, o en las sentencias de la Corte Constitucional sobre temas como despenalización de la dosis personal de droga o la eutanasia.

La independencia a que nos referimos debe entenderse integralmente, incluyendo al menos los siguientes aspectos:

4.1 INDEPENDENCIA DE CRITERIO

Se trata de una virtud imprescindible en todo sistema judicial (aun en aquellos en que la justicia no es considerada como un poder sino como una autoridad, como en el caso francés). La aplicación de las reglas de derecho al caso concreto requiere prescindir de presiones de toda índole, y sin duda es aún más necesaria cuando funciona constitucionalmente como un poder del Estado, en ese caso el juez es el llamado a controlar la actuación de los diversos órganos de gobierno, lo que constituye una garantía importante al mantenimiento del Estado de Derecho.

Para garantizar esa independencia de criterio es importante garantizar primero que todo la estabilidad en el cargo de los Magistrados y jueces, así como la invariabilidad de sus remuneraciones. Se trata como es lógico de evitar que puedan ceder a presiones de alguna clase por el miedo a perder su cargo; dentro de esto incluimos también los traslados (ya hemos hecho mención a este punto) y toda condición que pueda ser interpretada como una desmejora en las condiciones del cargo de los jueces. Por esta misma razón es que consideramos, que el sistema de reconocimiento, de asensos y de sanciones de los jueces es de un grado de delicadez extrema. Si se quiere contar con funcionarios con criterio y a la altura de la función que están llamados a ejercer deben ofrecerse condiciones para el ejercicio de los cargos que atraigan a los mejores.

4.2.- INDEPENDENCIA FUNCIONAL, AUTONOMÍA FUNCIONAL

Respecto a la autonomía funcional de la organización judicial se propuso la Constitución de 1991 un importante avance al incorporar dentro de la organización del Estado colombiano la idea de un consejo de la magistratura, tal como el que se ha desarrollado en otras latitudes, principalmente en Europa, donde existe desde la posguerra.

La idea base de la institucionalización de un consejo de la judicatura es la dotar de autonomía a la Rama Judicial. Sin embargo, dicha autonomía en lo que ha sido la experiencia de estos casi tres lustros se encuentra condicionada por la dependencia que en el tema presupuestal existe frente al gobierno.

Adicionalmente, en lo que tiene que ver con la independencia de la Rama frente a los otros poderes públicos, depende de la misma Rama, en ese sentido se mantendrá mientras las Cortes dentro de su autonomía, consideren criterios técnicos y no políticos para la elección de los Magistrados de la Sala Administrativa.

Los antecedentes en Colombia de la independencia de los jueces viene desde 1957, cuando la Junta Militar (paradoja?) institucionalizó el sistema para la provisión de los cargos jurisdiccionales por parte de los mismos jueces, así, desde el plebiscito de 1957, los miembros de las altas corporaciones eran elegidos por la misma entidad (cooptación).⁵⁰ A su vez, los magistrados del Consejo de Estado y de la Corte Suprema designaban a los magistrados de los tribunales y éstos a los jueces. No había pues ninguna influencia directa de los órganos políticos en la conformación del poder judicial. Al menos desde el punto de vista de la provisión de los cargos la autonomía llamaría a ser funcional.

Ese sistema pudo en el fondo haber generado un aislamiento del gran poder judicial frente a la realidad nacional, incluso en ocasiones se hablaba de un sistema negativamente cerrado:

“Una elite judicial con visos aristocráticos, ya que es independiente del proceso político democrático y controla el nombramiento de todos los jueces del país. De esa manera, si bien la Rama Judicial colombiana no estaba influida en su conformación directamente por los poderes políticos, lo cual es importante para preservar su independencia y le permitió escapar al clientelismo político, lo cierto es que, según sus más fuertes críticos, el sistema de cooptación generó un perjudicial clientelismo al interior de la propia Rama Judicial. Los magistrados de las altas corporaciones controlaban el nombramiento de los miembros de los tribunales, y éstos últimos decidían sobre los jueces. Con ello se congeló la renovación de la interpretación judicial, pues el mecanismo de nombramientos

⁵⁰ Véase el artículo 12 del Plebiscito de 1957 y los artículos 156 a 158 de la Constitución derogada.

impedía la llegada a la Rama Judicial de aquellos que se distanciaban críticamente de las posturas de las altas cortes.⁵¹

Esta autonomía al interior de la Rama está relacionada directamente con la forma de provisión actual de los cargos, en esto, repetimos, el Consejo Superior de la Judicatura ha hecho un gran esfuerzo depurando el sistema de concursos, la autonomía sin embargo depende también de la capacidad intelectual y moral de los jueces, que al momento de fallar soporten cualquier tipo de presión, política, económica o, desgraciadamente hay que contemplarlo, física.

5. REFORMA PENAL

Es innegable que dentro de la conocida morosidad de la justicia el caso penal es tal vez el más complejo, no sólo porque se trata de un derecho sancionatorio, que tiene tal vez el mayor efecto en la convivencia ciudadana, sino especialmente porque puede llegar a afectar a una persona privada de la libertad. En estos casos los procedimientos deben activarse al máximo por respeto a la garantía de la defensa y del debido proceso. Ya ha habido un desarrollo importante a través de lo que el mismo Fiscal General de la Nación actual denomina como verdadera REFORMA JUDICIAL, este avance frente a temas como la oralidad y el retorno del papel protagónico a los jueces se ha logrado ya desde del punto de vista legislativo. Resta entonces concretar el cambio, afianzarlo, hacerle un seguimiento preciso y trabajar para que no fracase, acentuando por todos los medios el tema de la celeridad en los procedimientos.

Los datos sobre la impunidad en Colombia son bastante relativos, desafortunadamente se suele escuchar que la cifra llega al 99% cuando esto en realidad es un absurdo⁵². El cálculo que podría llevar a una idea concreta sobre este problema en Colombia estaría dado por los casos que no se llevan a conocimiento de las autoridades y los que sí se llevan y no terminan con sentencia. La ausencia de esta información se debe a otra morosidad,

⁵¹ RODRÍGUEZ GARAVITO, César; UPRIMY REYES, Rodrigo y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *“Entre el protagonismo y la Rutina, : Análisis socio-jurídico de la justicia en Colombia”*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. 2004.

⁵² Al respecto se puede ver interesante estudio del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE de la Universidad de los Andes (publicado en UN periódico, octubre 3 de 2004 pp 12-15.

desde 1996 la ley previó la disposición del sistema único de estadísticas judiciales. Hoy, en el 2005, aún no se ha consolidado.

La velocidad de la justicia penal en Colombia es lamentable, sin embargo el problema no se agota con la velocidad, aun cuando la lentitud en este tema favorece la prescripción de la acción penal, el letargo en los procesos investigados es notorio. La Fiscalía General no se dedica a investigar en forma exclusiva porque tiene importantes funciones judiciales, esta es una de las justificaciones que se avanzaron para la reforma del sistema penal colombiano.

El impacto que la mejoría en la situación del sistema penal generaría en la percepción de la ciudadanía con relación a la justicia es bastante alto, la definición de un sistema de corte acusatorio, más acorde incluso con el modelo de la Constitución de 1991 es un importante avance. Se trata entre otras cosas de la especialización de funciones, las decisiones judiciales corresponden a los jueces y no a los fiscales. Evidentemente el camino a recorrer para lograr que la reforma satisfaga las expectativas de la ciudadanía se requiere de un especial esfuerzo por parte de los funcionarios, la Fiscalía General debe profesionalizar aún más sus investigadores.

Esta medida se ha logrado, desde finales de 2002, cuando el Congreso de la República aprobó el proyecto de Reforma a la Fiscalía y al Sistema Penal se instaló (como en algún momento lo dijo la prensa), un nuevo “disco duro” al manejo de la justicia en el país. Las expectativas generadas llevan a pensar que este sería uno de los más grandes cambios que se registrará en la historia nacional.

Es un proceso largo, que nos llevará al menos hasta el 2008. Durante estos años Colombia gradualmente verá transformado su sistema *inquisitivo mixto* llevándolo a un sistema *acusatorio* (parecido al estadounidense e italiano), en donde todo se realizará en una audiencia oral y cualquier persona podrá tener acceso al desarrollo de un proceso. Se requiere para efectos de nuestro tema, que el esfuerzo en la implementación del sistema acusatorio sea real. Hasta ahora, con la experiencia que se tiene de Bogotá y la zona cafetera se ha demostrado que se requieren más y mejores medios, en Bogotá por ejemplo hay 10 salas de audiencia. Para el volumen de casos se requieren casi 100.

De la misma manera los investigadores (que hasta ahora se están capacitando), no cuentan con elementos técnicos para adelantar sus labores, tal como recientemente lo comentaba un analista en el diario El Tiempo, a partir de testimonios indicó:

“Contraria a esta opinión está la del abogado litigante en penal Jorge Armando Otálora, quien a pesar de aceptar que el sistema ha sido afortunado frente a las capturas en flagrancia ha sido una gran improvisación: Al respecto indicó:

"Lo digo porque lo observo a diario y los funcionarios del cuerpo técnico y fiscales lo comentan". Agrega que hay que fortalecer la policía judicial y puso como ejemplo que hay grupos de 25 investigadores a quienes solo les asignaron dos vehículos y cuatro grabadoras. "Con esos recursos no se pueden investigar", concluyó.⁵³

Con la expedición del nuevo Código de Procedimiento Penal, Colombia se suma a los países de América Latina que han implementado (algunos en menor grado que otros), reformas con particular fuerza en lo relacionado con modernización del procedimiento penal, con miras al establecimiento de juicios acusatorios y orales

La reforma en este tema es clave a efectos de la lucha contra los grandes males de la justicia en Colombia, junto con la verdadera atención en una política criminal estructurada, que no base sus estrategias simplemente en el aumento o disminución de las penas, sino que responda verdaderamente a estudios criminológicos serios, acordes con el caso colombiano y no simplemente “incorporados” a partir de teorías foráneas.

El paso al sistema acusatorio implica el abandono de un esquema que ya se ha dejado a un lado en muchos lugares del mundo, con procesos escritos, largos, de muchos folios, en donde ni la comunidad ni la víctima tienen acceso real a los procesos que a la larga conducen, por su propia ineficiencia, a la impunidad.

Buscando evitar en todo caso el desconocimiento de las garantías fundamentales en un Estado de Derecho de presunción de inocencia y de garantía de derecho a la defensa, es

⁵³ Diario EL TIEMPO, 4 de Julio 2005, Redacción Justicia.

indispensable trabajar por la simplificación del procedimiento penal y el control a las medidas de detención preventiva. No soporta el más mínimo análisis desde el punto de vista del respeto a los derechos fundamentales el hecho de mantener dentro de los centros de reclusión un porcentaje de más de la mitad de los detenidos, en situación de indefinición jurídica. La reforma constitucional pretende en el mediano plazo corregir también esta situación.

En materia penal se impone la necesidad de trabajar sobre la necesidad de distinguir entre conflictos importantes y conflictos menos importantes. Es impostergable descongestionar los juzgados penales de problemas de poca envergadura. La experiencia en el plano internacional ya se ha intentado con éxito: en Noruega, concretamente en la ciudad de Lier se ha experimentado con una junta de resolución de conflictos o *Koflinkrad* para dirimir delitos cometidos por jóvenes.

El proyecto se apoya en el concepto de que “los mecanismos informales de control social son importantes para la prevención y la interdicción de un comportamiento delictivo precoz. Una de las justificaciones del sistema, tal como lo exponen Linarelli y Herzog en su estudio sobre prácticas modelo en la reforma judicial,⁵⁴ consiste en que la víctima y el delincuente deben encontrarse de frente y dialogar.

El propósito de la Junta no es castigar. Se trata de llevar a cabo una política de conciliación, más bien de reconciliación, tras la infracción que ha afectado un determinado derecho de la víctima. Asuntos que normalmente serían objeto de acción penal ante un juez terminan siendo tratados de forma tal que generan dos tipos de experiencias positivas: Por un lado, constituyen una lección al joven delincuente, quien se compromete a prestar un determinado servicio a su víctima, una reparación. Al mismo tiempo mantiene su libertad y conoce las consecuencias futuras en caso de reincidir. Por el lado de la víctima se obtiene primero reconocimiento de responsabilidad, hecho que por sí sólo tiene un efecto de satisfacción para ella, y en segundo lugar obtiene una reparación del daño sin que se genere una relación de venganza o de retaliación entre víctima y victimario.

Se trata apenas de una experiencia, puede haber infinitas posibilidades adicionales de lograr cometidos similares, la idea simplemente es calificar las conductas para determinar

⁵⁴ BID, “La justicia más allá de nuestras fronteras: experiencias de reformas útiles para América Latina y el Caribe”. Washington 1999. Pág. 41 y ss.

en qué casos se amerita realmente acudir al aparato jurisdiccional y en qué otros, acudiendo a las finalidades mismas de la acción penal, resulta socialmente más beneficioso permitir la reconciliación a través de mecanismos ofrecidos abiertamente a las partes, para que ellas voluntariamente decidan acudir o no a la jurisdicción.

En materia penal se requiere un gran esfuerzo. Ya decíamos al comienzo del presente trabajo que la percepción del sistema de justicia por la mayoría de la población, que lo identifica con la sanción, es negativa. En una sociedad sacudida por tantos y tantos años de violencia endémica, la garantía de la sanción estatal debe reforzarse y a la vez humanizarse. En un escenario donde debe brillar la aplicación del principio de igualdad, los beneficios son para todos, las medidas se aplican igual para todos.

Dentro de la Planeación a largo plazo se espera que se articulen medidas en educación, en prevención del delito, en judicialización de los menores y en adecuación de las sanciones de modo que todas converjan en resultados positivos en materia de paz y convivencia. La implementación real del sistema acusatorio es un excelente paso, sin embargo, tal como lo hemos sostenido a lo largo del presente escrito, las reformas deben articularse. Simplemente a título de ejemplo, el sistema acusatorio sin una adecuada estructuración de la Defensoría Pública no genera mejorías, para ilustrar este hecho debe tenerse en cuenta que para el 2004, de casi 1.200.000 procesos la Fiscalía, sólo 70.000 contaban con Defensor, es decir, menos del 8%.

6. EN CUANTO A LA POLÍTICA PENITENCIARIA Y DE RECLUSIÓN

Es necesario replantear la política penitenciaria. La situación de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios ha llegado a límites insospechados, al punto que la Corte Constitucional ya lo ha calificado como “Estado de cosas inconstitucional”.⁵⁵ Los remedios frente a este fenómeno deben estructurarse de la mano con la reforma del procedimiento penal. Es inconcebible que la mayor parte de los detenidos en las cárceles del país no hayan sido condenados y se encuentran privados de la libertad mientras al mismo tiempo son beneficiarios de una presunción de inocencia de carácter

⁵⁵ Sentencia T-153 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

constitucional⁵⁶. Para esto debe propenderse por una política criminal clara en cuanto a las medidas de detención preventiva, acompañada obviamente de las facilidades en la garantía de una defensa idónea para quienes se encuentran en esta situación. La realidad debe reflejar los principios constitucionales, dentro del procedimiento penal la libertad es la regla, la privación de la misma es la excepción.

