

CONFERENCIA REGIONAL DEL BANCO MUNDIAL

**NUEVOS ENFOQUES PARA ATENDER LA DEMANDA
DE JUSTICIA**

TEMA

Problemas asumidos por las demandas crecientes de los servicios de justicia en el país, caracterización de los desafíos actuales y las soluciones posibles.

Por

LUCIA ARBELAEZ DE TOBON
Vicepresidente

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA DE COLOMBIA
Ciudad de México, Mayo 10-12 de 2001

PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN COLOMBIA POR LA DEMANDA CRECIENTE DE LOS SERVICIOS DE LOS TRIBUNALES, DESAFÍOS ACTUALES Y SOLUCIONES POSIBLES.

1. COMENTARIOS PRELIMINARES

El tema objeto de este documento tiene que ver con el “Acceso al servicio de Justicia”, que se perfila como un derecho fundamental de todas las personas y debe estar vigente en los sistemas políticos, para propiciar el Estado de Derecho, con una orientación clara a obtener una justicia efectiva.

En los países democráticos con división de poderes, existe la pretensión de contar con un sistema judicial que genere no sólo la pronta y cumplida justicia, sino un justicia igualitaria para todos, que sea accesible, independiente y libre de las influencias de los otros poderes.

Reviste el tema gran importancia, teniendo en cuenta que desde el punto de vista político y de la noción de gobernabilidad, la legitimidad de las instituciones depende en gran parte del grado en que el ciudadano común percibe el acceso a la justicia.

La Constitución Nacional de Colombia de 1991, estableció en el artículo 229 el derecho de toda persona de acceder a la administración de justicia; en desarrollo de esta norma la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, dispuso que el Estado garantiza el acceso de todos los asociados a la administración de justicia.

Sobre este punto la Corte Constitucional sostuvo en sentencia C-037 de 1996: “... el derecho de todas las personas de acceder a la administración de justicia se relaciona directamente con el deber estatal de comprometerse con los fines propios del Estado social de derecho y, en especial, con la prevalencia de la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo, el respeto a la dignidad humana y la protección a los asociados en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades (Art. 1o y 2o C.P).

El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados. Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar el derecho a que hace alusión la norma que se revisa -que está contenido en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales, susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior”.

De tal suerte que el Acceso al servicio de justicia, catalogado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como un derecho constitucional fundamental, se perfila, entonces, como uno de los propósitos esenciales del Estado colombiano y una de las tareas de toda la rama judicial del poder público y al Consejo Superior de la Judicatura se ha encomendado como una de sus grandes funciones velar por el mejoramiento de las condiciones de ejercicio de este derecho.

De acuerdo con el numeral 2 del artículo 80 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, el informe anual que el Consejo Superior de la Judicatura tiene la obligación de presentar al Congreso de la República, debe contener *“las políticas en materia de Administración de Justicia para el período anual correspondiente, junto con los programas y metas que conduzcan a reducir los costos del servicio y a mejorar la calidad, la eficacia, la eficiencia y el acceso a la justicia, con arreglo al Plan de Desarrollo”*.¹

En el documento *“Derecho de Acceso al Servicio de la Justicia”*, publicado por el Consejo Superior de la Judicatura en agosto de 1998, se hace un análisis sociológico de las condiciones de acceso a los servicios de justicia en Colombia. En relación con los diversos alcances de la expresión *“Acceso a la Justicia”*, allí se dice que, en sentido restringido, el acceso a la justicia es la capacidad para acceder a los tribunales de justicia y a través de ellos lograr la resolución del litigio o conflicto. También, este concepto es examinado en cuanto hace parte de las disciplinas del derecho y bajo esta óptica connota, entre otras cosas, el establecimiento de los medios por los cuales los derechos se hacen efectivos y se realiza la justicia; por ello, no solo corresponde a la esencia y al fondo del derecho sino que es materia que pertenece a la disciplina del procedimiento judicial.

En sentido amplio, según ese mismo estudio, el acceso a la justicia implica la existencia de una gama de instrumentos jurídicos, no solamente judiciales, sino administrativos y culturales que permitan la efectividad de los derechos, pues en esta segunda acepción se pasa de una visión procesal del tema, entendido como derecho de acción, al reconocimiento de la necesidad de una organización político institucional que brinde a los ciudadanos alternativas formales e informales para hacer efectivos sus derechos, posición que desarrolla una visión crítica frente al centralismo jurídico de la anterior concepción, para ampliar el campo de análisis y focalizar su interés en el establecimiento de formas de solución de conflictos y espacio para concluir transacciones fuera de las cortes y los tribunales. En este contexto adquieren particular importancia las vías alternativas o informales de resolución de conflictos que dan lugar al llamado *derecho coexistencial*.

¹ Con el propósito de determinar los factores que inciden en el derecho de acceso al servicio de justicia consagrado en la Constitución, el Consejo Superior de la Judicatura solicitó al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, diseñar y aplicar un módulo en la Encuesta Nacional de Hogares para establecer la demanda nacional del servicio de justicia; medir estadísticamente los conflictos que se generan en las áreas de la jurisdicción ordinaria que puedan o no llegar a conocimiento de los aparatos de justicia; y determinar los factores que impiden el acceso, las causas por las que no se accede y las respuestas a las demandas. La encuesta se realizó en marzo de 1997 en las siete principales ciudades del país con sus áreas metropolitanas.

De otro lado, señala el documento atrás referenciado que la problemática del acceso a la justicia ha sido examinada desde varias visiones, así: 1) Por las diversas ofertas de procedimientos, instrumentos y recursos previstos en el ordenamiento para de llegar al sistema judicial como usuario; 2) por la posibilidad de conseguir un buen servicio de justicia; 3) Por el grado de conocimiento y difusión de los derechos, garantías y medios para ejercerlos con eficacia jurídica.

Para la presentación de este trabajo se acogen las dos definiciones atrás señaladas, que involucran no sólo el examen del conjunto de instituciones, procedimientos y operadores que intervienen en la resolución de conflictos dentro del aparato jurídico estatal, referido exclusivamente a los canales formales, sino el examen de todos los elementos sustanciales y normativos de rango superior que establecen las bases para su desarrollo.

De otra parte destaca el documento aludido que, desde la perspectiva del ciudadano o del usuario, el acceso a la justicia, como derecho de acción, es la facultad que tiene toda persona de poder acudir ante los órganos jurisdiccionales, para ser protegidos cuando se han violado sus derechos o para garantizar la plena vigencia o eficacia de los mismos. Se trata entonces de ubicar aquellos factores que inciden en que el derecho de acceso al servicio de la justicia no sea igual para todos los ciudadanos y caracterizar los diferentes grupos de población en el ejercicio del mismo.

Enuncia también que es cierto que el examen de la problemática del acceso a la justicia se ha hecho desde varias tipos de formulaciones políticas, así: El derecho de acceso a la justicia debe ser visto como un servicio social esencial a cargo del Estado; el acceso a la justicia debe ser examinado como un conjunto de derechos y garantías del Estado Social de Derecho y, por último, el acceso a la justicia es una condición básica para el ejercicio alternativo del derecho.

Además de lo anterior, subsisten orientaciones que consideran que este asunto también debe ser visto y estructurado como un conjunto de instrumentos de asistencia y de ayuda o promoción social y como un derecho para superar desequilibrios en la sociedad, de naturales proyecciones asistenciales a cargo de entidades estatales o privadas en favor de los individuos que carecen de los recursos y de condiciones suficientes para provocar la actuación la administración de justicia como garantía de sus derechos.

2. PROBLEMAS ORIGINADOS POR LA DEMANDA CRECIENTE EN EL SERVICIO DE JUSTICIA EN COLOMBIA.

Para empezar, conviene plantear que en **Colombia, la demanda de justicia es muy superior a la capacidad de respuesta del aparato judicial**. El punto lo dividiré en dos partes: en la primera, trazaré rápidamente las secuencias históricas que terminaron no sólo en situaciones generadoras de una gran demanda de justicia sino, también, en estados de no derecho, de regreso al estado de naturaleza o al estado de guerra que evocan la necesidad, no tanto de un aparato judicial competitivo, sino de un pacto político, o de un contrato social. En la segunda parte, me limitaré a señalar las dificultades que, en mi país, a pesar de los avances logrados durante los diez años de actividad del Consejo Superior de la Judicatura, impiden una rápida respuesta del Estado a los requerimientos de justicia acumulados y nuevos.

2.1. EL CAMBIO SOCIAL E INCREMENTO DE LA DEMANDA DE JUSTICIA (Antecedentes Históricos).

Sobre el supuesto de que el cambio es inherente a toda sociedad, las preguntas que suelen formularse a propósito del cambio social apuntan, según el propósito específico perseguido en cada caso, a averiguar la naturaleza, o la intensidad, o la importancia, o la significación, el sentido, o a la velocidad de las transformaciones sociales. Dado el limitado interés de esta corta ponencia escrita, solamente quisiera hacer alusión a la importancia y a la velocidad de los cambios sucedidos en la sociedad colombiana durante la segunda mitad del siglo pasado.

Si una palabra puede encerrar, así sea vagamente, toda la significación de ese cambio, esa es la palabra "modernización". Si bien el proceso pudo tener su comienzo con la inversión en la industria de los excedentes provenientes de la comercialización del café, los efectos de la dinámica allí generada sólo vinieron a hacerse visibles posteriormente. Lo que en un principio se presentó como necesidad de mano de obra para la incipiente industria, que solo podía satisfacerse con la gente del campo y por eso mismo constituía un importante impulso a la urbanización, con el correr del tiempo se convirtió, la violencia en los campos ayudando, en una avalancha que, por las debilidades del tejido industrial, las ciudades no fueron capaces de absorber de la manera como lo hicieron las metrópolis desarrolladas durante el siglo XIX. Este proceso de urbanización descontrolada está en el origen del desempleo crónico urbano, de los cinturones de miseria, la mendicidad, el crecimiento del sector informal de la economía y la pequeña delincuencia económica, que desde hace tiempo ha rebasado la capacidad de respuesta de un aparato judicial.

En realidad el proceso a través del cual la sociedad colombiana dejó de ser una sociedad rural no fue tan simple. El momento y las modalidades del nacimiento y desarrollo del proceso de industrialización estuvo desde un principio determinado por importantes dependencias que lo hicieron extremadamente débil. A las necesidades de capital, de tecnología, se sumó la necesidad de

materias primas para la industria naciente. La dependencia externa en este último aspecto impidió el intercambio capitalista entre el campo y la ciudad propio de un desarrollo autocentrado y que, desde luego, no se limita al intercambio originado en las necesidades alimentarias de la ciudad. Ese hecho seguramente estuvo en la raíz de la descomposición del campesinado colombiano que, entre otras cosas, condicionó el éxodo rural masivo y constituyó la base de las distintas guerrillas.

El movimiento económico que condujo a aquella transformación, a no dudarlo, estuvo entremezclado con procesos políticos, sociales, religiosos, culturales que terminaron desarticulando la sociedad tradicional. La introducción al país de medios de comunicación y de transporte modernos precipitó cambios culturales de envergadura. El desarrollo del capitalismo tardío fue acompañándose de formas de dependencia cultural, necesarias para su propia expansión pero que resultaron trastocando la concepción tradicional del mundo y de la sociedad. Las relaciones sociales se monetizaron de manera acelerada, el apetito por la ganancia y de la ganancia fácil hizo su irrupción, los valores propios de una sociedad mercantilista comenzaron a disputarle el espacio a los valores tradicionales y las “categorías del tener” tomaron la delantera sobre las “categorías del ser”. En medio de esto que algunos llaman “crisis de valores” hizo también su irrupción el narcotráfico, la corrupción y el lavado. Estimo que cualquier trabajo encaminado a averiguar las causas del “incremento de la demanda” de justicia en Colombia debe tener en cuenta la amplitud y la profundidad con que ese “fenómeno” penetró e irrigo la sociedad colombiana..

Desde comienzos del siglo, se presentó una discusión entre los responsables políticos, sobre las formas y grados de proteccionismo que convenían al país para incorporarse al mercado mundial. En la última década se decidió por la apertura económica en respuesta a hechos de efecto globalizador. Si esa toma de posición del país ante el mundo, por un lado, aumenta las desigualdades y agudiza la pobreza, como se ha demostrado, por el otro, implica el reto inmenso de ser competitivos en todos los órdenes a nivel mundial.

El desarrollo industrial, comercial, financiero y en el sector servicios, los avances en las ciencias y en las tecnologías, así como las transformaciones culturales inducidas, han exigido y exigen nuevos desarrollos normativos e intervenciones cada vez más numerosas y diversificadas del aparato judicial. Algo análogo sucede con el incremento, la diversificación y la transformación (modernización) de la delincuencia. Como la tendencia a la “superación” del hecho nacional y la libre circulación de mercancías y de capitales en la aldea llamada planeta potencia esas exigencias, el imperativo de ser competitivos opera, mutatis mutandis, tanto para las empresas como para los Estados y sus aparatos judiciales.

2.2. CAPACIDAD DE RESPUESTA DEL ESTADO:

La administración de justicia es una función pública y el acceso a sus servicios está garantizado por la Constitución colombiana como un derecho fundamental de los ciudadanos. Sin embargo, por razones de diverso orden, algunas de las cuales ya se alcanzaron a ver, el Estado no está en condiciones de atender la gran demanda generada en procesos largamente gestados o recientemente iniciados. Dentro de estas dificultades se pueden distinguir dos categorías: la primera categoría es la generada por hechos o procesos sobre los que las instituciones de la justicia no tienen ningún poder de intervención directa o no pueden determinar, ni impedir, ni influir de manera directa. La segunda categoría distingue por que sobre los hechos que las generan, el Consejo Superior de la Judicatura tiene competencia para intervenir de manera directa.

2.2.1 Dificultades sobre las que no puede intervenir el Consejo Superior de la Judicatura.

- ❖ Colombia es un país del sur, con altos niveles de pobreza en su población y con insuficiencia de recursos para modernizar pronta y plenamente su aparato judicial, tanto en el aspecto de su infraestructura material y de sus equipos como en el del talento humano.
- ❖ Inadecuación del aparato de Estado, en general, y del aparato judicial, en particular para arbitrar los conflictos y para generar seguridad jurídica. La naturaleza y la intensidad de los conflictos son tales que rebasan la capacidad del Estado para resolverlos y, por eso, mismo ponen en duda su viabilidad como sociedad políticamente organizada. El permanente desafío de su autoridad soberana en zonas enteras de su territorio y en conglomerados enteros de su población producen un fenómeno de deslegitimación generalizada que repercute aún en los lugares y en los sectores donde antes el Estado de Derecho conservaba una vigencia indiscutida.
- ❖ La alienación de la clase política que hace las mayorías en los altos órganos de decisión (corrupción, ignorancia, indiferencia, falta de compromiso con el país) constituye un obstáculo mayor para que se inicien o prosperen las reformas necesarias, o se deciden las provisiones presupuestarias necesarias para el adecuado funcionamiento del aparato de justicia. Esta circunstancia reviste mayor significación cuando se tiene en cuenta que la legitimidad de las instituciones que ella misma orienta, y del estado en general, depende del adecuado funcionamiento del sistema

judicial.

- ❖ La incapacidad del Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a los servicios de justicia, especialmente cuando los obstáculos provienen de los bajos niveles educativos o de la pobreza de la población. En una encuesta adelantada por el Departamento Nacional de Planeación en el año 1997, con la colaboración del Consejo Superior de la Judicatura, se constató que, de acuerdo con el nivel educativo de los afectados por conflictos, la mayor dificultad en el acceso se dio para los que no tuvieron ningún nivel educativo (31%) y la menor dificultad para los que tuvieron educación superior (NOTA: "Derecho de Acceso al Servicio de Justicia. Primera Encuesta Nacional de Justicia 1997, Consejo Superior de la Judicatura – Dane, p. 44.)

2.2.2. Dificultades sobre las que puede influir de manera directa el Consejo Superior.

Entre las dificultades pertenecientes a esta categoría se pueden señalar las siguientes:

- ❖ La complejidad del ordenamiento jurídico y de la estructura del aparato judicial a través de la cual tiene que pasar la reclamación, seguramente, constituye una barrera técnica para el usuario.
- ❖ Inadecuación de la legislación, cuando no la obsolescencia de la misma, constituyen obstáculos mayores. Desde el nacimiento mismo de la República, ha sido una costumbre adoptar como legislación interna códigos elaborados por y para sociedades avanzadas, con el riesgo de incurrir formalismos vacíos que complican el ordenamiento.
- ❖ La complejidad del trámite organizada por la misma práctica burocrática es sin duda una dificultad adicional para el usuario del servicio. En la misma encuesta del Departamento Nacional de Planeación ya mencionada, se constató que entre las dificultades que se presentaron a los miembros de los hogares que acudieron a la justicia, la que más peso relativo tuvo fue la complejidad de los trámites.
- ❖ El desconocimiento por el individuo de sus derechos y de los medios para hacerlos efectivos puede ser un obstáculo independiente pero suele ir acompañado por la pobreza y el bajo nivel educativo.
- ❖ Las distancias geográficas y las dificultades para el desplazamiento hacia el lugar en donde están ubicadas las autoridades constituyen obstáculos que pueden ser obviados por la entidad administradora mediante la

reubicación adecuada de las autoridades judiciales o la instalación de servicios especiales para facilitar el acceso.