Otro de los temas a nivel penitenciario y carcelario es el del fenómeno creciente de la delincuencia juvenil. La experiencia europea en esto puede aportar bastante, en Francia por ejemplo se han adoptado reformas importantes frente a este tipo particular de delincuencia, principalmente en cuanto al juzgamiento, las garantías de defensa y la política de reinserción. Se observan últimamente frente al fenómeno de la delincuencia juvenil básicamente tres cosas: (i) una preocupante disminución de la edad promedio en que inician los comportamientos delictivos, (ii) un problema de ausencia de socialización de los menores, que abandonan por diversas razones la educación básica, y (iii) una alta frecuencia de menores delincuentes reincidentes frente a una respuesta del sistema penal que en muchos casos llega tarde.

No se conoce una política de reinserción para los jóvenes delincuentes en Colombia, y el fenómeno está en aumento. Para sólo mencionar el caso de la capital de la República, de acuerdo con datos de la Policía de Bogotá, siete mil menores participaron el año 2003 en delitos cometidos en la ciudad, para el 2004, en lo correspondiente únicamente al primer semestre 4550 menores incurrieron en comportamientos delincuenciales.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia (INPEC) administra aproximadamente 139 establecimientos de reclusión en todo el país, en ellos la sobrepoblación es de aproximadamente el 40%. En esas condiciones, aun haciendo abstracción de otro tipo de elementos, la posibilidad real de resocializar al delincuente es muy remota.

El 19 de agosto del año 2004 el gobierno nacional dictó el Decreto 2636, que autoriza en Colombia la posibilidad de utilizar los brazaletes electrónicos como medida alterna a los

⁵⁶ En la misma sentencia citada, la Corte Constitucional se expresa claramente la necesidad de diferenciar entre las cárceles y los centros penitenciarios, separar a los condenados de los investigados.

casos de sindicatos de delitos que no representan especiales peligros para la sociedad pero que si justifican una medida restrictiva de la libertad. La medida se comenzaría a implementar al tiempo que el sistema acusatorio y a la misma velocidad, es decir, primero en unas ciudades y a partir de eso se generalizaría a nivel nacional. El propósito del gobierno es utilizar esta alternativa en al menos 10.000 casos.

Esta en realidad si es una de las alternativas a la problemática de la justicia, sin lugar a dudas, repetimos, el fenómeno del hacinamiento, no exclusivo de Colombia sino tal vez presente en la gran mayoría de países del mundo⁵⁷ es un obstáculo importante a la hora de intentar recuperar el hombre y castigar al delincuente.

7. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

De acuerdo con lo hasta ahora Planteado, resulta indispensable contar con herramientas que permitan establecer durante todo el desarrollo del Plan de Justicia el estado de avances.

La información estadística es indispensable desde el primer momento, constituye una herramienta decisiva en la determinación de la situación actual, en la etapa de diagnóstico.

Hemos dicho en varias oportunidades que la percepción de la justicia debe consultarse en aras de establecer prioridades, pero esta percepción debe estar respaldada en datos confiables, los mismos datos que deberán ser objeto de examen permanente durante el proceso de cambio; tanto para la determinación del estado de avance de las metas que se terminen considerando de corto plazo, como para las de mediano y largo plazo.

No nos referimos en forma exclusiva a los indicadores en materia de justicia estatal, como lo hemos afirmado en diversas oportunidades, lo que se pretende cambiar es el sistema de justicia, que contiene evidentemente la justicia estatal pero que es mucho mas que eso. Nos referimos a los índices de conciliaciones, al número de abogados con especialización en la

⁵⁷ Vale la pena indagar en las páginas de Internet por el fenómeno del hacinamiento. Con sorpresa vimos que se presenta en realidad en casi todos los países occidentales, incluyendo “primer mundo”, como España y Francia.

Rama Judicial, al porcentaje de utilización de los servicios de los diferentes tribunales de arbitramento, etc.

Una de las más importantes herramientas para la verificación constante de una gran parte de los objetivos propuestos en el Plan lo constituyen las estadísticas; tanto los diseñadores de la política judicial, como los mismos usuarios, así como quienes están al servicio de la justicia requieren conocer de primera mano la realidad del entorno que están interesados en modificar, necesitan contar con los mecanismos suficientes para la evaluación de resultados, para supervisar el rendimiento de los comprometidos y en general para percibir la eficacia de las medidas adoptadas.

8. NECESIDAD DE UNA JUSTICIA MÁS COMPRENSIBLE

Muchos de los aspectos generales del sistema judicial son complejos para la mayoría de ciudadanos. Ya nos hemos referido a experiencias como la de las Casas de Justicia que han arrojado datos interesantes sobre la verdadera represa que constituyen el legalismo y el formalismo frente a las necesidades de justicia de la mayoría de la población.

Se puede decir que las barreras para la comprensión adecuada del sistema son básicamente: a) la dificultad del acceso a la información legal; y b) la complejidad y multiplicidad de las normas legales, su vocabulario, sus formas de proceder e instituciones.

Es evidente que en la medida en que la gente tenga acceso a la información necesaria y suficiente para determinar aquello que está a su alcance como medio para solucionar un determinado conflicto, la confianza en la justicia será privilegiada.

La complejidad a que nos referimos está dada por múltiples factores, dentro de estos tal vez el más relevante está dado por la forma como están definidos nuestros procedimientos. El civil particularmente es extremadamente lento y complejo. Una de las cosas que pudimos determinar a través de charlas con diferentes jueces del Circuito de Bogotá, es que definitivamente la estructura misma del procedimiento no ayuda en la función de definir una controversia en derecho, de hecho, hemos visto un interés especial por parte de los jueces con relación al trabajo que se lleva a cabo actualmente para la producción de un

Código General del Proceso, y dentro de este proyecto, la definición de un único procedimiento. Se trata de un tema que es indispensable trabajar. Las formas deben constituir una garantía, pero no tiene sentido que sea el mismo procedimiento el que genere en gran parte la acumulación enorme de trabajo a los jueces, hecho que termina constituyéndose en una limitante a la realización del derecho sustancial demandado por los usuarios de la justicia.

Con la justificación de una determinada especialidad de las distintas ramas del derecho se fue poco a poco consolidando la idea según la cual para cada disciplina debería estructurarse un procedimiento. Se trata nada más ni nada menos de un culto al rito que en realidad no beneficia ni la definición de los asuntos en cuanto al fondo ni a la comprensión de los mecanismos de que se sirve la justicia para definir las controversias entre las personas.

Dejando a un lado el caso penal (en el que el procedimiento en si es la garantía de la definición de la verdad a través del órgano encargado de acusar y la estructuración de una defensa por parte de aquel a quien se le endilga una responsabilidad penal) no vemos justificación real para mantener varios códigos procesales, por el contrario, dentro de los proyectos a continuar hay que darle una fuerza particular a los trabajos que preparan el proyecto de Código General del Proceso, dentro de éste, evidentemente con la oralidad como principio general.⁵⁸.

Sin lugar a dudas, otro de los factores que incide en la complejidad de la justicia es la inflación legislativa, leyes de decenas de páginas, reglamentaciones que se suceden unas a otras, falta de claridad por parte de quienes tienen la capacidad de generar normas materiales de establecer las derogatorias y vigencias. Se trata de un tema que ya hemos mencionado y en el que el interés expresado por el Gobierno, a través de su Ministro del Interior, es manifiesto. Tal como lo señaláramos precedentemente cuando tuvimos la oportunidad de citar al profesor SÁCHICA, es indispensable adelantar medidas de depuración legislativa. A nivel del Congreso (no olvidemos que el trabajo requerido para sacar

⁵⁸ Evidentemente es posible generalizar el mismo tipo de procedimiento, la experiencia muestra cómo en el caso de la justicia arbitral es precisamente esto lo que se ha hecho. (Ver artículo “Unificación Procesal para una justicia pronta y eficaz” por Mauricio González Cuervo, en *Ámbito Jurídico* # 158 Pág. 13A.

adelante un Plan de Justicia involucra necesariamente a todos los órganos del poder público), se hace necesario que las leyes determinen claramente sus derogatorias. De la misma manera, consideramos perentorio el mantener una verificación constante de la eficacia de cada una de ellas, se trata de promulgar leyes eficaces, no simplemente válidas.

8.1 REVISIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS.

La mayoría de las reformas en América Latina, como ya hemos tenido la oportunidad de exponerlo, se han referido a los temas de procedimiento, a la descongestión y a la celeridad como metas deseables de las mismas reformas. Aun cuando repetimos, no deben ser las únicas a adelantar, indiscutiblemente son esenciales a la hora del cambio, simplemente por que entre otros factores, miden los tiempos de cada etapa procesal, y generan tanto posibilidades de entorpecer la labor del juez, como de darle herramientas para avanzar en su trabajo.

Simplemente con el objeto de enunciar unos puntos en los que creemos que cualquier esfuerzo es encomiable hemos listado las siguientes:

8.1.1 EL TEMA DE LA ORALIDAD.

Considerado por los especialistas como conveniente e incluso necesario a efectos de mejorar la calidad de la justicia estatal, ha sido objeto de un impulso especial en los últimos tiempos. En este sentido la tarea propuesta por el gobierno ha sido la de extender la oralidad que se presentará en el sistema penal a todas las jurisdicciones. El mismo Presidente de la República lo ha sostenido, se trata de una forma eficaz de agilizar trámites y descongestionar los despachos.

Es importante continuar con la tarea en este campo, la oralidad como sistema tiene ventajas que no son objeto de discusión, es importante que dentro del Plan de Justicia que se adopte se tenga en cuenta que no se trata simplemente de una medida más de descongestión de despachos judiciales, la oralidad es la forma en que la labor del juez frente a la justicia se acerca mejor a lo que debe ser, el juez aprecia las causas

directamente, se logra el objetivo de la sana crítica y la libre convicción del juez, constituye una base indispensable para acercar la justicia al justiciable. La expresión oral en el debate facilita la agilidad en el trámite, dificulta las maniobras dilatorias, favorece la averiguación de la verdad y garantiza una justicia de superior eficacia y calidad.

A efectos de determinar elementos que deben ser tenidos en cuenta en la estructura del Plan nuevamente nos referimos a la necesidad de coordinar los diferentes elementos que afectan el sistema de justicia. Ya hemos hablado frente al tema de la oralidad, de la necesidad de adecuar las instalaciones judiciales a esta realidad, empezando por las salas de audiencias y la capacitación de los jueces. En lo que tiene que ver con el procedimiento mismo, los cambios deben coordinarse para mantener un sentido coherente. Simplemente a título de ejemplo, se debe tener un especial cuidado con la admisión de la posibilidad de presentar apelaciones en el curso del debate, esto sería un arma para la dilación que afectaría la filosofía misma de la oralidad.

El avance que en materia penal se ha hecho se tendrá que extender a las otras jurisdicciones, eso no tiene duda, de la misma manera, los intervinientes en el proceso penal deberán prepararse especialmente sobre la base de que todas las pruebas serán aportadas en audiencia.

La experiencia laboral en cuanto a la oralidad puede llegar a ser bastante interesante, no podemos olvidar que un punto importante para tener en cuenta es que no se va a partir de cero en la construcción de un sistema de justicia mejor, lo que se ha avanzado en las experiencias previas debe ser valorado debidamente y utilizado del mejor modo posible.⁵⁹

De la experiencia en la jurisdicción laboral se pueden obtener importantes elementos, la idea definitivamente es hacer los procedimientos menos solemnes, permitiendo un desarrollo real del principio de inmediación de la prueba, evitando que el sistema pase a convertirse en una justicia “dictada” según la expresión de algunos observadores críticos de lo que ha sido el camino recorrido en esta jurisdicción.

⁵⁹ Cuando hablamos de la necesidad de establecer a través del consenso un diagnóstico de la situación y un acuerdo frente a lo que se va a hacer evidentemente partimos de la base de que lo que hasta ahora se ha hecho sirve como insumo para ese momento.

Para la fecha de elaboración del presente trabajo se ha instalado ya la Comisión Interinstitucional que a instancias de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y con el apoyo del gobierno y del Consejo Superior de la Judicatura coordinará e impulsará las decisiones normativas, presupuestales y administrativas que se requieran para que en la justicia laboral se implemente un verdadero sistema oral. De la misma forma, dentro proceso de reforma de la ley Estatutaria de Administración de Justicia se propone cambiar el artículo 4° estableciendo que la ley “*adoptará nuevos estatutos procesales orales y por audiencias, en procura de la unificación de los procedimientos judiciales*”. Evidentemente esto se refiere no sólo a la oralidad sino también al tema que en seguida abordamos, el proyecto de Código General del Proceso.

La oralidad traerá muchas ventajas, estamos seguros. Sin embargo debe tenerse de presente que implementarla requerirá un ingente esfuerzo tanto previo como coetáneo; no sólo se trata de la preparación en infraestructura (nuestros juzgados no están hechos para eso), en capacitación, en personal, en tecnología, etc. Pero también un fortalecimiento de los medios de control de la labor de los jueces, entre ellos de la jurisdicción disciplinaria.

8.1.2 CÓDIGO GENERAL DE PROCESO.

Otro de los puntos a incluir es el relacionado con el Código General del Proceso. Debe hacerse el debate correspondiente para determinar su conveniencia o no para el caso colombiano. Dentro de este ejercicio deberá tenerse en cuenta el muy serio trabajo que desde hace más de dos años adelanta el Instituto Colombiano de Derecho Procesal con la participación de los más grandes procesalistas del país.

Desde mayo de 2003 se iniciaron los primeros debates al interior de la comisión para la redacción del Código General del Proceso. Liderada por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la comisión adelanta los trabajos que se proponen unificar en un estatuto la reglamentación de los procesos civiles, laborales y contencioso administrativos. La idea de establecer un Código General aún tiene que ser decantada, los trabajos se están desarrollando en este sentido, pero se entiende que existe la posibilidad de mantener un código procesal civil bien estructurado, aplicable a una serie de materias relativamente

homogéneas y al que podrán someter otras codificaciones específicas, como serían la laboral y la contencioso administrativa.

La idea general de estructura del proceso contempla un trámite que se inicia por escrito con la demanda y su contestación. Una vez contestada el juez convoca las partes para una audiencia que deberá realizarse dentro del mes siguiente. En audiencia se escuchará a las partes -que dispondrán de un tiempo limitado-, el juez se da una idea clara de la controversia y decreta ahí mismo las pruebas pertinentes. Al finalizar esa audiencia el juez convoca a una posterior de instrucción y juzgamiento donde se dictará y notificará la sentencia.

No obstante las ventajas aclamadas de un código único para los diferentes procedimientos, debe tenerse en cuenta que las soluciones deben ser todas suficientemente debatidas y evaluadas. Con la participación de expertos, jueces y abogados en general se deberá determinar la conveniencia de imponer un estatuto único para absolutamente todo, o pensar en excepciones; en algunos casos que conllevan una cierta complejidad podría pensarse por ejemplo en un procedimiento corto, pero escrito.