- ❖ Si bien es la misma complejidad del ordenamiento jurídico la que exige la intermediación de un experto legista para obtener una decisión en justicia, esta misma circunstancia se ha convertido en un obstáculo para el acceso a la justicia, habida cuenta de que, cualquiera que sea el valor de los servicios que ese experto presta, sus costos resultan altos para una población que en su mayoría es pobre. Por otra parte, la escasez de los recursos del Estado dificulta la generalización de los servicios de una defensoría pública.

3. DESAFÍOS. “EL NUEVO PAPEL DE LA JUDICATURA EN COLOMBIA”

Colombia considera que el reto consiste en lograr una nueva Organización Judicial estructurada de manera autónoma e independiente, capaz de elaborar, formular, adoptar y ejecutar las políticas que tornen efectiva y accesible la Administración de Justicia, para lo cual deberá alcanzar su modernización y democratización.

En este orden de ideas se debe decir que el funcionamiento del Consejo Superior no ha excluido la participación de los jueces y magistrados en la elaboración y formulación de políticas concernientes al gobierno de la Rama Judicial. Ejemplo de ello es la existencia de la Comisión Interinstitucional conformada por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación y un representante de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. Esta Comisión, que debe reunirse una vez al mes presidida por el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, constituye un mecanismo de información recíproca entre las corporaciones judiciales y un foro para la discusión de los asuntos que interesan a la administración de justicia. Vale la pena agregar que este mecanismo de discusión opera de manera descentralizada, toda vez que a nivel seccional también existen comisiones interinstitucionales, integradas por los respectivos presidentes de los tribunales superiores de distrito, administrativos, y de los consejos seccionales, así como por los Directores Seccionales de Fiscalía. Estas Comisiones Interinstitucionales operan como mecanismos de integración de la Rama Judicial a nivel regional y como espacio para discutir asuntos que interesan a la administración de justicia.

Como ejemplo de participación de los jueces y magistrados en el gobierno de la Rama también puede contarse la forma como fue organizada la nueva Escuela Judicial por el Consejo Superior: Allí los magistrados y jueces no solo participan de diferentes maneras en la elaboración del plan anual de formación y capacitación sino que, los que se han destacado en las distintas especialidades,

son seleccionados para conformar el cuerpo de facilitadores en los diversos cursos de formación y capacitación.

El Consejo de la Judicatura colombiano tiene conocimiento del avance de las reformas judiciales en América Latina, de las estrategias que se han diseñado en sus distintos países para lograr la modernización de sus aparatos de justicia en materia de equipamiento, de capacitación de los servidores judiciales y de la promoción que se ha hecho de los medios alternativos para solucionar conflictos. El Consejo de la Judicatura colombiano, desde su fundación, viene haciendo esfuerzos en este sentido y ha logrado mejorar la oferta de justicia de manera significativa pero encuentra que, a pesar del incremento de la productividad del sistema judicial, no solo quedan restos del inventario acumulado sino que la demanda aumenta a un ritmo superior por muy diversas causas, entre las cuales cuenta con mayor peso el estado de guerra que vive nuestra población en extensas zonas del territorio nacional. Empero, la plena incorporación de la tecnología informática, los progresos en la cultura organizacional y los cambios en los métodos con que el juez maneja su carga labora, permitirán desplazar aun más los límites actuales de la oferta de justicia.

A pesar de lo anterior, el Consejo de la Judicatura colombiano tiene un gran compromiso institucional y con sentido de país y, no obstante su corta existencia ha comprendido la necesidad de encontrar consensos con las otras cortes, ha iniciado un proceso de cambio de su cultura organizacional, está reestructurando su organización para mejorar el proceso de toma de decisiones administrativas y ha hecho su estilo de dirección más participativo.

El Consejo Superior de la Judicatura ha trabajado y continuará trabajando para mejorar la calidad del servicio de justicia y aumentar su productividad, aligerando los procedimientos administrativos, promoviendo el uso de los medios alternativos de solución de conflictos y fomentando la política del mejoramiento continuo en toda la organización judicial.

4. SOLUCIONES. “EL CASO COLOMBIANO”.

Siguiendo la tendencia mundial, los jueces colombianos de frente a una Constitución que rebasa la cultura del país al consagrar principios que no tuvieron oportunidad de ser decantados e interiorizados por los asociados pero que debían ser asumidos de manera urgente como única alternativa para atender las exigencias de la globalización, en un medio social y político extremadamente

complejo, caracterizado por fenómenos de marginalidad, violencia, terrorismo, criminalidad organizada y corrupción, mediante decisiones de una enorme trascendencia política, social, económica y humana han asumido la responsabilidad política que el ejercicio de un verdadero poder público del Estado representa.

En este entorno en el que el juez se enfrenta a la necesidad ineludible e inaplazable de reconocer los derechos fundamentales de las personas más allá de la misma ley, cuando ésta es contraria a la Constitución o no ha sido expedida, cobra mayor vigencia la necesidad de rodearlo de condiciones que garanticen su independencia e idoneidad.

Al efecto, se ha discutido ampliamente el papel que juega el gobierno autónomo del Poder Judicial, como factor externo de esa independencia. En el ámbito interno, es la Carrera Judicial una de tales garantías, pero ante todo, son los valores, principios, estructuras de pensamiento y conocimientos de carácter jurídico, social y otras ciencias complementarias, así como de la técnica judicial, los que dotan de esa suficiencia intelectual y moral que hace posible la independencia al administrador de justicia, como garantía de los usuarios.

Por esta razón, el fortalecimiento de los órganos responsables de la administración de los recursos asignados al Poder Judicial es vital, así como también los espacios –como el que ofrece este evento-, para compartir las experiencias de países hermanos.

En Colombia, la conformación del actual Consejo Superior de la Judicatura constituye un modelo interesante, tanto por su composición y estructura como por el amplio espectro de sus funciones que le han permitido diseñar políticas, identificar estrategias y desarrollar proyectos que hoy, diez años después de su creación, le permiten registrar logros importantes en cuanto a la independencia de los jueces y el mejoramiento en el acceso efectivo a la justicia de todos los usuarios de este servicio esencial, en los siguientes ámbitos que recogen los aspectos más importantes de la función judicial:

- ❖ Aumento de la productividad
- ❖ Mejoramiento de la calidad de las decisiones judiciales
- ❖ Adecuación y simplificación de los procedimientos judiciales y administrativos.
- ❖ Promoción del uso de medios alternativos de solución

4.1 AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

4.1.1. Mejoramiento del Sistema de Gestión de la Rama Judicial y

Planificación.

La conformación de un organismo, bajo una dirección única, encargada de administrar los recursos materiales y humanos de la Rama Judicial, en reemplazo de un conjunto de entidades dispersas que anteriormente atendían diversas tareas relacionadas con la administración de personal y la logística, a no dudarlo constituyó una nueva fuerza productiva que contribuyó a mejorar el aparato de justicia.

La fijación de los propósitos y objetivos de la Administración de Justicia a corto, mediano y largo plazo, la determinación de estrategias para alcanzarlos y el diseño de los correspondientes programas y proyectos, con la colaboración y participación activa del Poder Judicial, han sido materia de una profunda reflexión durante los dos periodos en que dichos planes han sido formulados en Colombia para los cuatrienios 1994-1998/ 1999-2002. Actualmente se adelanta el proceso relativo al diseño del plan para el periodo 2003-2006.

Estos planes no sólo se han convertido en la carta de navegación de la Rama Judicial, sino que han producido un impacto cultural en los demás organismos del Estado y en la sociedad.

4.1.2 Desarrollo de investigaciones aplicadas

El tratamiento científico de las causas de la problemática en la justicia, tanto en su origen como en su solución, constituyen una herramienta invaluable en el empeño por mejorar el acceso a la justicia. En este sentido, se han desarrollado las siguientes investigaciones que le han permitido al Consejo Superior abordar distintos proyectos en la Rama Judicial:

- ❖ Jornadas sobre Atraso Judicial
- ❖ Naturaleza del conflicto en el área de familia
- ❖ Tiempos procesales y opinión sobre el servicio de justicia
- ❖ Costo del servicio de justicia en Colombia
- ❖ Derecho de acceso al servicio de justicia
- ❖ Modelo probalístico para cuantificar la Impunidad
- ❖ Diagnóstico de las finanzas de la Rama Judicial
- ❖ Indicadores de la justicia
- ❖ Bases para la organización de Jueces de Paz en Colombia
- ❖ Propuesta para la reforma del Sistema Procesal Penal
- ❖ Encuesta sobre el conflicto de cartera en el sector financiero durante 1996
- ❖ Encuesta de profundización jueces y magistrados de la jurisdicción ordinaria
- ❖ Encuesta de opinión sobre la administración de justicia: demandantes y demandados - abogados litigantes

- ❖ Encuesta sobre el conflicto en lo Contencioso Administrativo
- ❖ Estadísticas sobre la Acción de Tutela
- ❖ Análisis cualitativo y cuantitativo sobre las causas de revocatoria de las sentencias Judiciales (en desarrollo)
- ❖ Modelo de medición del impacto de la formación en el mejoramiento de la Administración de Justicia (en desarrollo)

4.1.3 Adecuación mapa judicial

El artículo 257 de la Constitución prevé que una de las funciones del Consejo Superior de la Judicatura es la de “Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales”. En desarrollo de esta atribución constitucional, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia dispone en su artículo 85, numeral 6, que corresponde a la Sala Administrativa fijar la división del territorio para efectos judiciales tomando en consideración para ello el mejor servicio público y, en el artículo 89, se expresa que la Sala Administrativa evaluará cuando menos cada dos años la división general del territorio para efectos judiciales. Así mismo el numeral 5 del artículo 85 de la Ley asigna a la sala Administrativa las funciones de crear, ubicar, redistribuir fusionar, trasladar, transformar y suprimir, Tribunales, las salas de estos, y los juzgados cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia.

Como resultado de una evaluación continua de la distribución existente de despachos judiciales EN las distintas especialidades en las diversas regiones y atendiendo la normatividad vigente, el Consejo Superior de la Judicatura introduce modificaciones en esa distribución, con el propósito de adecuar la oferta a la demanda de justicia en las distintas especialidades .

Con economía de recursos, estas medidas, a su vez sometidas a evaluación permanente para su mejoramiento, permiten impulsar procesos de eficiencia y productividad, removiendo factores que afectan la credibilidad en la administración de justicia.

- ❖ **Racionalización de recursos.** Con la misma plantilla de funcionarios y empleados, se han adelantado los siguientes proyectos:
 - a) Nuevo mapa judicial: División judicial del territorio y reasignación de despachos a los municipios, circuitos y distritos de acuerdo con la demanda de justicia.
 - b) Creación de unidades judiciales: Anteriormente, todos los municipios debían tener por lo menos un juzgado. A partir de la promulgación de la Ley Estatutaria, un juzgado, cuando las necesidades son pocas en cada uno de ellos, puede atender dos o más municipios. Esta modalidad organizativa se llama Unidad Judicial, hasta el momento se han creado 68.

- c) Reubicación de cargos: Cuando en determinados despachos existen más o menos cargos de los necesarios, la sala ordena reubicar cargos para ajustar la oferta a la demanda.
 - d) Reducción de dependencias administrativas para crear cargos judiciales: Habida cuenta de la escasez de los recursos presupuestarios y escogiendo un mal menor, la Sala suprime cargos administrativos de la Rama Judicial para poder crear cargos en el sector jurisdiccional.
- ❖ **Ampliación de estructura.** Con los mismos recursos existentes, se ha dado una mayor cobertura:
- a) Creación de Distritos Judiciales (Arauca, San Andrés)
 - b) Creación de circuitos carcelarios y penitenciarios (Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad)

4.1.4 Programas de descongestión

Desde la creación del Consejo Superior de la Judicatura se ha analizado y atendido un fenómeno que ante la opinión general se presenta como simple, pero en el que subyacen, como causa y efecto, elementos de diversa índole que requieren tratamientos e intervenciones inmediatas dentro de un plan integral y focalizado de acción. Tal fenómeno es la congestión judicial.

En la atención a la congestión judicial convergen políticas relacionadas con la adecuación del aparato judicial, del sistema judicial, de los procedimientos legales y particularmente, como un punto medular, del talento humano. La generación de instrumentos de intervención en estos campos es un objeto primordial de la gestión de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que busca a través de la construcción del conocimiento y la evaluación de la experiencia en la implementación de medidas de descongestión, hacerlos dinámicos, eficientes y oportunos.

En uso de facultades contempladas en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura puede crear cargos transitorios de jueces y magistrados y redistribuir procesos entre magistrados y jueces, con el fin de atender casos especiales de congestión en los despachos judiciales.

❖ **Salas y Juzgados de Descongestión.** ²Se han implementado los

² Los datos estadísticos que se van a citar bajo este acápite se encuentran en trabajos todavía no publicados de seguimiento de los correspondientes programas de descongestión.

siguientes procesos de descongestión, algunos de ellos aún en ejecución:

a) *En la Especialidad Civil.* En las Salas Civiles de Bogotá, Bucaramanga, Cali, Pereira y Buga, con el sistema de redistribución de procesos para fallo y la creación de la Sala Civil de Descongestión para Bogotá – (Acuerdo 828/2000).; a diciembre 31 del 2000 se resolvieron 608 procesos civiles, en Bogotá, y 298 fuera de la capital.

b) *Descongestión en Salas Laborales.* Desde 1998, se ha venido ejecutando un plan de descongestión para las Salas laborales de Bogotá y Barranquilla, dos ciudades críticas para la administración de justicia. En este plan, los magistrados de descongestión de la Sala Laboral de Bogotá, fallaron 331 procesos.

Actualmente se adelanta el programa de descongestión de las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Bogotá, Ibagué, Bucaramanga, Buga, Cúcuta y Medellín a través del sistema de redistribución de procesos y la creación de la Sala Laboral de Descongestión para Bogotá – (Acuerdo 811/2000). En ejecución de este programa, a diciembre 31 de 2000 se habían fallado 1165 procesos ordinarios.

c) *Descongestión en FONCOLPUERTOS.* Con esta medida se buscó la descongestión de las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Barranquilla, Cartagena y Bogotá, D.C., y los Juzgados Laborales de Santa Fe de Bogotá, D.C., Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Buenaventura y Tumaco, mediante la creación de 91 cargos para la evacuación de los procesos contra el Fondo del Pasivo Social de la Empresas Puertos de Colombia- FONCOLPUERTOS (Acuerdo 524 de 1999 y complementado por los Acuerdos 757, 758, 782 y 839 de 2000).

Cabe destacar que en el proceso de Descongestión de Foncolpuertos, a 16 de febrero del 2001, fecha en la que culminó el programa para los 17 juzgados laborales de descongestión, estos habían fallado 7.985 procesos, de los cuales 6.595 iban dirigidos contra Foncolpuertos y 1390 ordinarios provenientes de los despachos de Bogotá. Y la Sala Laboral creada para descongestionar las salas laborales de aquellos tribunales, a 31 de marzo del año 2001, había resuelto 4.086 procesos en segunda instancia.

El programa de descongestión en Foncolpuertos ha evitado que, en el evento de haber sido concedidas todas las pretensiones, la Nación pagara un valor equivalente a 209.820 millones de pesos, con un costo en planta de personal de sólo \$ 3.889 millones, a diciembre del 2000.

d) *Otras Medidas de Descongestión.* Por el Acuerdo 785 de 2000 también se adoptaron medidas para descongestionar las salas penales de los tribunales

de Medellín y Bogotá y la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la judicatura de Cundinamarca que actualmente tiene una carga de más de 14.600 procesos. Con este programa se lograron resolver 240 asuntos en Medellín y 183 en Bogotá.

e) *Descongestión Tribunales Administrativos*. Merece especial relevancia el proceso que se adelanta para la jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuyo propósito, con la creación de cinco salas zonales, fue en un principio alcanzar la resolución de 5.563 procesos en todo el país. A partir de la evaluación de los resultados hecha el pasado 25 de marzo, el programa se redujo a las tres salas ubicadas en Bogotá (con menos magistrados), Cali y Medellín. Al pasado mes de marzo, por este programa ya se habían resuelto 5.572 asuntos.

La Sala ejerce un control permanente sobre los resultados periódicos de de estos programas de descongestión.

4.1.5 Incorporación de tecnología

e) **Software**. El diseño y la implementación progresiva del Software de Gestión Judicial y Manejo Documental en las Cortes, Tribunales y Juzgados, unida al manejo adecuado de otras aplicaciones y herramientas, permiten al administrador de justicia una oportuna recuperación documental, intercambio académico, agilización y modernización de los procesos, contribuyendo al eficaz y equitativo funcionamiento del aparato estatal de justicia y con ello, a la disminución de la congestión como una de las principales causas del atraso judicial. Actualmente se cuenta con los siguientes aplicativos:

- Sistema de Gestión de Gestión de Procesos y Manejo Documental (Cortes, Tribunales y Juzgados)
- Sistema de Reparto de Procesos en Oficinas Judiciales
- Sistema de Información de Estadísticas Judiciales
- Sistema de Información de la Carrera Judicial
- Sistema de información financiera y del talento humano

f) **Hardware**. En el periodo 1995 - 1999 el Consejo Superior invirtió \$30.477.439.588 millones en tecnología. La destinación de este presupuesto de Inversión fue la siguiente: adquisición de 5.780 equipos de compute, 4080 impresoras, 93 servidores, 9368 licencias de software y 4.446 puntos lógicos, con un cubrimiento inicial de 15 capitales de Distrito Judicial.

g) **Comunicaciones**. La Rama Judicial cuenta con la Red Telemática, en doce ciudades (conexión a internet) y ha dotado de correo electrónico a los

servidores de doce 12 ciudades.