Otra de las consideraciones que se tiene que tener antes de optar definitivamente por uno u otro modelo procesal, tal como más adelante lo mencionamos, es el costo que implícitamente va amarrado a los cambios. La oralidad puede ser una alternativa, pero requiere de condiciones que hoy no existen. Por eso mismo, reiteramos, las modificaciones que en todos los temas se pretendan hacer deberán ser suficientemente Planeadas y proyectadas a un largo plazo.

Según el cronograma conocido, el borrador del Código General del Proceso será presentado ante el Consejo Superior de la Judicatura, quien tendrá que organizar los debates que sean necesarios para su aceptación, negación y/o depuración, a finales del año 2005. Este proceso: preparación por expertos, divulgación, debate abierto a abogados, jueces, a la comunidad jurídica y debate legislativo, es precisamente el que pretendemos se de con todos y cada uno de los temas involucrados en las reformas. Es esa la metodología a que nos referimos, generación de consenso en torno a una determinada necesidad, preparación de proyectos de calidad, debate público.

8.1.3 ADECUACIÓN DEL MAPA JUDICIAL

Uno de los temas que con frecuencia aparecen en todos los escenarios de reforma judicial es el de la directa relación entre la eficiencia esperada de la justicia a nivel nacional y la revisión del mapa judicial.

En este punto la necesidad básicamente consiste en reordenar funcional y territorialmente los despachos judiciales, esto, a partir de juiciosos estudios por jurisdicción, nivel de competencia y ubicación geográfica. Para llevar a cabo esta tarea es indispensable seguir la metodología a que nos referíamos al principio del presente trabajo, se requiere conocimiento local de la forma como se encuentran distribuidos los despachos. En este punto pueden y deberían ser de mucha ayuda los Consejos Seccionales de la Judicatura, quienes teóricamente deben conocer perfectamente la distribución y la repartición de trabajo.

Ya se han adelantado importantes pasos en este aspecto, el Consejo Superior de la Judicatura en un principio fortaleció la especialidad civil municipal, civil del circuito, de familia, de menores, laborales y de ejecución de penas y medidas de seguridad a partir de la reubicación de juzgados penales del circuito, penales municipal y promiscua de familia. La finalidad era aumentar la cobertura de servicio, lo que en gran medida se logró sin necesidad de ampliar los funcionarios, se pasó de 3.258 despachos judiciales en 1994 a 3.261 en el año 2000.

De la misma forma, ya se han llevado a cabo ajustes en los Tribunales Superiores y Contencioso Administrativos, estas medidas lograron en cierta medida mejorar la cobertura y la productividad. Se siguen evaluando y son objeto de seguimiento por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

Tal como lo hemos mencionado en varios apartes del presente trabajo, la Rama requiere de más recursos. Sin embargo debe tenerse en cuenta que también requiere de una mejor

utilización de los medios con que hoy cuenta, de optimizar el recurso físico y humano adaptándolo según las necesidades concretas y locales.

8.1.4 OTRAS REFORMAS PROCESALES

(i) EN MATERIA CIVIL

Como alternativa al Código General del Proceso se puede pensar en modificar los estatutos procesales actualmente vigentes. En todo caso, con código único o no, nuestro procedimiento actual no es eficiente, es lento y formalista en exceso. Las últimas reformas han hecho importantes avances en temas que hasta ese momento se manejaban en forma radicalmente anacrónica.

En Costa Rica por ejemplo, no se adoptó un Código General sino que en 1992 entró en vigor el último Código de Procedimiento Civil. De acuerdo con la experiencia en su aplicación reportada por las cuatro oficinas judiciales de la capital, se manifiesta hoy una mayor celeridad en la tramitación general de los asuntos. Por su parte, una investigación que se basó en encuestas a jueces y abogados sobre la experiencia derivada de la aplicación del nuevo cuerpo normativo revela un estado general de convencimiento en cuanto a que el nuevo procedimiento es más rápido que el anterior.

Y así, se pueden referir varias experiencias, como Chile, por ejemplo, donde el proceso civil también fue objeto de reforma. Para el caso concreto de Santiago, la duración media de un proceso ordinario pasó de 973 días a aproximadamente 500. En Uruguay se aprobó en 1992 un nuevo Código General del Proceso, después de casi 13 años son muchas las experiencias que ha dejado, principalmente ha permitido una disminución importante de la duración promedio de los juicios civiles. Si antes la duración de un proceso ante la jurisdicción civil podía ser en promedio de tres años, hoy en día, incluyendo la segunda instancia, llega apenas a los 12 meses. Eso es significativo, es un dato a tener en cuenta, sin embargo, no debe perderse de vista que hoy en día Uruguay es de los países que cuentan con el mayor número de jueces por habitantes, ocupa el tercer lugar en el mundo después de Alemania y Bélgica, adicional a eso, la población total del país equivale mas o menos a la de Medellín.

(ii) EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Al hablar de otras reformas procesales debemos contemplar necesariamente el tema del procedimiento contencioso administrativo. Es en esta jurisdicción donde la morosidad alcanza la mayor magnitud.

Para la fecha en que escribimos estas líneas ha entrado en vigor una interesante ley, la 954 de 2005, mediante la cual se toman importantes y definitivas medidas a favor de la descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa. No sólo vuelve de única instancia un número importante de asuntos en función de la cuantía, deroga el recurso extraordinario de súplica.⁶⁰

La congestión en la jurisdicción administrativa debe ser atacada a toda costa. No tiene ninguna presentación que un proceso de dos instancias pueda llegar a durar en promedio 13 años. Los esfuerzos de los magistrados han sido inmensos, aparentemente la productividad de la jurisdicción se ha duplicado en los últimos años, sin embargo hoy en día hay una carga neta de más de 128.000 expedientes (!).⁶¹ Evidentemente dentro de lo que se puede hacer por la jurisdicción la Ley Estatutaria de Administración de Justicia adelantó la parte programática; los jueces administrativos están previstos desde ese momento, sin embargo por falta de presupuesto hasta ahora los cargos no se han podido proveer.⁶² Lo mismo ha sucedido con los jueces comerciales, que nunca operaron, igual aconteció con los jueces agrarios.

⁶⁰ Esta reforma se esperaba ansiosamente desde hace algún tiempo. El recurso venía siendo utilizado como una especie de tercera instancia, al mismo tiempo era resuelto por Consejeros que no necesariamente tenían el grado de especialización requerido por pertenecer a Secciones con competencias diferentes.

⁶¹ Nos referimos a conclusiones extractadas del informe presentado por el Doctor Diego Younes, consultor de la agencia de cooperación alemana GTZ (ver, entrevista Diego Younes. Periódico Ámbito Jurídico febrero 21, 2005. pág. 3B).

⁶² La implementación de los jueces administrativos podría costar cerca de 100.000 millones de pesos. Dentro del proyecto de reforma a la ley 270 de 1996 radicado por el Consejo Superior de la Judicatura se propone su supresión, lo mismo que la de los jueces agrarios. Para los jueces civiles especializados o comerciales aparentemente se pretende dar una oportunidad más.

Lo que se propone para efectos del Plan de Justicia no es tomar una serie de medidas en un momento cero o de partida, sino más bien comprender que dentro del esquema de reforma se está planteando una nueva forma de concebir la administración de justicia. Eso necesariamente tiene que reflejar una limitación al formalismo. Si bien el derecho procedimental es necesario para hacer realidad el derecho sustancial, y el mismo procedimiento constituye una garantía del debido proceso y del derecho de defensa, sería un verdadero contrasentido que llegara a constituirse en una talanquera al acceso a una justicia eficaz.

En conclusión, dentro del diseño que de la estructura del Plan de Justicia se haga, es necesario que se planteen ciertos derroteros en cuanto al procedimiento, dentro de esos como ya lo dijimos, el tema de la oralidad resulta esencial. De la misma forma que a nivel penal la transición al sistema acusatorio también lo es.

El Plan de Justicia debe generar una serie de compromisos a nivel de producción normativa, a partir de la definición misma de las necesidades, producto del consenso a que ya varias veces nos hemos referido. Si lo que se quiere es verdaderamente plantear compromisos, las reformas necesarias para acomodar la normatividad a esta nueva forma de ver la justicia deben salir por sí solas. De ahí que hayamos hecho tanto énfasis en el punto correspondiente a metodología en cuanto a que para poder avanzar en este tema y no simplemente dejar un capítulo programático dentro del libro de proyectos, se requiere una expresión de consenso desde el mismo diagnóstico, sin dejar excluido a ningún posible participante.

El trabajo a adelantar en materia de procedimiento debe estar orientado hacia la política de acceso a la justicia, definitivamente se requiere independizar las causas de los oráculos, los abogados que se ofrecen como intérpretes de una serie de normas que por sí solas no ofrecen al ciudadano una idea de las reglas y condiciones a que están sometidos en cada relación que emprenden, sea comercial, laboral, societaria, de familia, civil, etc.

Evidentemente para lo anterior se requiere partir de la diferenciación entre las grandes y complejas causas y las de la cotidianeidad, el sistema debe brindar respuestas rápidas también en relación con la sencillez y complejidad de cada asunto.

8.2.- JUSTICIA DE PEQUEÑAS CAUSAS

Una importante cantidad de pequeños litigios de la vida cotidiana (en materia de consumo, de contratos de montos reducidos, etc.) no son llevados a la justicia por razones de costo, de procedimientos juzgados muy complejos o de términos excesivamente largos.

Esta situación genera una incomprensión y un sentimiento de inadecuación de la respuesta social e institucional a las necesidades de justicia.

Se trata con esta propuesta de encontrar a este tipo de litigios o conflictos -para los cuales no existe en la actualidad una solución adaptada- una respuesta simple, rápida y eficaz.

La experiencia europea en este tema es interesante, en Francia, donde desde tiempo atrás se ha trabajado en el tema de la “justicia de proximidad”, que es como se denomina, ha habido un acuerdo entre las fuerzas políticas en cuanto a la conveniencia de este tipo de modelo. Vale la pena en este punto citar un extracto del proyecto de ley presentado en el 2001 por el Ministro de la Justicia:

“... Es por lo anterior que el proyecto de ley prevé instituir un juez que disponga del tiempo necesario para privilegiar la escucha de los justiciables y la vía de la conciliación, así como para implicarse a fondo en cada tema, superando, si es necesario, la búsqueda de un acercamiento entre las partes, el juez de proximidad estará ahí igualmente para decidir sin formalismos las controversias administrando justicia a través de una decisión con fuerza ejecutoria.”

(...)

“... por las mismas razones de necesidad de adecuación de la respuesta judicial a la realidad, y en consecuencia, a las pequeñas infracciones a las reglas elementales de conducta en sociedad, el proyecto prevé que el juez podrá intervenir en materia penal, a fin de juzgar las contravenciones de las cuatro primeras clases cometidas tanto por los mayores como por los menores de edad”

(...)

“... no se tratará de un magistrado de carrera sino de un juez reclutado a título temporal que asegurará un número determinado de casos. Para que sea administrada una justicia de calidad, deberá disponer de una competencia jurídica sólida”⁶³

Las competencias del juez de pequeñas causas deben ser múltiples, establecidas con base en varios criterios, estos criterios no deben responder a lo que los abogados piensan, o la opinión de los jueces, sino mas bien, en la línea de pensamiento a que nos hemos referido en el Capítulo correspondiente a la Metodología, es indispensable establecer mecanismos que permitan generar consenso alrededor de este punto. Evidentemente como en toda cláusula de competencia, esta debe fijarse en base a criterios de naturaleza de la controversia, de foro y de cuantía.⁶⁴

Se trata de dar una respuesta jurisdiccional acorde con la mayor o menor sencillez del asunto y su mayor o menor trascendencia. Es decir, una distribución del trabajo que, en una primera instancia, distinga los asuntos sencillos de aquellos que por su complejidad, requieren una dedicación de recursos de magnitud. Esta justicia de pequeñas causas debe privilegiar la celeridad y los costos reducidos, para lo cual la informalidad y la oralidad son ineludibles.

La tarea de la justicia de pequeñas causas no se limita al tema de congestión, sino que trasciende con una misión de envergadura dentro del Estado Social de Derecho frente a la pretensión de un real acceso a la justicia, y es que en el caso de las pequeñas causas el juez está mas cerca de los hechos, y por consecuencia, de las partes. De esta manera, la sociedad tendrá mejores respuestas en tiempos razonables, al tiempo que se descongestionarán los juzgados en los que se tramiten temas más complejos.

⁶³ Proyecto de ley de orientación y programación por la justicia. NOR: JUSX0200117L/B1 República Francesa, Ministerio de Justicia, 2001. pp. 3-6

⁶⁴ Para volver con el caso francés, la competencia se limitó estableciendo la jurisdicción de estos jueces para las controversias involucrando sumas de hasta € 1500, lo que equivale aproximadamente a \$5'000.000., esto, en acciones referidas a bienes o derechos muebles que se relacionen con operaciones no profesionales: Entrega de un bien mueble, acción de responsabilidad extracontractual por un pequeño perjuicio. Es importante anotar que únicamente son usuarios de este tipo de procedimiento las personas naturales.

No se puede desconocer que la definición de un litigio siempre es importante para las partes en conflicto, lo mismo espera de la justicia el campesino que tiene una reclamación por la venta de sus animales que el consorcio internacional que reclama un incumplimiento contractual por parte del Estado. Sin embargo, es una clara muestra de ineficiencia que en general que el sistema judicial resuelva con igual tratamiento los asuntos complejos y los sencillos, los de gran importancia económica o los de mínima relevancia. Desconocemos si alguna vez se ha adelantado un estudio sobre el costo que cada juicio puede representar para el Estado; pero seguro debe existir un monto por debajo del cual resultaría mas conveniente para el mismo Estado pagar las pretensiones que se discuten en el proceso que tramitar sus diferencias y que representa una de las causas de la morosidad general del sistema.

Se debe trabajar por una justicia más eficiente, entendiendo eficiencia en el sentido mas amplio posible, debe comprender la mejor utilización de los recursos en cuanto a la posibilidad de que en el tratamiento de las causas, se diferencie entre asuntos sencillos y complejos, entre delitos menores y mayores y que se de una respuesta a todos los casos que a ella se someten, de acuerdo con su envergadura y trascendencia social.

Consideramos que dentro de lo que se debe trabajar como justicia de pequeñas causas se puede incluir no solamente aquello catalogado como de menor cuantía, sino también los casos que merecen un trámite sencillo en su prueba y en su resolución. No se trata de crear o patrocinar una justicia “importante” y a su lado una justicia “de segunda”. Por el contrario, si consideramos como factor la cantidad de personas, innegablemente vemos que la Justicia de pequeñas causas solucionaría más problemas que la que tradicionalmente conocemos. La gente, los ciudadanos estarán más en contacto con ese tipo de justicia. Adicionalmente, al analizar las posibilidades de los jueces de dedicar el tiempo y la atención requerida a los asuntos de mayor trascendencia económica o institucional se genera una optimización de los recursos de la Rama que, tal como lo demuestra la experiencia europea, se traduce en un mejoramiento general de la capacidad de respuesta del sistema.

Para que cumpla su cometido se debe pensar en una forma de hacer especialmente ágiles los procedimientos, una sola audiencia por ejemplo y sólo una instancia.