4.1.6 Nuevos modelos de gestión judicial

La independencia de la Rama Judicial está soportada en elementos básicos como el diagnóstico de necesidades, la definición de su misión, el desarrollo de políticas coherentes, la consecución de metas, la responsabilidad de sus miembros, la administración eficiente de los recursos, la administración del talento humano a través de mecanismos idóneos de vinculación, evaluación y permanencia en el servicio, el desarrollo de las estructuras legales, el control de la gestión de los servidores, el desarrollo de los sistemas de información y de tecnología de avanzada, entre otros. Estos elementos son connaturales a la necesidad de responder con calidad a las responsabilidades y retos que la Sociedad le ha encargado a la Rama Judicial. Esta organización se ha propuesto por misión el logro de la eficiencia y la eficacia en la administración de justicia. El servicio de justicia no solo debe ser de alta calidad y oportuno, sino que debe lograrse con el menor costo, condición para su desarrollo sostenido.

El nuevo modelo de gestión judicial implica fortalecer el trabajo jurisdiccional, dando al juez la majestad que requiere y las condiciones físicas, tecnológicas y organizacionales para cumplir ágilmente con su función, apoyando eficazmente a los despachos judiciales con centros u oficinas de servicios comunes, especializados en entregar valor agregado, oportuno para la comunidad, controlable sistemáticamente y libre de distorsiones.

En estos aspectos, las políticas señaladas por el Consejo Superior de la Judicatura han permitido avanzar en los planes de sistematización de despachos judiciales e integración de redes de comunicación, poniendo en marcha nuevos modelos de gestión documental, adecuaciones a la estructura tradicional, creado oficinas que liberen al juez de trámites puramente administrativos que le distraen de su misión como las secretarías comunes y las oficinas de apoyo.

4.1.7 Evaluación del Desempeño

El artículo 256 de la Constitución Política y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia establecen que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo con la ley, administrar la carrera judicial, llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales y evaluar periódicamente los servicios de los funcionarios y empleados de carrera.

De conformidad con la misma Ley Estatutaria el objetivo de la evaluación es verificar que los servidores de la Rama Judicial mantengan en el desempeño de

sus funciones los niveles de idoneidad, calidad y eficiencia que justifiquen su permanencia en el cargo.

Además, la calificación debe ser motivada y resultante de un control permanente del desempeño del funcionario o empleado judicial y comprender los siguientes factores: **Calidad, Eficiencia o rendimiento, Organización del trabajo y Publicaciones.**

Los magistrados son evaluados cada dos años y los jueces y empleados se evalúan anualmente sin perjuicio de que, en el caso de estos últimos, la calificación se anticipe por necesidades del servicio.

Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura directamente o a través de los Consejos Seccionales, llevar a cabo la calificación integral de servicios de los magistrados y jueces. Sin embargo, el factor calidad es evaluado por los superiores funcionales.

La calificación integral de servicios de los empleados la efectúa el superior jerárquico.

De conformidad con la Ley, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura expedir los reglamentos de la Carrera Judicial y, entre estos, el de la calificación de servicios (Acuerdo 198 de 1996). Para la elaboración de este reglamento, la Sala Administrativa contó con la participación de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de otros funcionarios judiciales de diferentes especialidades.

❖ **Indicadores de desempeño**

Habida cuenta de la especialidad y categoría de los despachos en los cuales los servidores judiciales, sujetos a evaluación prestan sus servicios, así como las específicas funciones a ellos asignadas, para cada uno de los factores previstos en la Ley se establecieron los indicadores que a continuación se señalan.

- **Factor calidad** (40 puntos) Bajo la advertencia de que la evaluación sobre este aspecto debe ser emitida con observancia de los principios de independencia y autonomía de los jueces consagrados por la Constitución Política, la misma se fundamenta en el análisis técnico y jurídico de procesos o actuaciones con sentencia o decisión de fondo que en virtud de los recursos ordinarios, extraordinarios o en el grado de consulta, lleguen al conocimiento del calificador durante el período a evaluar, con un mínimo de diez negocios en el caso de los jueces y de veinte para magistrados. La calificación versa sobre:

a) La *Dirección del Proceso*, esto es, la conducción de la gestión procesal, incluido el ámbito probatorio y la habilidad del funcionario en el manejo general de las audiencias como supremo director de las mismas y

b) La *Sentencia o decisión*, es decir, la valoración jurídica desde el punto de vista procedimental, probatorio y sustancial, aspectos éstos que atañen a la comprensión y solución del problema jurídico debatido, al conocimiento del tema y a la lógica del razonamiento para sustentar las tesis que se aceptan y refutar las que se rechazan; la comprensión fáctica y de alegatos de las partes; la estética en la presentación, el manejo gramatical, la redacción y la ortografía.

• **Factor Eficiencia o rendimiento** (40 puntos) En este factor se ha incluido un elemento novedoso para la Rama Judicial en Colombia que tiene que ver con la consideración de la satisfacción de la demanda de justicia de la sociedad.

En efecto, antes de la Constitución de 1991 el rendimiento se medía en función de la actividad del servidor sin tener en cuenta la eficacia de ésta, por manera que, por vía de ejemplo, al juez le bastaba con dictar un volumen importante de providencias o practicar un número elevado de diligencias, sin referencia alguna a la solución efectiva del asunto sometido a su conocimiento. Hoy, se orienta el procedimiento de evaluación hacia esta solución bajo la consideración de que toda la actividad desplegada por el juez y sus colaboradores necesariamente se verá reflejada en ella, como fin último de su labor.

Con este fin, en un primer momento, se calcula el índice de evacuación obtenido por los funcionarios sujetos a evaluación pertenecientes a los despachos de la misma categoría y especialidad, el cual resulta de comparar el total de egresos durante el período con la carga de asuntos con trámite en el mismo lapso.

Por egresos se entiende aquellos asuntos en los cuales, atendiendo a la especialidad a la que corresponden, se ha resuelto definitivamente el fondo el asunto, cualesquiera que sea la vía legal utilizada al efecto.

La carga corresponde a la cantidad de asuntos que han estado al conocimiento del despacho durante el período a evaluar, bien sea porque ingresaron durante el mismo lapso o porque venían de períodos anteriores.

Bajo estos parámetros, los funcionarios que logren un índice de evacuación igual o superior al 90% obtienen el mayor puntaje posible en el factor (40) y aquellos cuyo índice es inferior obtienen puntos en proporción a su índice de evacuación.

Como quiera que el fenómeno de la congestión es una realidad en algunos de los despachos judiciales del país, se ha establecido un procedimiento excepcional referido a una “carga estándar” para la calificación de los funcionarios vinculados a Tribunales, Consejos Seccionales de la Judicatura o Juzgados que se encuentren en tal situación.

La carga estándar corresponde al número de negocios con trámite que un funcionario está en capacidad de atender, teniendo en cuenta su especialidad y categoría, y se determina con base en el promedio aritmético obtenido sobre el volumen real de negocios, excluidos los extremos, que durante el período estuvieron a cargo de los despachos que lograron un índice de evacuación igual o superior al 90%.

Es deber de todo funcionario atender, dentro de los términos legales, todos los asuntos que se le sometan a su decisión. Sin embargo, como existen despachos con una carga laboral excesiva, entonces, la noción de carga estándar permite determinar la capacidad real o bastante aproximada a la real, para evaluarlo de acuerdo con esta capacidad y no de acuerdo con la carga efectiva que, en estos casos de congestión, presionaría injustamente hacia abajo la calificación del factor.

La fuente de la información requerida para evaluar el factor eficiencia la constituyen los reportes estadísticos mensuales y el informe de inventario anual de procesos y actuaciones judiciales que rinden todas las corporaciones y despachos judiciales del país, en los formularios diseñados al efecto por la Sala Administrativa del Consejo Superior, los cuales se vienen utilizando desde 1994.

• **Factor Organización del trabajo** (15 puntos) La evaluación de este factor se lleva a cabo mediante una visita al despacho al cual se encuentra vinculado el funcionario a evaluar y comprende los siguientes subfactores:

a) *Organización administrativa del trabajo.* Procedimientos de trabajo, registro y control de la información, manejo de expedientes y archivo y utilización racional de los recursos de que dispone.

Capacidad para verificar y analizar el desarrollo y grado de ejecución de las actividades, planes y programas y para aplicar los correctivos y ajustes necesarios.