Eso es lo que precisamente ha sucedido en la experiencia inglesa, que consideramos importante citar en este punto. Básicamente se pueden entender en el contexto inglés las pequeñas causas como procedimientos diseñados para que las disputas que involucran sumas de dinero relativamente bajas puedan ser resueltas sin generar un gasto desproporcionado. Tan positiva ha resultado la experiencia, que poco a poco se han aumentado los límites para la aplicación de este tipo de procedimiento y hoy ha llegado a £5000, es decir, aproximadamente \$25'000.000.⁶⁵

El tema de las pequeñas causas debe ser considerado con ocasión de los debates que para la definición de las políticas se generen. Es importante reconocer que la experiencia internacional -que concretamente en este tema es bastante enriquecedora- potencialmente aporta mucho, en este sentido no puede perderse de vista que es necesario ilustrar a quienes no conocen de referencias en otras latitudes, en cuanto a la forma en que los diferentes procesos se han desarrollado y las lecciones que de esa experiencia se han obtenido.

A nivel de estructura del Plan, es importante tener en cuenta el tema de la justicia de pequeñas causas dentro de las alternativas para políticas de acceso efectivo a la justicia. De acuerdo con un estudio reciente del Banco Mundial, en el que se analiza el impacto que en el acceso a la justicia ha tenido el procedimiento de pequeñas causas, se considera ésta como una eficiente y llamativa medida al lado de los mecanismos alternativos de resolución de controversias, y en esa medida debe ser analizado, como una vía eficaz para fomentar el acceso a la justicia de los ciudadanos en los países en desarrollo.⁶⁶

La justicia de pequeñas causas a que nos referimos no es más que la puesta en práctica de principios por todos considerados como básicos para la justicia, los de celeridad, oralidad, informalidad, inmediatez, eficiencia y participación ciudadana.

⁶⁵ Como punto de referencia comparable, baste citar que para el caso francés la cuantía es de 1.500 Euros.

⁶⁶ World Bank, “*Acces to justice: the English experience with small claims*”. Prem notes Number 40 May 2.000.

8.2.1 JUSTICIA DE PEQUEÑAS CAUSAS, SU LECTURA DESDE EL PUNTO DE VISTA PENAL.

Desde el punto de vista penal, la posibilidad para las autoridades jurisdiccionales de tramitar las faltas típicas de acuerdo con un procedimiento que, aunque respetuoso de los principios constitucionales de defensa y presunción de inocencia, no afecte las posibilidades de tiempo y dedicación para la investigación y juzgamiento de las conductas socialmente destructivas y de mayor impacto en la seguridad ciudadana

Dar respuesta y transparencia a los requerimientos de la sociedad, acercar la justicia al ciudadano (acceso a la justicia) y principalmente mejorar los niveles de la seguridad ciudadana y descongestionar al sistema son metas frente a las cuales se puede avanzar significativamente agilizando la justicia penal, configurándola según el impacto que las diferentes conductas recriminadas puedan generar.

Frente a la capacidad de respuesta y la transparencia es claro que la sociedad tiene el derecho a exigir de la justicia mayores, mejores y más prontas respuestas. En lo que tiene que ver con la seguridad ciudadana, es claro que la rápida sanción a los pequeños delitos contribuye directamente a mejorar los niveles de seguridad, otro de los grandes requerimientos de la sociedad. En cuanto al acceso a la justicia, no sólo se trata en abstracto de una pretensión perfectamente justificada por todas las víctimas de un comportamiento delictivo, sino que mediante una justicia sencilla, fácilmente manejable, las pretensiones de reparación de las pequeñas causas en lo penal pueden llegar a ser viables, en el sistema “mayor”, para acceder a la reparación del daño se requiere de un esfuerzo procesal por parte del abogado que cuesta a la víctima, y que eventualmente puede constituir un desincentivo para sostener su pretensión.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la descongestión del sistema pensamos que el avance puede ser significativo. Desde el punto de vista funcional se puede considerar que uno de los principales problemas de la congestión judicial en general, tanto en la justicia civil como en general en la justicia, es en alto grado la falta de Planeación en la distribución del trabajo.

Para la puesta en práctica de la justicia de pequeñas causas, principalmente el carácter de quienes la integran, se pueden considerar múltiples posibilidades, se puede pensar en el caso inglés, en el cual los “magistrates” son ciudadanos voluntarios, o el caso italiano, donde se utilizaron ciudadanos jubilados o próximos a serlo, mientras que en el caso de los Estados Unidos de América la tendencia es hacia el carácter profesional de estos jueces. Para el caso colombiano, tan sólo como propuesta, pensamos que se podrían considerar entre las posibilidades la del juez profesional cercano a su jubilación, la de las cortes mixtas (con participación de profesionales y de ciudadanos comunes y corrientes), y la de composición cívica, donde los que conforman el órgano decisorio son los vecinos que cuentan con una serie de condiciones que garantizan la calidad del trabajo.⁶⁷

8.3 MEDIDAS DE ACCESO A LA JUSTICIA

Cuando se hace referencia a una expresión como acceso a la justicia, se corre el riesgo de utilizarla como un “*passee par tout*”, es decir, identificarla con una serie de medidas con las que eventualmente se puede relacionar pero que no responden a una definición concreta que pueda ser calificada como una política, lo que a la postre la debilita, le hace perder fuerza.

Por esta misma razón, es indispensable dentro del concepto macro de acceso a la justicia identificar unas líneas de acción que deberán ser trabajadas como objetivos. Entre ellas estarían: 1) Justicia inmediata (como una justicia rápida y ágil para asuntos de poca importancia institucional e individual), 2) descongestión, para que el juez pueda entrar directamente en cada causa, acercándose a las partes, 3) fomento a los mecanismos alternos de resolución de conflictos, 4) abaratamiento de los costos, 5) preocupación por la asistencia legal y, finalmente, 6) defensa judicial de las personas de pocos recursos.

La idea fundadora tras las políticas relacionadas con acceso a la justicia debe ser básicamente la de permitir la comprensión del poder judicial como un mecanismo útil a la población, al cual se puede llegar fácilmente (sin trabas), en procura de una resolución

⁶⁷ Frente a tema al que nos hemos referido ya en varias ocasiones, de la necesidad de generar confianza en la gente hacia la justicia, esta modalidad constituye una interesante oportunidad, ya que en las decisiones de justicia vinculantes también estaría participando la “gente”.

apropiada al conflicto; vista como debe ser, es decir, como una alternativa que debe exceder la justicia estatal; alternativa teniendo en cuenta que se deben garantizar, como ya lo hemos mencionado en varias ocasiones, diversas opciones para la solución apropiada de las contiendas.

Frente a los requerimientos concretos en materia de mejoramiento del acceso a la justicia se puede hablar de dos tipos de condiciones:

- (i) **CON RELACIÓN A LAS PERSONAS:** Personas naturales y jurídicas deben obtener atención y respuesta del sistema, una respuesta eficaz, y en caso de requerirlo, una respuesta jurisdiccional del Estado acorde con la naturaleza del conflicto. En materia penal la accesibilidad se debe manifestar también en cuanto a la igualdad de la ley penal, en la aplicación del sistema represivo del Estado por igual a todos aquellos que atentan contra un bien jurídico digno de protección. La garantía del principio de igualdad ante la ley debe ser verificable por los sistemas de veedurías y control que se requieran.

- (ii) **CON RELACIÓN A LA NATURALEZA DEL CONFLICTO:** Tiene estrecha relación con el tema de procedimientos, debe restringirse la necesidad de acudir a un juez sólo cuando no exista una alternativa lo suficientemente eficaz para la solución del conflicto. Simplemente a título de ejemplo, para el caso de nuestro procedimiento civil se podría pensar en el caso del divorcio por mutuo consentimiento. No tiene mayor sentido que para llegar a un divorcio de común acuerdo haya la necesidad de agotar una instancia jurisdiccional⁶⁹; lo mismo puede pensarse del proceso de reposición y cancelación de títulos valores, o del proceso divisorio cuando no hay oposición, incluso el de mejoramiento de prenda o hipoteca. La accesibilidad del sistema no obliga a dar una respuesta jurisdiccional ilimitada; por el contrario, se considera que facilitar el acceso indiscriminado puede ser una de las mejores maneras de obstruirlo.

⁶⁹ Se trata de una de las propuestas debatidas en el Congreso con ocasión del proyecto de ley antitrámites y que finalmente hizo parte de la ley 962 de 2005. En esa materia se requiere la reglamentación previa para su implementación.

Simplemente con el ánimo de orientar lo que puede ser el trabajo en este tema, consideramos que se puede proponer como primera instancia una labor en tres frentes:

(i) **CREAR O FORTALECER CENTROS DE ORIENTACIÓN Y ASESORÍA JURÍDICA GRATUITA:**

Esta actividad se puede desarrollar en conjunto con el proyecto de Casas de Justicia. Las Casas de Justicia que hasta ahora se han implementado han demostrado ser una solución interesante para los problemas de acceso a la justicia. En un estudio elaborado por el Ministerio del Interior y de Justicia en 2001, se estableció que en los lugares en donde se había experimentado con las Casas de Justicia, en general en todas las actividades, pero principalmente a través del desarrollo de la función de centro de mediación en el que se animaba a los ciudadanos a solucionar sus diferencias; el segmento de la población que más accedió al servicio, y por tanto más se benefició fue el correspondiente a los estratos uno y dos.⁷⁰ Las políticas de Casas de Justicia, hasta ahora patrocinadas por la cooperación internacional, puede perfeccionarse incluyendo lo que en Francia se denomina “acceso al derecho”, que no es más que la asistencia previa a cualquier conflicto, una especie de consultorio jurídico que además de colaborar en la solución de conflictos, asesora a la ciudadanía en la necesidad de llevar a cabo sus relaciones tanto familiares, como comerciales, según el marco jurídico que corresponda, de forma que, en la medida de lo posible, la contingencia de un conflicto se puede disminuir.⁷¹

El Presidente de la República, en reciente visita a la ciudad de Montería donde inauguraba la casa de justicia situada en el Barrio El Araújo de esa ciudad afirmó:

⁷⁰ Estudios de este tipo son los que se recomienda adelantar a lo largo de la ejecución del plan. Consideramos de suma importancia generar información útil para establecer el estado de avance de cada uno de los objetivos propuestos. En el caso de las Casas de Justicia se evidencia una realidad, el acceso al derecho en Colombia tiene excluido al porcentaje de la población que carece de recursos para pagar un profesional, se prueba así que las dificultades en materia de justicia no están dadas simplemente por los problemas de congestión en los juzgados, o por el diseño mismo del procedimiento, se dan también por falta de herramientas para acercar más a la gente al derecho.

⁷¹ Digno de reconocimiento el esfuerzo del Gobierno Nacional en el tema de Casas de Justicia, se espera que para finales de año haya al menos 44 Casas de Justicia en el país, instituciones interesadas en acercar al ciudadano a la justicia, a una justicia sencilla, descomplicada, inspiradora de confianza y eficaz.

La creación de ‘Casas de Justicia’ en el país, responde al propósito del Gobierno Nacional de impulsar el desarrollo de la justicia local, promover el reconocimiento y fomento de la justicia comunitaria e impulsar los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos.⁷²

Este es uno de los aportes que ha hecho la cooperación Internacional cuyos resultados definitivamente se ven en el corto plazo, las Casas de Justicia son viables, se ha demostrado y generan un impacto positivo inmenso dentro de la comunidad donde se instalan.

- (ii) **FORTALECER LA DEFENSA PÚBLICA:** La Constitución Nacional garantiza en su artículo 29 el derecho a la defensa tanto en la instrucción como en el juzgamiento, de modo que el imputado tenga la posibilidad real de contar con un defensor de su confianza de manera que, si carece de esta posibilidad por sus propios medios, se genera una obligación a cargo del Estado de proveerlo. La reforma introducida por el acto legislativo 03 de 2003 genera importantes cambios en el método de procesamiento penal, especializa los roles de cada uno de los intervinientes en el mismo, generando la necesidad de fortalecer las posibilidades de Defensoría Pública como garantía del derecho de defensa, esto, en desarrollo del principio de igualdad de armas que ya hemos tenido oportunidad de mencionar, igualdad de medios entre la acusación del Estado y la defensa del ciudadano. El mismo acto legislativo establece la obligación para el gobierno nacional de garantizar los recursos para la implementación gradual del sistema acusatorio y para la consolidación de un Sistema Nacional de Defensoría Pública. De hecho, la misma puesta en marcha de la reforma se encuentra condicionada a ese deber. Tal como arriba lo mencionábamos, el sistema tendrá posibilidades serias de salir adelante si se enmarca dentro de verdaderas condiciones de respeto del derecho de defensa y las garantías de los ciudadanos.

- (iii) **CREAR TRIBUNALES ITINERANTES:** La población rural tiene dificultades particulares para acceder al sistema jurídico formal. Uno de los principales obstáculos es el geográfico, el crecimiento demográfico en Colombia se concentra

⁷²

Página web: www.presidencia.gov.co/discursos/discursos2005/marzo/casa-de-justicia.htm

en las grandes ciudades, no sólo por la forma como se ha encauzado la actividad económica y las posibilidades de empleo, sino desafortunadamente por la forma como la violencia ha generado desplazamientos de veredas e incluso poblaciones enteras hacia las capitales de departamento. Adicional a lo anterior, el país ha doblado su población en los últimos 20 años mientras que los jueces disponibles son básicamente los mismos.⁷³ Esto genera una necesidad especial de trabajar bajo esquemas de traslado temporal de jueces o de redistribución de expedientes. Evidentemente, y teniendo en cuenta los esfuerzos que se adelantan en el sentido de implementar la oralidad en todo espacio jurisdiccional, se debe dar mayor énfasis a la posibilidad de traslado de jueces que a la repartición de expedientes- que aun cuando en los casos en que ha sido practicado por el Consejo Superior de la Judicatura ha demostrado ser eficaz en cuanto a la descongestión- no resulta consecuente el principio de inmediación. Medidas como los jueces itinerantes constituyen formas de llevar la justicia a la gente. Lo que se puede considerar⁷⁴ en este punto sería la posibilidad de adelantar acciones para la creación de tribunales piloto, viajeros o itinerantes que deberán, eso si, contar con un entrenamiento especial, entre otras cosas, para que en los casos en que la meta a considerar sea la de llevar la justicia formal a las comunidades indígenas, por ejemplo, haya habido la oportunidad de conocer las costumbres locales y no perturbar los sistemas de resolución informal de conflictos.

8.4 GARANTÍA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Se trata de un punto especial, que debe estar presente a lo largo de todo el proceso de cambio, no sólo si se tiene en cuenta que la justicia estatal si debe sobre todas las cosas garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales, sino también desde el punto de vista de los mecanismos procesales especiales de protección de esos derechos, concretamente la acción de tutela.

⁷³ Así lo resalta el presidente del Consejo Superior de la Judicatura con ocasión del Informe presentado al Congreso de la República para el periodo 2002-2003. Op cit. Pág. 2

⁷⁴ Evidentemente, como frente a todas y cada una de las propuestas que en cuanto a la estructura del Plan hemos propuesto, la forma en que cada estrategia o actividad se ponga en práctica depende de las consultas que en la primera etapa del proceso de adelanten.