Tratándose de jueces colegiados, la asistencia las salas en que se adopten decisiones jurisdiccionales.

b) *Incorporación de tecnología.* Iniciativa, activa participación y debida utilización de los recursos informáticos tales como computadoras, procesadores de palabra, programas de gestión y demás elementos destinados a la sistematización del despacho.

c) *Presentación del despacho.* Ambiente de trabajo determinado por la adecuada distribución de los equipos de oficina, el manejo de expedientes y archivos, y la pulcritud y organización de las instalaciones asignadas.

• **Publicaciones** (5 puntos) Se tienen en cuenta los libros, estudios, ensayos y artículos de carácter jurídico o disciplinas conexas, publicados durante al período a calificar, consultando los siguientes criterios:

- Originalidad o creación autónoma
- Calidad científica, académica o pedagógica de la obra
- Relevancia y pertinencia de los trabajos con las políticas en materia judicial
- Contribución al desarrollo del derecho

Cabe mencionar que la evaluación no satisfactoria de servicios da lugar a la exclusión de carrera y, por ende, a la desvinculación del servicio del funcionario. Este sistema de calificación o evaluación de servicios, viene siendo aplicado desde 1996.

• **Resultados** Con las evaluaciones realizadas a partir de 1996, que fue cuando se orientó la evaluación a la consideración de la misión del juez hacia el usuario, se comenzaron a registrar los siguientes resultados:

- Nueva concepción en el personal de los despachos judiciales en cuanto a la importancia tanto de la calidad de las decisiones como de su oportunidad. Por primera vez en Colombia, los jueces están atentos a la pronta resolución de los conflictos sometidos a su conocimiento.
- Como se indicó en la primera parte de este documento, de 1992 al 2000, la productividad en la Rama Judicial en Colombia aumentó en un 122%. De este indicador, el 99% corresponde al periodo 1996 – 2000, esto es, a partir de la aplicación del nuevo sistema de evaluación del desempeño.
- A pesar de la resistencia que genera todo proceso evaluativo, los jueces colombianos creen en la objetividad e igualdad del proceso.
- Las estadísticas que sirven de base para la evaluación del factor de

rendimiento o eficiencia se han convertido en una herramienta gerencial invaluable para la orientación de las políticas en la Rama Judicial y la correspondiente toma de decisiones, por su alta confiabilidad.

- **Control de rendimiento en Altas Cortes.** En cumplimiento del artículo 85-28 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura controla el rendimiento de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, a través de visitas periódicas

4.1.8 Dotación infraestructura física

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha adelantado en materia de infraestructura física la construcción de 233.185 m2.

En materia de infraestructura física, el Consejo Superior de la Judicatura, ateniéndose a lo previsto en el plan de desarrollo de 1994, orientó su actividad a terminar las 22 obras contratadas por la dependencia del Ministerio de Justicia que antes de la creación del Consejo Superior de la Judicatura se ocupaba de la Construcción de Palacios de Justicia. Además, durante su gestión el Consejo ha terminado 44 de los 72 proyectos que el mismo inició.

En la actualidad, la política en el campo de la infraestructura física es coherente con los cambios en materia de reordenamiento territorial, de fortalecimiento de la oralidad en la gestión judicial, del desarrollo organizacional, de modelos de gestión y de plantas de personal así como del desarrollo tecnológico.

De conformidad con lo anterior, se lleva a cabo el proyecto piloto de Construcción y dotación de Salas de Audiencia en los Tribunales de los Distritos Judiciales de Cartagena, Cali Medellín Pereira y Neiva, así como la construcción de estas salas para la justicia penal especializada.

4.2.MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD

4.2.1. Profesionalización de los Servidores Judiciales.

Dentro de las estrategias formuladas en el Plan de Desarrollo de la Justicia 1999-2002 se encuentra la profesionalización del servidor judicial a partir del fortalecimiento de la Formación Judicial, el desarrollo del Sistema de Carrera Judicial y el desarrollo de las comunicaciones y la tecnología.

- ❖ **Consolidación del Sistema de Carrera Judicial.** El Sistema de Carrera Judicial orientado en la regulación del ingreso, la permanencia, la promoción y el retiro del servicio de la Rama Judicial basado en el mérito, se ha encargado específicamente del desarrollo de procesos de selección, del escalafón, los traslados y la calificación de servicios o evaluación del desempeño de los servidores judiciales.
- ❖ **Concursos de Méritos para Ingreso y Ascenso.** Si bien el proceso de implementación de la Carrera Judicial se inicia en 1987 con una incorporación al sistema de gran parte de funcionarios y empleados que venían vinculados al servicio, desde entonces se ha cumplido un proceso importante de renovación -tanto por la movilidad propia de las plantas de personal (jubilaciones, renunciaciones, etc), como por la evaluación insatisfactoria de servicios-, en proporción de un 25% de los magistrados de los Tribunales, un 40% de los jueces y un 30% de los empleados.

Todas estas vacantes, alrededor de 7.000, han sido provistas por el sistema de carrera, mediante concursos de méritos. Hoy puede registrarse que prácticamente la totalidad de los cargos que pertenecen al régimen de carrera están ocupados por personas que pertenecen a este sistema y aun cuando hayan sido beneficiados con la incorporación de que se habló, vienen siendo evaluados periódicamente en su desempeño, garantizándose de esta manera su idoneidad en la prestación del servicio.

Cabe mencionar que en las doce categorías de concursos de méritos desarrollados a partir de 1994, con base en los reglamentos expedidos por el Consejo Superior incluidos en 1996 en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, han participado 89.484 aspirantes, de los cuales han superado el proceso 19.000, lo cual ha permitido proveer las vacantes señaladas y, adicionalmente, conformar un Registro de Elegibles con el cual podrán cubrirse las vacancias que se presenten en los siguientes cuatro años.

- ❖ **Evaluación de Servicios.** Como se indicó en el punto 1.7, la evaluación del desempeño comprende el factor de calidad.

El punto de partida en la calificación de este aspecto es el absoluto respeto por la independencia del juez de tal manera que el sentido de la decisión por sí mismo no determina el resultado de la evaluación.

Bajo esta concepción, la evaluación de la calidad se realiza con base en un informe que rinde el superior funcionario al revisar las actuaciones del funcionario a calificar al momento de resolver en segunda instancia o en otro grado de jurisdicción y se refiere tanto a la Dirección del Proceso

(básicamente el manejo del ámbito probatorio, la conducción de audiencias y el control de los términos), como a la comprensión de las peticiones y alegatos de las partes, la valoración de las pruebas, el conocimiento jurídico y el razonamiento en las Decisiones de Fondo.

De esta manera, el mismo Poder Judicial ejerce un efectivo control sobre sus actuaciones, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de las decisiones.

- ❖ **Formación Judicial.** La formación del Talento Humano en la Rama se configura como una línea vertebral en el proceso de cambio referido al perfil del juez, frente a los requerimientos ciudadanos y del entorno del país, así como al acomodamiento de las nuevas formas de administración de justicia con un protagónico papel del funcionario.

La Ley 270 de 1996 incorporó a la Sala Administrativa la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, para hacerla parte activa en la realización y desarrollo de las políticas de mejoramiento del Talento Humano. La Escuela ha sido reformada en su estructura, y ha diseñado y consolidado su programa académico, cuya orientación va en armonía con los lineamientos generales del cambio cultural.

Orientan esta labor principios tales como el respeto por la independencia del juez, el carácter integral y sistemático de la formación, la participación de la judicatura, el énfasis en el autoaprendizaje, la participación de la judicatura y el mejoramiento en la Administración de Justicia.

a) *Cubrimiento.* La labor de formación y capacitación judicial encomendada al Consejo Superior de la Judicatura, la cual cumple a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, se refiere a los integrantes del llamado Sistema Jurídico Nacional (Cortes, Tribunales y Juzgados); de la Jurisdicción de la Paz y de las Jurisdicciones Indígenas. Así mismo, a quienes aspiran ingresar o en razón de su profesión u oficio colaboran con la Administración de Justicia.

b) *Acciones Estratégicas.* Cuatro son las acciones que adelanta la Escuela con el fin de cumplir su misión:

- 1) Diseño y ejecución del Plan Anual de Formación y Capacitación Judicial
- 2) Consolidación de la Red de Formadores Judiciales
- 3) Desarrollo de Investigaciones Aplicadas
- 4) Fortalecimiento Institucional de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla

c) *Participación de la Judicatura.* La intervención de los funcionarios judiciales en los programas de la Escuela, desde la identificación de las necesidades, pasando por la planificación, la docencia y la evaluación se considera indispensable –aunque no excluyente-, y para ello se han creado como apoyo

de la Escuela, Comités de Necesidades, Planificación y Docencia y autoevaluación, con la participación activa y permanente de 300 magistrados y jueces en todo el país.

d) *Programas*. Dos son las áreas en que se concreta la actividad de la Escuela, dentro de las cuales actualmente se desarrollan 34 procesos educativos:

- 1) Área de Formación
Programa de Ingreso
Programa de Formación
- 2) Área de Capacitación
Programa de Especialización
Programa de Actualización

e) *Ejecución*. Se han cumplido las primeras fases del desarrollo de los mencionados Paquetes Educativos y en cumplimiento de las mismas, durante el 2000, se realizaron 268 eventos para 10.600 magistrados, jueces y empleados de todo el país.

f) *Desarrollo de Investigaciones*. Con la participación de reconocidas universidades, actualmente se levan a cabo dos investigaciones sobre las Causas de la Revocatoria de las Sentencias y el diseño e implementación del Modelo de Medición del impacto de la formación en el mejoramiento de la Administración de Justicia.