Evidentemente dentro del esquema que se proponga como Plan de Justicia es perfectamente viable que se considere necesario modificar la Constitución: eso es básicamente lo que se ha hecho respecto del procedimiento penal. Fuera de esos casos, las reformas que se adelanten deben consultar con los principios constitucionales

Si bien es cierto que se requiere con urgencia implementar modificaciones que permitan entre otras cosas, racionalizar los recursos del sistema de justicia y generar seguridad jurídico-económica, el problema del acceso a la justicia, dentro de lo que la Corte Constitucional ha denominado derecho fundamental de acceso a la justicia,⁷⁵ debe estar garantizado en cada uno de los procedimientos que ante los jueces deban ser llevados a cabo, debe mantenerse y fortalecerse. La vigencia de los derechos en general depende directamente de la posibilidad de acudir al Estado para hacerlos efectivos. La justicia debe empezar por ofrecer garantías de los derechos fundamentales, de ahí la importancia de trabajar en el tema de las acciones constitucionales.

Hecha la anterior anotación, consideramos necesario referirnos al tema de la acción de tutela. Definitivamente los datos en general que maneja la opinión pública son aproximativos,⁷⁶ los mismos jueces a quienes hemos tenido la oportunidad de consultar nos han expuesto su apoyo a la acción de tutela. Sin embargo, si consideramos necesario reevaluar ciertos aspectos de la reglamentación de la acción que generan inconvenientes. Simplemente pensamos que se trata de uno de los temas que deberán ser objeto de análisis en el momento de la estructuración del Plan, simplemente a título de ejemplo proponemos ciertos aspectos que consideramos deben ser objeto de especial reflexión:

- (i) **EL SISTEMA DE REPARTO DE TUTELAS:** Todos los jueces son jueces constitucionales para efectos de tutela, no entendemos porqué puede estructurarse el sistema de reparto de las tutelas por jurisdicciones. Si ese se considera un

⁷⁵ De acuerdo con la Corte Constitucional en sentencia T 06 de 1992 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) “Los artículos 228 y 229 de la Constitución Política atribuyen a las personas el derecho fundamental de **acceso efectivo a la administración justicia**. Por esta vía los particulares solicitan a los jueces la protección de sus derechos tanto de los consagrados en la Constitución como en otras normas. Este derecho se asienta sobre la concepción de un **Estado material de derecho** que por definición no agota su pretensión ordenadora en la proclamación formal de los derechos de las personas sino que se configura a partir de su efectiva realización.”

⁷⁶ Actualmente la Corporación Excelencia en La Justicia, con la colaboración de la cooperación internacional está proponiendo un trabajo

factor, lo propio sería especializar la tutela, para lo cual primero que todo se requeriría una modificación de la Constitución actual.

- (ii) **LA TUTELA Y EL SISTEMA DE SALUD:** Ya hemos hecho referencia a que es indispensable que junto con las reformas que se refieren estrictamente a los temas de justicia se coordine la necesidad de reformas en educación, en aspectos carcelarios, etc. Nos parece conveniente en cuanto a la tutela abordar las condiciones en que ha sido utilizada como mecanismo transitorio. A partir de esas estadísticas se pueden identificar problemas especiales que eventualmente pueden ser tratados por vías diferentes a la de modificar la tutela restringiendo su ámbito de aplicación. Particularmente propicio para el debate es el caso de la salud; tal como ha sido revelado por la prensa colombiana en el transcurso del mes de julio del año pasado, un porcentaje superior al 25% de las tutelas que llegaron a revisión ante la Corte Constitucional corresponden a casos contra las Entidades Promotoras de Salud (EPS) con una nota adicional muy especial, en mas de un 70% la sentencia definitiva protegió el derecho fundamental. Simplemente dejamos este caso a título de ejemplo, no hay que proceder a mayores análisis para concluir que el problema (al menos en gran parte), no está en la tutela.
- (iii) **LA TUTELA CONTRA SENTENCIAS:** Por último, y dejando nuevamente la acotación, no se trata mas que de presentar unos ejemplos de los temas que pueden ser objeto de reflexión. El tema de la tutela contra sentencias es tal vez uno de los más debatidos por los partidarios de la reestructuración del mecanismo. Compartimos el mismo criterio, la tutela contra sentencias debe ser objeto de una reglamentación especial. No creemos que el problema radique en la majestad de los jueces que ven sus sentencias evaluadas, pero si nos parece que el remedio en este caso, puede ser peor que la enfermedad, los jueces son humanos y en esa medida siempre existirá la posibilidad de censurar con razón una de sus decisiones, sin embargo, creemos que la seguridad jurídica, entendida como un derecho, como un objetivo a valor constitucional o al menos como una condición esencial para la competitividad misma del país en el escenario internacional debe protegerse. Los fallos deben llegar a una definición. Nos parece sano pensar en

la posibilidad de reglamentar los casos en que la tutela contra sentencias es procedente, desarrollando los mismos criterios propuestos por la Corte Constitucional y adicionando eventualmente ciertas condiciones en cuanto al juez competente para esos eventos.

- (iv) **OTRAS ACCIONES CONSTITUCIONALES:** Aparte de la acción de tutela, dentro de la estrategia incluida en una programación de justicia a largo plazo consideramos necesario contemplar las acciones constitucionales.

La oportunidad que se genera al programar un diagnóstico de la forma como está operando en este momento la justicia en Colombia es propicia para considerar también lo que ha sido el desarrollo legal y la aplicación de las demás acciones constitucionales, en especial, las acciones populares, de grupo, y de cumplimiento.

Es importante evaluar la forma como en la realidad se han conciliado los intereses particulares y los intereses colectivos, la manera en que la justicia ha dado aplicación a los procedimientos expeditos previstos para la atención de esas acciones y al impacto que dichas acciones han generado tanto en la jurisdicción (otras acciones), como frente al Gobierno en todos sus niveles (el tema de la coadministración por parte de los funcionarios judiciales).

8.5 JUSTICIA Y SOCIEDAD CIVIL, MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS (MARC)

Como claramente lo manifestara Norberto Bobbio en alguna oportunidad: la relación entre Estado y sociedad civil ha sufrido de un proceso de transformación durante las últimas décadas. El proceso de emancipación de la sociedad civil del Estado fue revertido generándose un proceso de reapropiación por parte del Estado de la sociedad civil. La participación ciudadana fue cada vez mayor en las decisiones políticas, principalmente a través de las organizaciones que ejercen en forma directa o a través de diversos mecanismos el poder político.

Dentro de esa relación algunos temas quedaron bajo la órbita de manejo del Estado, básicamente la seguridad nacional y la justicia. Sin embargo, en este último también se

generaron variaciones, la sociedad civil también ha entrado en manejo de la justicia, se han generado posibilidades de participación ciudadana en la prestación del servicio de la justicia. Esa tendencia fue recogida por nuestra Constitución al establecer de manera expresa que los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia (Artículo 116 CN).

El mencionado artículo 116 permite que los particulares administren justicia en la condición de conciliadores o de árbitros habilitados por las partes que buscan solución a un conflicto. Por otra parte también la Constitución habilita a la ley (artículo 247) para crear jueces de paz que puedan resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. Igualmente, reconoce a la jurisdicción de las autoridades indígenas como una delegación del constituyente de la función jurisdiccional del Estado.

Desde el punto de vista institucional, la justificación para el abordaje de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos puede darse tanto en la necesidad de descongestión de los despachos judiciales, como en el reconocimiento de una necesidad real de disponer de mecanismos de acceso a la justicia, de vías para la solución de conflictos e incluso en la utilización de estas alternativas como mecanismos de participación ciudadana, como elementos para la cohesión social y el patrocinio de la convivencia ciudadana y la paz.

La doctrina moderna sobre los mecanismos alternativos de resolución de conflictos nos los presentan en amplio número, lo cual es perfectamente comprensible si se tiene en cuenta que la libertad de creación y de elección es la base de estos métodos, ello hace que tan sólo la limitación de la imaginación sea la frontera en materia de instrumentalización de estos sistemas.

Los MARC han sido objeto de regulación legal en múltiples oportunidades, actualmente el desarrollo se encuentra principalmente en la ley 446 de 1998 y en el Decreto 1818 del mismo año.

La realidad es que estos mecanismos han contribuido a la descongestión judicial. Sin embargo, si lo que se propone es ofrecer una justicia que responda a las necesidades del país, estos mecanismos no deben ser asimilados como salidas coyunturales a los problemas

de la justicia judicial, deben proponerse como aportes de fondo a la necesidad de garantizar la justicia y la convivencia. Tal como lo hemos expresado desde un principio, la reforma no es una, es la conjunción de varios aspectos a considerar, el fortalecimiento de los MARC no debe darse a costa de un olvido de la justicia judicial, deben verse como un complemento, una alternativa que expresa convivencia, tolerancia, capacidad de autocomposición, no como el sustituto de los jueces de la República.

El principio de participación de la sociedad civil en todos los temas relacionados con el manejo de la cosa pública llega ahora a la justicia, se trata de otro de los temas en que el gobierno cuenta con la participación directa de la ciudadanía. Adicionalmente, tal como lo prevé la misma Constitución, la justicia es uno de los escenarios claros en que se parte de la posibilidad de participación directa de los particulares en la gestión pública (artículo 103 CN).

El poder judicial no tiene, ni debe tener el control de los medios alternativos, eso si, debe hacer todo lo que está a su alcance para fortalecerlos. Este fortalecimiento se empieza a dar por la capacitación de los jueces en materias no necesariamente jurídicas, los jueces tienen en Colombia (principalmente en las pequeñas poblaciones) un ascendiente sobre la población, en la medida en que ellos publiciten las posibilidades de llegar a soluciones a los conflictos por vías distintas al pleito, vías de construcción de soluciones, la capacidad de generar concordia en la utilización de estos mecanismos se verá beneficiada.

El juez está obligado a proporcionar siempre una solución al conflicto que le ha sido sometido, consideramos sin embargo (y esto también lo corroboramos con las diferentes entrevistas a funcionarios de la Rama), que su mismo conocimiento del derecho y de las relaciones entre las personas les pueden generar bases interesantes para proponer soluciones a los conflictos, que sin llevarlos a juzgar, pueden orientar a las partes sobre la racionalidad de llevar un proceso hasta el final.

Proponemos en consecuencia, que también en la estructura se incluya la necesidad de establecer parámetros de acción para los jueces buscando que ellos se encarguen, tanto antes, como dentro e incluso por fuera del litigio, de sugerir, de indicar alternativas para la construcción de soluciones a las diferencias entre los ciudadanos, y por que no, entre los

ciudadanos y el Estado también. Las experiencias más exitosas de la aplicación de estos mecanismos en distintas partes del mundo, resultan de este tipo de promoción por parte de los mismos jueces.

Vale la pena mencionar en este punto el ejemplo japonés. En Japón, el artículo 136 del Código de Procedimiento Civil establece que “el tribunal puede, en cualquier etapa en que se encuentra el juicio, tratar de encontrar una solución de compromiso, o encargar o confiar a un juez que lo intente”. Se trata básicamente de la posibilidad que existe para los jueces en cualquier etapa del proceso, de intervenir demandando de las partes un intento de composición. Las partes obviamente pueden rehusarse, pero el juez sigue con la misma posibilidad, incluso puede remitir el caso al proceso de composición sin el consentimiento de las partes. El Tribunal normalmente puede proponer la instancia de composición en cualquiera de las siguientes etapas:

- (i) Al comienzo, después de haber intercambiado demanda y contestación.
- (ii) Después de incorporada al proceso la prueba documental principal ante el tribunal.
- (iii) Después de que el tribunal ha examinado a los testigos principales del caso.⁷⁸

Evidentemente, el juez debe obrar con cautela en el proceso de intento de acercamiento de las partes a una solución, no debe prejuzgar ni anticipar lo que sería el contenido de una eventual sentencia. El procedimiento japonés permite que el juez le imprima su carácter personal. Esa libertad la tiene el juez en el procedimiento civil, y aun el penal en lo relacionado con las controversias económicas derivadas de la acción penal. Es importante fomentar entre los jueces esta actitud, que redundará en beneficio de las partes y de la justicia misma.

⁷⁸ El procedimiento de transacción está referido en detalle en el trabajo colectivo “La justicia mas allá de nuestras fronteras” BID. Washington, 1999. pp. 33-35.

8.5.1 JUSTIFICACIÓN DE TIPO ECONÓMICO PARA LA UTILIZACIÓN DE LOS MARC

Ahora que la relación directa entre condiciones de justicia y desarrollo económico es cada vez más clara,⁷⁹ cualquier medida que tienda a hacer más eficientes los mecanismos de solución de conflictos tendrá consecuencia favorable desde el punto de vista económico en el mediano-largo plazo.

Para la teoría económica, el acuerdo es la forma fundamental, la más eficiente del intercambio económico; de ellos se desprende que, por definición, la negociación sea más barata y eficiente que el conflicto. El interés por los mecanismos alternativos, derivado de la insatisfacción con los costos de todo tipo de la justicia formal, es en cierto modo el reflejo de este supuesto fundamental.

Dentro de los presupuestos de fomento de los MARC se debe contemplar como prerequisite o al menos como condición paralela lo que en otras latitudes se ha denominado el “acceso al derecho”. Para que los usuarios del sistema de justicia tengan la información suficiente para decidir sobre la procedibilidad, necesidad y conveniencia de una solución de tipo no judicial a una determinada controversia es indispensable que conozcan sus derechos y la posibilidad que tienen de hacerlos efectivos. No se puede aspirar legítimamente a que las personas acudan a la solución de conflictos por vías no judiciales, si esto puede llegar a constituir una vía para la consolidación de abusos.

Se trata de otro punto que debe ser tenido en cuenta dentro de la relación entre la justicia estatal y los MARC. Definitivamente -y lamentablemente- la situación actual de la justicia en términos de tiempos hace que quien está involucrado en un conflicto y tiene la presión económica en su contra, se encuentre en situación de desventaja frente a una eventual negociación.⁸⁰ No es suficiente con que los ciudadanos conozcan las posibilidades de solucionar sus conflictos por vías diferentes a la judicial, el remedio

⁷⁹ Hay una conciencia nacional en ese sentido, principalmente ahora que finaliza la negociación del TLC. La ley de estabilidad jurídica para inversionistas (Ley 963 de 2005) recientemente sancionada es una manifestación más de la necesidad de contar con instituciones de justicia sólidas y que brinden seguridad jurídica para hacer competitivo al país a nivel internacional.

⁸⁰ Simplemente por poner un ejemplo que con cierta frecuencia se ve en la práctica, el efecto del tiempo hace que un arrendador de local comercial considere la posibilidad de un arreglo no del todo satisfactorio frente a la alternativa que le queda de acudir a la justicia a tramitar un proceso de restitución de inmueble en caso de controversia.

podría ser mas perjudicial que la enfermedad si la realidad indicara que las controversias que se solucionan por estas vías no son equitativas por la ventaja que se genera en una parte por el desconocimiento de las legítimas aspiraciones de la otra.

Previa la consideración anterior, y partiendo de la base de que realmente los MARC pueden llegar a ser una verdadera alternativa a la justicia estatal, creemos fuertemente que constituyen una vía mas eficiente, accesible y clara de solución de controversias, a la vez que es más económica.