4.2.2. Sistemas de Información Socio- Jurídica.

El Centro de Documentación Socio-jurídico de la Rama Judicial – CENDOJ, que desarrolla y administra el Sistema Telemático de la Rama Judicial brinda a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y a la comunidad jurídica nacional e internacional información documental jurídica, permite realizar consultas jurisprudenciales en Derecho Constitucional, justicia ordinaria, jurisdicción contencioso administrativa, en materia disciplinaria y en derecho comparado, participar en grupos de discusión jurídica con homólogos nacionales e internacionales, tener acceso a los hipermedios para estudio en temas jurídicos relevantes y posibilita la transferencia de archivos y otros servicios como el correo electrónico.

4.2.3 Convenios con universidades

Como apoyo a la labor del Consejo Superior de la Judicatura se adelantan acciones con las universidades, entre otras, en el desarrollo de investigaciones aplicadas, el diseño de Paquetes Educativos específicos para la judicatura y se

han emprendido campañas para el mejoramiento de la formación de los abogados con miras a su ingreso a la Rama Judicial.

4.2.4 Cooperación Nacional

Dada la importancia de la colaboración armónica entre las distintas ramas y órganos del poder en Colombia, se celebran convenios interinstitucionales con el fin de abordar conjuntamente temas de interés común. En particular, se han adelantado proyectos de gran trascendencia para el país, entre otros, con la Presidencia de la República, el Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Ejército y la Policía Nacional.

Así mismo, se han abierto espacios de participación efectiva para las ONGs, con experiencias exitosas con organizaciones como la Corporación Excelencia en la Justicia, la Red de Justicia Comunitaria y la Corporación Plural.

4.2.5 Cooperación Internacional

En el contexto mundial, hoy aparece como inaplazable la necesidad de fortalecer los escenarios internacionales para identificar problemáticas comunes y contar con un espacio para plantear soluciones, poniendo al servicio de los distintos países los avances y logros alcanzados por otros, e Impulsar proyectos de interés común con la garantía de una mayor calidad y optimización en la utilización de los recursos, en especial mejorando los tiempos de respuesta.

En este sentido se han venido desarrollando, con el debido respeto por la identidad nacional, algunos proyectos de cooperación con el Banco Mundial, el Programa de Justicia USAID, la Escuela Nacional de la Magistratura Francesa, la Embajada de Francia, el Consejo General del Poder Judicial España, la Embajada de España, la Fundación KAS, la GTZ, la Comisión Andina de Juristas, la Casa Franco Andina del Derecho, Naciones Unidas, la Unión Europea, el BID y el IDLI, entre otros.

4.2.5 Otras funciones.

De otra parte, le corresponde:

- ❖ Regular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados y expedir la correspondiente tarjeta profesional, previa verificación de los requisitos señalados por la ley;

- ❖ Establecer el régimen y la remuneración de los Auxiliares de la Justicia; dictar los reglamentos sobre seguridad y bienestar social de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial de acuerdo con las leyes que en la materia expida el Congreso de la República;
- ❖ Coadyuvar para la protección y seguridad personal de los funcionarios y empleados; y
- ❖ Aprobar las distinciones y reconocimientos que se otorguen a los mismos.

4.3 ADECUACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES Y ADMINISTRATIVOS

La excesiva complejidad de los procedimientos judiciales en Colombia ha sido señalado con uno de los factores que inciden poderosamente en el atraso judicial.

Frente a este fenómeno se están promoviendo iniciativas legislativas tendientes al aligeramiento y simplificación de dichas regulaciones. Así mismo, el Consejo Superior ha reglamentado algunos trámites administrativos como es el caso del manejo de los títulos judiciales y el establecimiento del número único de radicación de expedientes.

4.3.1 Iniciativa Legislativa

El Consejo Superior de la Judicatura tiene la atribución de adoptar y proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y códigos sustantivos y procedimentales (artículo 79 No. 4 Ley 270/96). En desarrollo de esta norma, dicha Corporación ha hecho uso de la iniciativa legislativa en materias relacionadas con las competencias, cuantías, extinción de la justicia regional, fondos especiales, fondos de vivienda y bienestar social de la Rama Judicial, régimen disciplinario, entre otras.

El ejercicio de esta función por el Consejo Superior de la Judicatura puede moderar la severidad de los obstáculos que representan para el acceso a la justicia inadecuada y compleja legislación, y de contera, disminuir las barreras que limitan el derecho al debido acceso a la justicia, que comprende no solo el derecho de acción sino, también, que la pretensión sea definida pronta y cumplidamente.

4.3.2 Procedimientos Judiciales y Administrativos

La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia – 270 de 1996 art. 85) faculta a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia para regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador. (art. 85 No. 13 de la ley 270 de 1996).

En desarrollo de la norma en comento, la Sala Administrativa ha emitido una serie de acuerdos dirigidos a reducir o reorientar los trámites que se adelanten en los juzgados y tribunales, tanto desde el punto de vista judicial como administrativos, siendo la regulación más importante en este aspecto la contenida en el acuerdo No. 208/97 por medio del cual se reestructuran las Oficinas judiciales y se crean otras dependencias para la prestación de servicios administrativos comunes a los diferentes despachos judiciales.

Al reestructurar el despacho judicial, el Consejo Superior de la Judicatura ha buscado no solo aminorar la congestión y mejorar el acceso y la atención al público sino, también, permitir que los servidores judiciales se puedan concentrar en su actividad puramente jurisdiccional, mediante el traslado de las tareas administrativas a las Oficinas de Apoyo o a los Centros Administrativos.

Estos Centros de servicios administrativos, dentro de sus funciones, hacen el reparto diario de los procesos, suministran oportuna y eficazmente la información que requieran los interesados y las autoridades, reciben las presentaciones personales de las demandas, poderes, denuncias y memoriales que según la ley la requieran, llevan y organizan los listados de auxiliares de la administración de justicia, suministran la información y apoyo requerido por los despachos judiciales, realizan con la debida celeridad las notificaciones personales, por aviso, estados, edictos y las citaciones del caso, prestan el servicio de fotocopiado de los documentos y actuaciones judiciales, llevan y custodiar los procesos cuyo archivo se ordene por los despachos judiciales, facilitan su consulta, y expiden las copias, desgloses de documentos y certificaciones que les sean solicitados,

En las ciudades de mayor congestión judicial están en proceso de implementación las oficinas judiciales o centros de servicios administrativos, observando que en aquellas municipalidades en donde están en pleno funcionamiento, se respira un alivio para el despacho judicial, y la oportunidad para que el juez y sus colaboradores se dediquen a las actividades puramente judiciales y jurisdiccionales ha redundado en un aumento en el índice de eficiencia en el servicio .

Por lo demás, el Consejo Superior de la Judicatura, en ejercicio de la facultad conferida por la ley, reglamentó los trámites judiciales para la declaratoria de

prescripción de los depósitos judiciales con el fin de hacer más expeditos los términos.

Dentro de los mismos parámetros de reconocimiento constante del derecho fundamental de acceso a la justicia, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura recuerda en sus circulares a los funcionarios judiciales el deber de gestionar los asuntos de su competencia en forma eficiente y eficaz.

4.4. PROMOCIÓN DEL USO DE MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN

Varias son las actividades que el Consejo Superior de la Judicatura ha liderado en orden a la promoción del uso de los medios alternativos de solución de conflictos, como es el caso de la implementación de los jueces de paz, la jurisdicción indígena y la conciliación.

4.4.1 Jueces de Paz

El constituyente del año 1991 estableció la jurisdicción de paz, como uno de los mecanismos alternativos para la solución de conflictos y la integró a la Rama Judicial, asignándole la función de decidir en equidad los conflictos individuales y comunitarios sometidos voluntariamente a su conocimiento por las partes y que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento.