Adicionalmente, también en lo que se relaciona con la necesidad de ubicar las posibilidades alternas al juez para la solución de conflictos en sujetos con capacidad de definición equivalente se debe explorar la posibilidad de extender el arbitramento a un mayor número de casos, creando mecanismos que permitan que las controversias que no presentan un contenido económico exorbitante puedan ser solucionadas por expertos, en instancia arbitral.

No se trata de una tarea fácil, los árbitros deben reunir ciertas calidades que hace que sus funciones deban ser adecuadamente remunerados, sin embargo, creemos que es susceptible de estudio la posibilidad de que quienes hacen parte de las respectivas listas ofrezcan una especie de banco de tiempo (voluntario o institucional) para la solución de causas económicamente no tan significativas pero de importancia especial para las partes.

Dentro de los MARC, lugar especial merece la conciliación, la cual ha generado un alto impacto entre la ciudadanía además de ser el que mas impulso ha recibido por parte del legislador.

Uno de los aspectos concretos que se podrían tener en cuenta para la formulación de un política en este punto serían:

- (i) Campaña informativa sobre los MARC. Esta actividad se concreta en actividades de educación e información sobre el funcionamiento del sector justicia para lo cual se debería contar con los diferentes medios de comunicación tradicionales (prensa, radio y televisión), así como con medios alternativos (volantes, página web, medios de expresión comunitarios, etc). De la misma forma, a nivel local se

podrían trabajar sobre la base de charlas, talleres, foros, dirigidos en las comunidades, escuelas, universidades, etc.

- (ii) Programas educativos sobre el sistema de justicia. Se pueden prever actividades de “alfabetización” jurídica para que las personas de escasos recursos puedan al menos ubicar un conflicto en el ámbito legal correspondiente e identificar los tribunales y centros alternativos de solución de conflictos, como los órganos legitimados para solucionarlo. Asimismo, se podría pensar en el diseño de programas educativos en colegios y universidades con el fin de crear conciencia sobre el sistema de justicia y los derechos de los ciudadanos.
- (iii) Aprovechamiento de la estructura y experiencia de las Casas de Justicia. Dentro de los múltiples servicios que puede prestar la institucionalización de las Casas de Justicia, uno muy interesante sería el de la divulgación de la educación legal. A través de las Casas de Justicia, y con la participación directa de la Nación, la comunidad, los municipios, se pueden crear programas de divulgación de los MARC; buscando principalmente generar conciencia en la ciudadanía de la conveniencia, no sólo social, sino también económica de mantener mecanismos de definición de conflictos en los cuales las mismas partes construyen soluciones, pues son vehículos de paz social, de sana convivencia.

Incluso, baste para efectos de demostración analizar la situación únicamente desde el punto de vista de costo-beneficio. Consideramos que siempre y cuando los mecanismos de resolución alternativa de conflictos constituyeran una posibilidad de entregar en manos de los ciudadanos la solución de sus propios conflictos, el impacto cero o leve en lo que se refiere a congestión judicial, no hace que ese esfuerzo pierda su valor. En otras palabras, los mecanismos alternativos de resolución de controversias son una verdadera alternativa para la construcción de la justicia social por razones mucho más importantes que el tema simple de la descongestión de los despachos judiciales. Y desafortunadamente en la mayoría de los casos han sido trabajados en Colombia tan sólo como eso, un mecanismo de descongestión.

Adicionalmente, la simple sensación en los ciudadanos de que hay soluciones a los conflictos que dejan a las partes satisfechas y sin reparos redundará en mejores condiciones sociales y en la garantía de un mejor ambiente de convivencia.

Dentro del mismo estudio sobre la conciliación en materia de familia a que una página atrás nos referíamos, los investigadores concluían que de todos los tipos posibles de conciliación, incluyendo la misma oportunidad ante el juez de conocimiento, la realizada por instituciones independientes resultó ser a la vez la más costosa y la más satisfactoria. Frente a este punto los autores concluyen que la decisión de soportar mayores costos es una cuestión de carácter político y no científico. La pregunta es entonces de pura política pública, y tal como lo proponíamos cuando nos referíamos a la metodología de la construcción del Plan, es indispensable establecer cuáles son las verdaderas necesidades en materia de justicia, si siempre se obtendrá como vértice de la pirámide el tema de la congestión judicial o si de verdad a nuestra justicia le faltan cosas más importantes que esa.

8.5.2 LOS MARC EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

La ausencia de aplicación de estos mecanismos a nivel de las entidades estatales es lamentable, definitivamente son muchos los funcionarios públicos que obstaculizan la conciliación y desaprovechan las oportunidades de solucionar los conflictos por vías diferentes a la sentencia.

Este miedo a la conciliación, miedo a actuar, explicado por antecedentes nefastos en conciliaciones adelantadas en el pasado es una de las causas por las cuales, en nuestro concepto, en la jurisdicción contencioso administrativa no se ha disminuido la carga acumulada. Evidentemente no es la única, también se han generado bastantes procesos contra el Estado por la reestructuración de ciertas entidades y la liquidación de otras.

Consideramos por esto que la labor que ha adelantado la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia en cuanto a la invitación a las entidades estatales a acercarse para conciliar sus diferencias ha sido en extremo útil.

Aun cuando no podría obligarse a la conciliación, si se debe tener en cuenta que dentro de los procesos que afrontan las Entidades Estatales entre si el desgaste cobra aún menos sentido, por más que se trate de patrimonios diferentes en lo que tiene que ver principalmente con Entidades adscritas y vinculadas debe tenerse en cuenta que se trata de tesoro público.

Si simplemente nos detenemos en la consideración del tipo de abogados que algunos funcionarios contratan para representación de sus Entidades se ve que en muchos casos los asuntos conciliables no lo serán por otra razón diferente a la que mencionábamos en el párrafo anterior; simplemente porque profesionalmente algunos apoderados ven con malos ojos la posibilidad de ceder. Eso es falta de sensatez y profesionalismo, de ahí que nos parezca interesante que las Entidades se vean abocadas a definir las razones por las cuales las controversias se eternizan a costa del erario público y de la misma administración de justicia.⁸¹

El trabajo adelantado en este frente por el Ministerio del Interior y de Justicia es interesante, el simple esfuerzo por disponer de un escenario en que las partes dialoguen y expongan sus tesis es positivo y ya ha generado importantes frutos. Se trata de uno de esos aspectos que hacen parte del gran grupo de temas que inciden en la calidad de la justicia y que deben ser objeto de estudio en la elaboración del Plan.

Pero no se trata únicamente de casos de entidades estatales entre sí; la litigiosidad de algunas dependencias es simplemente descomunal. Por ejemplo, de acuerdo con datos del Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa enfrenta en la actualidad más de 12.300 procesos, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares más de 7.600, el Banco Agrario cerca de 6.000. Es decir, pleitos que no pueden estar bajo el manejo de un departamento jurídico serio que pueda tener una política de defensa.

La contingencia para el tesoro público de todos esos procesos equivale aproximadamente al presupuesto total de la Nación para una vigencia fiscal (!). Teniendo en cuenta los intereses que corren contra los demandados en caso de sentencia desfavorable durante el término del proceso, se justifica promover en estas Entidades una evaluación seria de los

⁸¹ De ahí que volvamos sobre un punto que tocábamos al hablar de la metodología. Se necesita vincular a este proceso de reforma a los abogados, comprometerlos.

casos en que se justifica conciliar; consideramos que esa debe ser otra de las medidas sobre las cuales sería interesante reflexionar dentro de los espacios que se abran para la reforma.

8.6 JUSTICIA COHERENTE, PREVISIBLE.

Con esto nos queremos referir en forma especial a la seguridad jurídica. Ya hemos hecho mención especial a esta necesidad cuando hemos abordado el control y seguimiento de la actividad legislativa.

El tema de seguridad jurídica no constituye únicamente una alternativa a tratar, en el escenario de la liberalización de fronteras se trata de un requisito mínimo exigido por los capitales foráneos para invertir; la estabilidad jurídica y la garantía de la imparcialidad de la justicia hoy en día son activos obligatorios para los países que aspiren abrir con posibilidades sus fronteras. Un sistema de justicia que ofrezca respuestas diferentes a problemas similares, atenta contra la mínima confianza en las instituciones. Hoy más que nunca se requieren las condiciones para que los actores económicos desarrollen una cierta libertad sin riesgos y la posibilidad de organizar las relaciones comerciales e incluso civiles sobre estándares mas bien certeros, tanto sobre la conducta de los demás como sobre el comportamiento legítimamente previsible por parte del Estado a través de sus instituciones más importantes, en este caso, la justicia.

La garantía constitucional de la igualdad ante la ley no implica simplemente el que se deba tratar por igual a quienes se hallan en similares condiciones, sino que conlleva necesariamente el derecho a una decisión jurisdiccional imparcial y coherente con lo que en casos similares se ha previsto, máxime si atendemos a la idea de que la jurisdicción como atribución constitucional es una sola.

Evidentemente esto no pretende significar que los tribunales deben tener el mismo criterio sobre las diversas cuestiones sometidas a su conocimiento. Sin embargo, ciertamente no es comprensible ni admisible la disparidad y hasta a veces oposición de soluciones frente a

temas idénticos, cosa que definitivamente sucede con frecuencia en los despachos judiciales.

En este sentido nuestra propuesta para ser discutida en los diferentes escenarios que para esto se dispongan sería la de pensar en una definición reglamentaria del valor de la jurisprudencia de las altas cortes. No se está hablando de un sometimiento a los jueces de lo fallado, se trata simplemente de un respeto por el principio de igualdad. Un principio orientador frente a este tema ha sido ya establecido por la Corte Constitucional a raíz de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la ley 169 de 1896 (Sentencia C-836 de 2001). En aquella ocasión la Corte interpretó el valor que como “doctrina probable” tienen *“Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como tribunal de casación, sobre un mismo punto de derecho”*. Con base en la aplicación del principio de igualdad, la Corte declara conforme a la Constitución dicho artículo, aclarando que cuando los jueces ordinarios en sus decisiones se abstengan de aplicar esa “doctrina probable”, deban siempre exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión. El trabajo por una justicia previsible debe incluir necesariamente un esfuerzo en cuanto a la publicidad de las decisiones de las Altas Cortes, no se trata de establecer sistemas de precedente, pero sí al menos de permitir confianza en que las reglas jurídicas se interpretan y se aplican de acuerdo a una razonabilidad y a un criterio serios, responsables, y legales.

8.7 REGULACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS ABOGADOS

La cantidad de profesionales del derecho que gradúan las universidades colombianas crece constantemente, al punto que, de acuerdo con información suministrada por el Registro de Abogados del Consejo Superior de la Judicatura, actualmente en Colombia hay mas de 100 instituciones educativas (entre facultades y extensiones) con autorización para ofrecer la carrera de derecho y suministrar el título correspondiente. En cuanto al número de abogados, este sigue creciendo año a año, hoy en día el consecutivo de tarjetas profesionales (cuya serie no se interrumpió por el cambio de competencia del antiguo Ministerio de Justicia al Consejo Superior de la Judicatura) ha superado el número 135.000, como lo mencionáramos precedentemente.

Ahora que aparentemente se ha aceptado la conveniencia de la oralidad como regla general para el desarrollo de los procedimientos, se requiere que la formación de abogado también se adecue a las nuevas exigencias que de esta decisión surgirán. Los abogados en Colombia (lo dicen los mismos jueces) no están preparados para el debate, muchos son los abogados que centran su estrategia en la indiscriminada parálisis del proceso, definitivamente, y como ya lo hemos mencionado, nuestros abogados han sido preparados más para escribir que para debatir, que para argumentar. Evidentemente la argumentación oral no es igual a la escrita; en este orden de ideas es posible que el mismo sistema se encargue de depurar los Tribunales de los abogados que no cumplen con ciertos estándares, de quienes han hecho su nombre de su habilidad para entorpecer procesos y para promover nulidades donde en el fondo no las hay (que son muchos de acuerdo con el concepto de los mismos jueces).

La forma como se ha enseñado el Derecho lleva a que definitivamente la oralidad vaya a generar impacto fuerte en medio de la profesión. Para la muestra simplemente baste comparar una sentencia de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado colombianos con una de sus homólogos franceses; existe la idea generalizada según la cual la profanidad y el rigor conceptual dependen de la extensión de los escritos y no de la razonabilidad de su construcción. Esto, definitivamente, también estará llamado a cambiar.

La multitud de abogados que en este momento se encuentra en el mercado genera múltiples efectos, no sólo en cuanto a la suma de necesidades de establecer escenarios propicios al desarrollo de su función -lo que normalmente son más pleitos- sino en la forma como algunas universidades ofrecen el producto sin garantizar unos estándares mínimos de formación. Para ilustrar el problema vale la pena citar la opinión del célebre procesalista Piero Calamandrei, quien en su obra “Demasiados Abogados”, frente a los efectos de la sobreoferta de servicios legales resaltaba como consecuencia:

“(…), la desocupación y el malestar económico de la gran mayoría de los profesionales y como consiguiente, un progresivo relajamiento intelectual y moral de la profesión...”

Mas adelante en el mismo trabajo continuaba el italiano:

“... Resulta por lo tanto evidente que, para que el sistema de la abogacía libre pueda dar en la práctica buenos frutos, es necesario que en su actuación práctica esté acompañado de tales garantías que basten para eliminar aquella oposición. Estas garantías, en sustancia, se reducen a una: impedir que se forme aquella excesiva muchedumbre de abogados sin pleitos, los cuales, en la dura realidad de escoger entre el honor profesional y la ganancia, con frecuencia se encuentran obligados a olvidarse del primero...”

“... el efecto más evidente del exceso de abogados en Italia y del malestar económico que ese exceso determina para la mayoría de ellos es que, entre nosotros, la institución de la abogacía se ha transformado, de benéfico freno, en peligroso estímulo de la litigiosidad y de la mala fe judicial...”

“... (lo que hace) que la profesión de abogado sirva hoy en muchos casos para el fin exactamente contrario para aquel que el Estado la estableció...”

“la existencia de este proletariado forense que cada año empeora al aumentar su número, como un río en la crecida, que mas se enturbia cuanto mas se hincha, es la causa desventurada de todos los males de nuestra profesión...”

“... El excesivo número de abogados destruye, por consiguiente, todas las ventajas de la abogacía libre y el problema fundamental de esta consiste, pues, en impedir, a través de una severa selección intelectual y moral, que el número de profesionales de la abogacía salga fuera de los límites compatibles con las finalidades públicas de la profesión. Son necesarios pocos abogados y bien escogidos, de otro modo la utilidad social de la abogacía es una mentira y una trampa”.⁸²

De la mano de las reformas estructurales, de procedimientos, de distribución y selección de personal, de educación ciudadana, etc, no puede dejar de considerarse la función que tienen los abogados como partícipes imprescindibles de este proceso involucrados directos tanto en las estrategias como en las soluciones; desde la generación de consenso a que nos hemos referido en el capítulo correspondiente a la metodología del Plan, hasta la activa participación dentro de la definición de las políticas y las estrategias; llegando hasta culminar en el acompañamiento y ejecución de cada paso. Son en buena parte los abogados -incluimos para estos efectos a los jueces- los recursos humanos de esta tarea.

⁸² CALAMANDREI, Piero, “*Demasiados Abogados*”, Madrid 1926. Págs. 44-46.

Seguimos con la referencia al ilustre procesalista para terminar:

“Esta es la hora en que toda clase que no quiera ser barrida del porvenir inminente, debe realizar sin hipocresía su examen de conciencia y preguntarse sobre qué títulos de utilidad común podrá fundar su derecho a existir mañana en una sociedad mejor que ésta. Aun hoy día, entre los abogados que la opinión pública considera injustamente como una casta de charlatanes, escépticos y rapaces viven hombres de conciencia severa, que tienen fe en su profesión, que sienten la necesidad social de ella, y que, con profunda amargura, advierten cada vez mas la herida de pública desconfianza en una forma de actividad que debería ser considerada noble y eterna como la idea de justicia”⁸³:

Los abogados son verdaderos auxiliares de la justicia, no sólo porque colaboran activamente en el proceso de formación de las decisiones judiciales, (sobre todo, como ya lo mencionamos, dentro de un contexto de oralidad en el procedimiento), sino también porque tienen la capacidad de obtener la composición de los intereses sin necesidad de un desgaste jurisdiccional. Por estas razones consideramos que un esfuerzo en cuanto a la mejora de los procedimientos de preparación teórico-práctica, la implementación de medios de perfeccionamiento profesional continuo, el establecimiento de un verdadero control del ejercicio profesional, redundarán en beneficio de toda la comunidad y en especial de la administración de justicia.

Los abogados están en posibilidades de ofrecer un interesante aporte en la descongestión de la justicia y en la optimización del tiempo de los jueces. Esta labor entendida desde la misma filosofía que ha acompañado al presente trabajo, esto es, de que será a través de un estudio detallado y de campo que se determinarán las necesidades a satisfacer y los medios para hacerlo, se podría pensar en desconcentrar o “delegar” algunas funciones de los jueces en los abogados, a título de ejemplo se podría pensar en la posibilidad de asignar a estos profesionales algunas actuaciones procesales como puede ser la producción de la prueba.⁸⁴

⁸³ CALAMANDREI, Piero, *Op. Cit.* Pág. 46-47.

⁸⁴ El procedimiento que se utilice en derecho anglosajón para este tema es un buen ejemplo. Durante la etapa del “Discovery” el abogado cumple un papel protagónico en la recolección de la prueba, ya

Para terminar, consideramos que otro de los aspectos que se justifica analizar es el de los honorarios de los abogados. Uno de los elementos que han dificultado tradicionalmente el acceso a la justicia es el problema de los costos frente a las posibilidades económicas de los justiciables, y dentro de estos costos uno de los más importantes es el del profesional del derecho. Nos parece conveniente examinar en detalle la forma como se tarifican los servicios profesionales. Así como para la defensoría pública se garantizará que todo acusado de un delito cuente con un defensor idóneo que lo represente, consideramos que en general unos de los temas que deben ser objeto de evaluación y reforma es el de la forma como en Colombia se ha hecho realidad el principio de la gratuidad de la justicia frente al amparo de pobreza.

Finalmente y en la misma línea, la remuneración del abogado es otro de los temas que se deben examinar. Para los abogados normalmente es beneficioso que los conflictos que podrían ser solucionados a través de una conciliación, o con intervención de un amigable componedor, se vayan a la jurisdicción, donde sus servicios son indispensables y donde la aparente complejidad le asegura una interesante remuneración. En este punto concreto la labor de las Casas de Justicia será fundamental. La ciudadanía debe tener claros sus derechos y evaluar las posibilidades de solucionar sus conflictos por la vía de la auto-composición a partir de la instrucción que le da el Estado.

Ha habido ciertos esfuerzos encaminados a mejorar la calidad de los abogados que cuentan con Tarjeta Profesional, la idea original del proyecto de ley presentado por el Representante Germán Navas Talero en el año 2002 en cuanto a condiciones de formación previas a la obtención de la autorización para ejercer. Se trata de una de las iniciativas que consideramos prudente rescatar dentro del proceso de modernización de la justicia en el país

que se le otorgan facultades investigativas que le permiten solicitar información, con carácter obligatorio, a la contraparte y a terceros. Esta idea necesariamente debe mitigarse para su aplicación en el caso colombiano, ya que los costos evidentemente pueden afectar su viabilidad. Son bastantes las gestiones que se pueden ceder al abogado sin necesidad de pasar por los Tribunales.

8.8 GRATUIDAD DE LA JUSTICIA

El debate sobre el mantenimiento de la gratuidad en la justicia se ha retomado con ocasión del estudio de la reforma al Código de Procedimiento Civil. Dentro de las consideraciones para la instauración de la llamada tasa o tarifa judicial se encuentran: (i) La función recaudadora para dotar de recursos al poder judicial, (ii) Su papel de herramienta disuasoria para litigar obrando en consecuencia como “filtro” de causas y (iii) Su efecto de impedimento al acceso a la justicia por parte de quienes no cuentan con los recursos.

Como se puede imaginar no hay consenso frente a la conveniencia de la gratuidad, la tasa judicial como alternativa se ha intentado con relativo éxito en varios países. Para el caso colombiano el tema llama especialmente a reflexión si se tiene en cuenta que de la carga de trabajo de los jueces civiles un porcentaje cercano al 70% corresponde a la atención de los procesos ejecutivos adelantados por las entidades financieras contra los usuarios de crédito.⁸⁵ El tema no deja de suscitar debate, incluso en países como Argentina, donde existe la tasa judicial, se han hecho varios intentos de reforma, considerando que el grado de elusión de la tasa es muy alto y que el mismo costo es excesivo.

El tema debe ser objeto de debate, será en el momento en que se dispongan los mecanismos para la confrontación de opiniones que se deberán evaluar consideraciones como la arriba referida en cuanto a que los jueces que se pagan con los recursos de la Nación en gran parte fungen como departamento de cartera del sector financiero.

En ese orden de ideas se podría pensar que el cobro de la tasa judicial simplemente restablecería un equilibrio entre el servicio que se presta y los costos que todos sufragamos. Respondería simplemente a una ecuación "costo-beneficio", de forma que los recursos que se pretendan recaudar en una vigencia fiscal no deberá ser superior a la totalidad de los costos que para ese mismo tiempo suponga el mantenimiento del servicio cuya prestación da lugar al devengo de la tasa (en nuestro caso, lo obtenido por la

⁸⁵ Muy interesante resulta por la profundidad estadística y el excelente análisis el trabajo de César Rodríguez en este punto, donde verifica el porcentaje de procesos adelantados por deudas (ejecutivos), y entre estos, los presentados por entidades del sistema financiero. RODRÍGUEZ, César. *“La Justicia civil y de familia”*, en: BOAVENTURA, Santos y GARCIA, Mauricio, ed. La justicia en Colombia (2001).

administración de justicia de los bancos no debería superar los costes que dicha administración soporta como consecuencia de los actos promovidos por las mismas).

Adicionalmente, y frente a los argumentos tradicionales a favor o en contra de la idea, se puede considerar que el simple hecho de instaurar una tasa judicial potencialmente podría generar un efecto positivo en la congestión de los despachos, al desestimular las acciones judiciales que día a día se intentan como simple mecanismo de presión en aras de una conciliación, reservando la posibilidad de acudir al aparato estatal de justicia únicamente para la definición de causas que en realidad lo justifican.

8.9 GENERACIÓN DE CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA EN LA JUSTICIA

Esto no se refiere a un capítulo especial, simplemente se trata de una nota general que debe leerse en todos y cada uno de los objetivos a adelantar. Debe estar presente el interés en dotar de legitimidad al proceso de reforma, creer en la justicia significará entonces haber tenido la posibilidad de participar en su reformulación y en la definición de sus puntos débiles, se requiere de confianza, de respeto y de compromiso por parte de todos: sociedad civil entidades estatales, cooperación internacional, usuarios de la justicia.

En otras palabras, lo principal es el compromiso. Sentimiento que se logra solamente -tal como lo hemos indicado ya al hablar de la metodología recomendada tanto para el diagnóstico como para la determinación de necesidades y de políticas y estrategias- partiendo del consenso, involucrando al mayor número posible de participantes, no sólo jueces y gobierno, sino también abogados, gremios y ciudadanía en general. Dentro de la etapa de implementación de los cambios se requiere de un trabajo de tipo pedagógico enfocado hacia la difusión de la actividad judicial.

Esto, junto con medidas que ya se encuentran en práctica, como la oralidad en el proceso, en definitiva contribuirá a la posibilidad de que el pueblo controle, comprenda y valore las actuaciones de los jueces. No sólo se busca que la ciudadanía participe, controle y confíe, sino que, en general, los poderes del Estado confíen también en su Rama Judicial, respeten sus decisiones y las ejecuten aun cuando no les sean favorables. Porque por encima de los problemas concretos hay un valor mas alto a proteger relacionado con la vigencia del

Estado de Derecho, el funcionamiento de las instituciones y la estabilidad del sistema.
Para que los ciudadanos confíen es preciso que lo hagan las mismas autoridades.

CONCLUSIÓN

“Un segundo significado de justicia, el más común yo diría, es simplemente eficiencia.”

Richard Posner

Un hecho incontrovertible de la realidad colombiana es que la justicia está en crisis, para efectos de adelantar un consistente y ambicioso Plan de reforma no se requiere demostrar este hecho, es de por si, innegable.

La demanda del servicio de justicia ha crecido en forma importante durante los últimos años, hoy en día el número de asuntos que llegan a conocimiento del sistema judicial formal es de aproximadamente 1.500.000 para un total de jueces y magistrados que no ha aumentado, de 3.994 con que contábamos en 1994 pasamos a 3.911 en el 2005. Sin embargo, el tesón y compromiso de los funcionarios ha hecho que la morosidad no se incremente proporcionalmente.

Esto es manifiesto de los grandes esfuerzos de nuestros jueces y magistrados por cumplir su tarea de la mejor manera posible. Sin embargo para el país es francamente negativo, mantener la morosidad en los índices actuales, pero con el incremento de asuntos que se observa cada año es continuar llevando la justicia al irreversible colapso. La capacidad de respuesta del Estado a las necesidades de justicia se ha visto excedida. El problema es grave en la jurisdicción civil y más grave todavía en la contencioso administrativa, donde los procesos que se evacuan cada año son menos de los que ingresan.

Como lo mencionábamos al hablar del presupuesto de la Rama, en los últimos 10 años ha disminuido su participación en el PIB en aproximadamente 0.70%. La lucha del Consejo Superior de la Judicatura por obtener mayores recursos para la atención de las necesidades

en justicia ha dado frutos parcialmente y únicamente, tal como nos lo comentó el entonces presidente de la Sala Administrativa, en lo que tiene que ver con el presupuesto de inversiones físicas.

En síntesis es claro que existe una distancia enorme entre la realidad social e institucional colombiana en materia de justicia y las condiciones que en ese tema prevé la Constitución de 1.991.

Se han adelantado importantes esfuerzos, el Consejo Superior de la Judicatura junto con el Gobierno Nacional han liderado programas importantes en materia de descongestión y de reorganización, entre otros temas. Sin embargo se requiere una colaboración de todas las instancias para lograr resultados notorios. Lograr que la justicia estatal se constituya en un servicio de calidad, moderno y eficaz obliga a formular un decidido Plan de inversiones y de reformas. La necesidad de construir el Estado Social de Derecho obliga a generar un compromiso y un consenso en materia de Planeación de justicia. Insistimos, la clave para adelantar cualquier esfuerzo está en conciencia a los involucrados en la necesidad inaplazable de tomar medidas.

A todos interesa, y todos debemos contribuir a eso, una justicia independiente, rápida y eficaz, que sea la forma de generar en los derechos y libertades verdaderos poderes en cabeza del ciudadano, a una justicia que garantice su disponibilidad para quien la requiera en condiciones en que se pueda constituir en una verdadera vía de “justicia”, tal como la misma Constitución lo pretende,⁸⁶ se trata de justicia a la mano de todos, justicia pronta y de calidad.

Presenciamos una coyuntura especial en la que se evidencian interesantes pasos en materia de paz en Colombia, pero al Estado no sólo le interesa la paz, sino una paz justa y la realización de la justicia únicamente se logra cuando se garantiza el sometimiento de las pretensiones de los ciudadanos al examen de un órgano imparcial y se asegura el debido acatamiento de sus decisiones. No basta entonces con promover la solución de conflictos por cualquier medio, lo importante es solucionarlos con justicia.

⁸⁶ C.N. Art. 229: “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”.

La realidad demuestra que, si se tiene la paciencia de recopilar y de releer todo lo que se ha escrito, leído, discutido en los últimos años: los programas políticos, los Planes de desarrollo, los Planes sectoriales de justicia, las conclusiones de los congresos y foros, las opiniones de los tratadistas, veremos que las necesidades de cambio se han venido reconociendo de tiempo atrás. Hay acuerdo general y establecido en cuanto a que las necesidades de justicia pronta y de calidad requieren de satisfacción como condición no sólo para el desarrollo, sino también como condición para la seguridad y para la paz.

El programa general que se debe proponer debe buscar una justicia acorde con la misma Constitución. La reforma debe involucrar un número que indeterminado de aspectos, en este trabajo hemos enunciado simplemente algunos que nos parecen realmente significativos, los definitivos serán los que resulten del proceso de diagnóstico y creación de consenso.

Son muchos los temas que deben ser objeto de reflexión, nos parece interesante, aprovechando la coyuntura actual, reflexionar en torno a la oralidad en el proceso. Consideramos, tal como lo mencionamos en el desarrollo del trabajo, que el sistema en sí garantiza una mayor exigencia por parte de los abogados, y en consecuencia, condiciones de calidad satisfactorias. De la misma manera, *per se* la oralidad implica liberar al juez del formalismo y la ritualidad propia del procedimiento actual – lo que evidentemente no significa discrecionalidad- en pro de mayor autonomía en el desarrollo de su función, es decir más responsabilidad.

El juez será depositario de una inmensa confianza, eso pone a prueba la capacidad del Consejo Superior de la Judicatura para capacitar a los jueces actuales. No es fácil cambiar de la noche a la mañana, se tratará de un proceso por etapas; Esperamos que la voluntad política que hoy vemos frente al tema permanezca.

A nivel de mecanismos alternativos se ha visto cómo no sólo estos tienen un efecto directo en el problema de la congestión sino que potencialmente realizan la democracia. Estos mecanismos deben ser pensados no sólo desde el punto de vista de tiempos, y de morosidad en la justicia, son a la vez formas de participación, evidencian en la comunidad su capacidad de autocomponer, de solucionar de manera voluntaria sus propios conflictos.

Como en todo el proceso de reforma, las decisiones no pueden ser coyunturales o restrictivas, si se piensa en los mecanismos alternativos de resolución de conflictos se debe pensar en acceso a la justicia para todos, no sólo en descongestión de la jurisdicción más encumbrada. Los intentos por desjudicializar la justicia deben buscar lograr ese derecho fundamental que definía la Corte Constitucional, el de acceso efectivo a la justicia.

Sin embargo, tal como queda enunciado en las páginas que preceden, sí se requiere que el Estado adelante un enorme esfuerzo para proponer un sistema de justicia expedito y eficiente al alcance de toda la población. La idea es que, en lugar de ejercer el control de la economía a través básicamente de los poderes de regulación directos, lo haga preponderantemente ex post, si se quiere, a través de un control expresado en decisiones judiciales. Así, la organización estatal no se empeñaría tanto en administrar recursos, sino Justicia entre los particulares, para asegurarse que la ley se cumpla y que los abusos no ocurran o de generarse, no queden impunes. La experiencia de los países que han abordado reformas sustanciales en temas de justicia muestra que definitivamente es más eficiente concentrar la inversión y el esfuerzo público en crear un cuerpo judicial eficiente y honesto para administrar Justicia entre los particulares cuyas decisiones inciden en el bienestar general de la comunidad.

Cualquier proyecto de reforma debe enfrentar los problemas a que hemos hecho referencia a lo largo de este escrito, se trata de una condición necesaria, tratándose de políticas públicas deben tenerse en cuenta todos los factores que de una u otra manera puedan incidir en la obtención de X o Y resultado, una política jurisdiccional, concebida en independencia de estrategias de tipo económico, social y cultural quedará corta para lo que en realidad se necesita. La institucionalidad y el respeto de las normas se requieren no sólo por seguridad jurídica, sino también para reducir y manejar la conflictividad, facilitar las transacciones y garantizar los compromisos. En otras palabras, constituye condición necesaria al bienestar y a la construcción de un Estado Social de Derecho.

BIBLIOGRAFIA

1. OBRAS, MANUALES

BARANÈS, William. y FRISON-ROCHE, Marie-Anne. *La Justice. L'obligation impossible* Editions Autrement - Collection Morales, 2002.

DE SOUSA. “*La caída del Angelus Novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*”. Universidad Nacional de Colombia. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales – ILSA-, Colección en Clave de Sur, 2003.

BURGOS SILVA, Germán. *Independencia Judicial en América Latina. ¿De quien? ¿Para qué? ¿Cómo?*. Textos de aquí y ahora. Publicaciones ILSA. Bogotá, Colombia, 2003.

CALAMANDREI, Piero, “*Demasiados Abogados*”, Madrid 1926.

FARAGO, France. “*La Justice*”. Ed. Armand Colin. Collection U. Paris, 2002.

FUENTES HERNÁNDEZ, Alfredo, *Reforma Judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*. Corporación Excelencia en la Justicia. Sta Fe de Bogotá, abril de 1999.

JARQUIN, Edmundo y CARRILLO, Fernando. “*Justice Delayed. Judicial Reform in Latin America*”. Inter-American Development Bank. Washington, D.C., 1998.

JARQUIN, Edmundo y CARRILLO, Fernando. “*La economía política de la reforma judicial*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 1997.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael “Gobernar la fragmentación. La Administración de justicia en Cataluña: marco institucional, diseño de oficina judicial y política de personal”, *Dos estudios sobre administración de justicia y comunidades autónomas*, Civitas/IVAP, Madrid, 1998

RAMIREZ C., Alejandro. “*El Estado de Justicia. Más allá del Estado de derecho*”. Editorial el Búho. 2da edición, 2001.

SEN, Amartya. “*Desarrollo y Libertad*”. (*Development as freedom*). Editorial Planeta. Bogotá D.C. – Colombia, 2000.

SEN, Amartya. “*Repenser L'inégalité*”. Ed. Seuil. L'Historire Immediate. Paris, 2000.

TARAZONA NAVAS, Julio A. “*El Estado social de Derecho y la Rama Judicial*”. Ediciones Doctrina y Ley LTDA. Bogotá D.C. – Colombia, 2002.

TRUCHE, Pierre. “*Juger être jugé. Le magistrat face aux autres et à lui-même*”. Librerie Arthème Fayard, 2001.

2. REVISTAS PERIODIQUES

Planeación y Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia. Volumen XXXI, Números 1 y 2. Enero-junio 2000.

Nuevos rumbos en la Administración de Justicia. *El otro Derecho*, No. 25. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). Bogotá D.C., Diciembre de 2000.

Otras Miradas de la Justicia. *El otro Derecho*, No. 28. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). Bogotá, julio de 2002.

Derecho de acceso al servicio de justicia. Primera encuesta nacional de justicia 1997. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Santafé de Bogotá, D.C., Agosto de 1998.

Encuestas de opinión sobre administración de justicia. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. DATEC, LTDA Consultores-Asesores, Santafé de Bogotá, D.C., Julio de 1999.

Segunda encuesta de profundización. Jueces, Litigantes y partes procesales. Instituto Ser de Investigación. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. Bogotá, Julio de 2002.

Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia. Tema central: "Gestión Judicial e Integral de Tribunales". Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas-CEJA. Año 3. N° 5. Ediciones del Instituto de México 1880. Agosto 2003.

3. ARTICULOS

AMAYA, Carlos. *Evaluación de la gestión, eficiencia y finanzas de las altas cortes colombianas*. Documento Consejo de Estado. Documentos CEDE, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes.

AMERICAN BAR ASSOCIATION. CHICAGO. *Legal Needs and Civil Justice. A survey of Americans. Major Findings from the comprehensive legal needs study*". Consortium on Legal Services and the Public. 1994.

ASSELIN Jr, Robert J. *Experiencias recientes en el desarrollo de coaliciones para promover Reforma Judicial*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. Washington, D.C., Mayo 1966.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. "La justicia más allá de nuestras fronteras: experiencias de reformas útiles para América Latina y el Caribe". Washington, 1999.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *“Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe”*. Washington, D.C., 1.993.

BIEBESHEIMER, Christina y PAYNE, J. Mark. *IDB Experience in Justice Reform. Lessons learned and Elements for Policy Formulation*. Inter-American Bank. Washington, D.C. November, 2001.

BUENO MIRANDA, Guillermo. *“El juez de los jueces ante el nuevo sistema ora”*. Periódico *Ámbito Jurídico*. Junio 20 de 2005, Pág 17A.

CASTELAR PINHEIRO, Armando, *“Costos ocultos de la ineficiencia judicial: conceptos generales y estimativos para el Brasil.”* Ponencia preparada para el Seminario *“Reformas judiciales en América Latina: avances y obstáculos para el nuevo siglo”*. Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá-julio de 1998.

CARRILO FLÓREZ, Fernando. *Retos de la reforma de la justicia en América Latina*. Secretaria Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica. Organización de los Estados Americanos. 2002. Tomado de: <http://www.oas.org>

CARRILO FLÓREZ, Fernando. *La Gobernabilidad y la reforma de los sistemas de justicia*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. *Revista Jurídica del Perú*. Abril-junio 1998.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIO-JURÍDICAS, CIJUS. FACULTAD DE DERECHO. Universidad de Los Andes. *Formulación del Plan Sectorial de Desarrollo de la rama judicial 2003-2006*. Componente 3-PFAJ. Borrador para comentarios. Programa de fortalecimiento y acceso a la justicia. CHECCHI. Bogotá, 01 de Octubre de 2002.

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO, CEDE. Universidad de los Andes (publicado en UN periódico, Universidad Nacional octubre 3 de 2004).

CORAL VILLOTA, Fernando. *Re-encuentro entre Estado y sociedad civil en busca de la excelencia de la justicia*. Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA), 2004 http://www.cejamericas.org/doc/documentos/busca_excelencia.pdf

FIX FERRO, Héctor. *La eficiencia de la Justicia (Una aproximación y una propuesta)*. Cuadernos para la reforma de la justicia 1. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

FIX FIERRO, Héctor, *“Cuadernos para la Reforma de la Justicia”* La Eficiencia de la Justicia. Universidad Autónoma de México, 1995.

GONZÁLEZ CUERVO, Mauricio *“Unificación Procesal para una justicia pronta y eficaz”* en *Ámbito Jurídico* No. 158 Pág. 13A.

HAMMERGREN, Linn. *Do judicial councils further judicial reform?. Lessons from Latin America*. Rule of Law Series, Democracy and rule of law project. N° 28. Junio 2002. Carnegie Endowment for International Peace. Working Papers, 2002.

HAMMERGREN, Linn. *¿Hemos llegado? El desarrollo de estrategias empíricas para la reforma judicial*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 23, junio 2002. Caracas, Venezuela.

INTERAMERICAN BAR ASSOCIATION. “*Assessment of Selected Activities Related to the Administration of Justice*”. Feb. 1999 in IDB, *op.cit.*

INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK. “*The IDB Resource book on Participation*”. 1996.

INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK. “*Experience in justice reform. Lessons learned and elements for policy formulation*”. Noviembre, 2001.

LIPPMAN, Hal y EMMERT, Jan. *Assisting Legislatures in Developing Countries: framework for program planning and implementation*. Center for Development Information and Evaluation. October 1997. USAID Program and Operations Assessment Report No. 20.

MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. *Los consejos de la magistratura en Latinoamérica. Anotaciones sobre el “Autogobierno Judicial”*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. Washington D.C. Mayo 19-22, 1996.

MESSICK, Richard, *Judicial Reform and Economic Development: A survey of the Sigues*. The World Bank Observer, vol. 14, N° 1. Febrero, 1999

MORA MORA, Luis Paulino. “*La Gestión judicial, Una evolución hacia la eficiencia y la inclusión.*” Quito. Julio, 2003.

OGUS, Anthony. “*Evaluating Alternative Dispute Resolution Measuring the impact of Family conciliation on Costs*”, en: The Modern Law Review, Oxford. Vol. 53, num. 1, Enero 1990.

OLIVEIRA, Julio, “*Crecimiento económico y seguridad jurídica*”, estudio expuesto en su incorporación a la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires, 1964.

PASTOR, Santos *Ah de la justicia*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1° Ed., 1993.

PEDRAZA, Dolly. *Descongestión de la justicia contencioso-administrativa*. Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica. Organización de los Estados Americanos. 2002. Tomado de: <http://www.oas.org>

ROCHE, C.L., RICHTER, J., PÉREZ, N. “*Los excluidos de la justicia en Venezuela*”. Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Caracas, 2002. EdColombia, .

RODRÍGUEZ GARAVITO, César; UPRIMY REYES, Rodrigo y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. “*Entre el protagonismo y la Rutina,: Análisis socio-jurídico de la justicia en Colombia*”. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. 2004.

RUBIO, Mauricio. *Cobros Costosos. Elementos para el diagnóstico de la Justicia Civil en Colombia*. Documento CEDE 07-05. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes. Septiembre de 1997.

SALINAS, Luis Ernesto. *Modelo para la evaluación y seguimiento de las Políticas Públicas en Justicia*. Ministerio de Justicia y el Derecho. Corporación Excelencia en la Justicia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Octubre, 2003

SEN, Amartya. “*Role of Legal and Judicial Reform in Development*”. Conferencia Legal para el Banco Mundial. Washington, D.C., Junio, 2000.

SUNSTEIN, Cass R., *Social and economics rigths? Lessons from South Africa*. Universidad de Chicago, Derecho Público. Documento No. 12; U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 124 Mayo, 2001.

WELCH, Gita. *Third Regional Conference on Justice and Development*. Banco Interamericano de Desarrollo. Quito, Ecuador 24-26 de Julio de 2003.

WORLD BANK, “*Acces to justice: the English experience with small claims*”. Prem notes No. 40 Mayo, 2.000.

3. DOCUMENTOS OFICIALES:

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, “*Libro Blanco de la Justicia*”. Madrid, España. Septiembre 1997.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. “*Plan Sectorial de desarrollo para la rama judicial 2003-2006. Versión preliminar para concepto previo de la Comisión Interinstitucional de la rama judicial*”. Bogotá, D.C. Colombia. Octubre 9 de 2002.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, “*Informe al Congreso de la República 1997-1998*”. Bogotá, D.C. Colombia, Marzo, 1998.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, “*Informe al Congreso de la República 2001-2002*”. Bogotá, D.C. Colombia.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, “Informe al Congreso de la República 2002-2003”. Bogotá, D.C. Colombia.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. SALA ADMINISTRATIVA. “Plan Nacional de formación y capacitación de la rama judicial”. Bogotá, D.C. Colombia, 2002.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. SALA PLENA. “Plan de Desarrollo de la Justicia 1995-1998”. República de Colombia, Bogotá, D.C. Noviembre, 1994.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. “Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2003-2006”. Bogotá, D.C. Colombia. Febrero, 2003. o Octubre 2002??

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Aproximación a un análisis sistémico de la justicia colombiana. Contexto institucional y funciona”l. Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad. Colección Análisis Sectorial y de Políticas Públicas. Bogotá D.C., Colombia. Enero, 2004.

CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. Informe de Prensa 2000, Bogotá, D.C. Colombia. Diciembre, 2000.

CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. “Memorias. Misión Justicia” Bogotá 1999.

CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. “Misión justicia para el nuevo siglo”. Bogotá, D.C. Colombia. Junio, 1997.

CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. Comunicación de fecha 5 de Noviembre de 1998 dirigida por el Dr. Luis Carlos Sáchica al Dr. Alfredo Fuentes, Director de la Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá, D.C. Colombia.

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, ECONOMÍA, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. “La Administración de Justicia en el País Vasco”, Experiencias y actuaciones en el ejercicio de las competencias en el área de justicia por parte del Departamento de Justicia del Gobierno Vasco. Gobierno Vasco, 1997.

MINISTERIO DE LA JUSTICIA ESPAÑOL. *Principios del Pacto de Estado para la reforma de la justicia*. Tomado de: <http://www.mju.es/pacto.htm>

MINISTERIO DE JUSTICIA. “Proyecto de ley de orientación y programación por la justicia”. NOR: JUSX0200117L/B1. República Francesa, 2001.

DE LA JUSTICE FRANÇAIS. *Qualité de la Justice et Evaluation des Tribunaux de Grande Instance*, Ministere Marzo 2001. Informe presentado por Hubert Dalle, Presidente del Tribunal de Grande Instance de Evry, República Francesa.

MINSTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. “Plan de Divulgación- Instrucción y Capacitación comunitaria sobre jurisdicción de paz2. Dirección de Acceso a la Justicia y Fomento a los M.A.S.C., Bogotá, D.C. Colombia. 2001

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “*Programa Nacional de Procuración de Justicia de México para el período 2001-2006*”. México. D.F.

ACTIVIDAD JUDICIAL EN COLOMBIA 1993-1994. Tomado de: <http://www.fij.edu.co>.

4. REUNIONES Y ENTREVISTAS

Entrevista al Dr. Guillermo Bueno Miranda, presidente de la Sala Administrativa del C.S.de la J. desde abril 2005 “*la justicia necesita una verdadera autonomía presupuestal*” *Ámbito Jurídico* 25 de abril de 2005 p. 3B.

Entrevista Diego Younes. Periódico *Ámbito Jurídico* febrero 21, 2005. pág. 3B).

5. ARTÍCULOS DE PRENSA

Diario EL TIEMPO, miércoles 20 de julio de 2005.

Diario EL TIEMPO, 4 de Julio 2005, Redacción Justicia.