Conforme al texto de la Ley 497 de 1999, es el Consejo Superior de la Judicatura quien debe asumir proceso de formación de los jueces de paz. Esta Corporación lidera en el momento actual la Comisión Nacional de Concertación para el funcionamiento de esta jurisdicción, en la que participan las entidades públicas responsables del proceso, entre éstas, el Ministerio de Justicia y la Organización Nacional Electoral, apoyada por un Comité Técnico Asesor conformado por representantes de los mencionados organismos, por representantes de las principales organizaciones no gubernamentales y universidades comprometidas con el trabajo comunitario.

En este escenario se diseñaron estrategias para la implementación de la figura y se iniciaron las discusiones sobre la orientación del proceso de formación de los jueces de paz. Con tal fin, el Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, realizó foros en las distintas ciudades con la participación de los involucrados en el proceso y los expertos en el tema en cada región. A partir de estas experiencias, se identificaron las necesidades y se validaron los ejes temáticos que abordaría el proceso educativo.

La reciente creación y organización de los jueces de paz y el hecho de que ellos sean elegidos popularmente por los ciudadanos de cada municipalidad, son factores que han incidido para que, a la fecha, tan sólo la localidad de Nunchía

goce de la presencia de 30 jueces de paz elegidos, posesionados, con mística, dedicación, colaborando en esta forma a la descongestión de los despachos judiciales y a la paz nacional.

4.4.2 Conciliación Judicial

La Constitución del año 1991 y la ley han reconocido el mecanismo de la conciliación y los demás medios alternativos de solución de conflictos para atacar los altos niveles de congestión judicial y además, como la manera de hacer actuante el derecho de acceso a la justicia, a través de múltiples opciones.

La conciliación judicial, conforme a la ley Nacional, es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por si mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda del juez conciliador. De esta herramienta pueden hacer uso las partes ante el juez, bien sea en forma previa al proceso, en las instancias definidas en los códigos, o en cualquier momento del debate procesal.

Esta opción alternativa no solamente constituye una estrategia de descongestión, sino que además y primeramente, es un factor de pacificación y el inicio de la formación de una nueva cultura de paz.

Esta nueva figura en Colombia ha probado su eficacia mediante la conciliación de un alto porcentaje de casos sometidos al conocimiento de los jueces.

Con el fin de que esta institución realmente surta los efectos deseados, es sumamente importante la presencia de un juez con un perfil de "conciliador", capaz de sensibilizar a las partes acerca de los beneficios que conlleva un acuerdo sobre sus diferencias y siempre impregnado del deseo de propiciar y facilitar un convenio. En su afán de fortalecer en los funcionarios judiciales dicho perfil, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, ha programado cursos de capacitación sobre los métodos alternativos de solución de conflictos que espera realizar con la cooperación de la Comisión Andina de Juristas en cinco zonas del país, en desarrollo del Plan Anual de Formación y Capacitación de la Rama Judicial para el año 2001.

Con el fin de hacer actuante el derecho fundamental al acceso a la justicia mediante la conciliación, se viene cumpliendo la política promulgada por el Consejo Superior de la Judicatura de estimar como factor positivo de eficiencia y rendimiento en la evaluación de servicio de los funcionarios judiciales, la resolución definitiva de los conflictos sometidos a su conocimiento mediante el mecanismo de la conciliación. (artículo 21 Acuerdo 198/96).

4.4.3 Jurisdicción Especial Indígena

La Constitución Política de Colombia reconoció la Jurisdicción Especial Indígena y estableció su autonomía e independencia, por lo cual la ley Nacional no regula los conflictos de las comunidades indígenas. Son los valores, las costumbres, las concepciones de la justicia imperante en cada etnia las que sirven de base para la medición, la transacción, la conciliación y en general, para la solución de los problemas intracomunales.

La ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, ubica la jurisdicción de las Comunidades Indígenas dentro de la estructura general de la Rama Judicial y atribuye al Consejo Superior de la Judicatura la responsabilidad de coordinar las dos jurisdicciones y de formar y capacitar, no sólo los operadores del sistema jurídico nacional sino también las autoridades que aplican la justicia en los cabildos indígenas, de conformidad con sus propias normas y costumbres ancestrales.

Ante la carencia de un marco regulatorio e institucional que delimite el ámbito de la jurisdicción ordinaria y la indígena, actualmente se está tramitando ante el Congreso de la República un proyecto Ley Estatutaria, en cuyo estudio participó el Consejo Superior de la Judicatura.

Dentro del Plan Anual de Formación y Capacitación de la Rama Judicial 2000-2001 elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura- Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, se tiene programado, en una primera fase, y en espera de la ley que regule y delimite el ámbito de cada jurisdicción, generar espacios de reflexión conjunta y coordinada sobre las acciones que hay que emprender para difundir y preparar las estrategias a seguir en la etapa de capacitación.

La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, dentro de la programación de actividades 2001, ha previsto un plan de formación y capacitación en jurisdicción indígena y en este empeño, para el mes de mayo del presente año se reunirán representantes de dicha escuela con los cabildos indígenas del norte del departamento del Cauca.

El proyecto de capacitación, difusión y puesta en marcha de la jurisdicción indígena, sin lugar a dudas, constituirá un medio alternativo de solución de conflictos que contribuirá a reorientar la demanda de justicia y propiciará un mejor y más adecuado acceso a ella.

5. RESULTADOS DE LOS ESFUERZOS POR MEJORAR LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LA RAMA JUDICIAL EN COLOMBIA

El sector jurisdiccional de la Rama judicial, sin contar la Fiscalía General de la

Nación, cuenta actualmente con una planta de 19.036 servidores, de los cuales 3.940 son funcionarios y 15.100 corresponden a la categoría de empleados. En los Tribunales Superiores y Administrativos, de los 1.994 cargos, 557 corresponden a la categoría de magistrados. En los juzgados existen 16.165 cargos, de los cuales 3.262 corresponden a la categoría de jueces de la República.

Frente a esta estructura, que se ha mantenido relativamente constante durante los últimos años, la demanda de justicia se ha incrementado en 59.6% al pasar de **980.522 nuevas demandas en 1994 a 1.551.602 en el 2000**. En términos de la tasa nacional de demanda se pasó de 2.559.4 demandas por cada 100.000 habitantes a 3.668. La tasa nacional de demanda de justicia ha crecido siete veces más que la tasa de crecimiento poblacional del país. Sin embargo, en términos de productividad, con las medidas de profesionalización del talento humano y las estrategias para el mejoramiento de la oferta del servicio de justicia a partir de mecanismos tales como el reordenamiento de aparatos, la descongestión judicial, el mejoramiento de los modelos de gestión, de las plantas de personal y de los sistemas de información, la evacuación histórica de los despachos judiciales ha mostrado una tendencia muy positiva, porque registró un incremento en el período en referencia de **163%**, al pasar de 546.548 **procesos terminados a 1.437.155** en el último año.

Estos resultados confirman una mayor eficiencia de la justicia como consecuencia de una mejor gestión de los factores productivos, del mejoramiento en las competencias personales de los servidores judiciales desde el momento de su selección por concurso de méritos, la formación a partir de su vinculación al servicio y el seguimiento de su actividad con la evaluación de desempeño; de la aplicación de los resultados de las investigaciones iniciadas; de un reordenamiento territorial que amplió la capacidad del Estado para atender la demanda; del control de rendimiento que ha incentivado a los funcionarios a cumplir sus tareas y de la incorporación de la tecnología informática.

Entre 1994 y el 2000, el inventario de procesos se ha incrementado en un **32.7%**, al pasar de **1.209.727 a 1.604.293** negocios en trámite. Este incremento no obedece a la falta de gestión de los funcionarios, que como se mencionó, en el período de análisis, es del 163%; sino que es el resultado del desbalance que se presenta entre la demanda de justicia y la capacidad total del Estado para atenderla. No debemos olvidar que estamos en un país altamente convulsionado, donde el signo de la violencia hace parte de nuestra cotidianidad.

Los datos anteriores fueron recogidos de los informes presentados al Congreso de la República por el Consejo Superior de la Judicatura en los años 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000, y de los documentos relacionados en el numeral 4.1.2 de este trabajo.

6. NUEVO ENFOQUE PARA ATENDER LA DEMANDA DE JUSTICIA

En Colombia, la conformación del actual Consejo Superior de la Judicatura constituye un modelo interesante, tanto por su composición y estructura como por el amplio espectro de sus funciones que le han permitido diseñar políticas, identificar estrategias y desarrollar proyectos que hoy, diez años después de su creación, le permiten registrar logros importantes, principalmente en cuanto a la independencia de los jueces y el mejoramiento en el acceso efectivo a la justicia de todos los usuarios de este servicio esencial.

El éxito de la experiencia colombiana hace recomendable el establecimiento de este órgano de gobierno solamente dedicado a administrar la administración de justicia permitiendo que los Tribunales y Juzgados dediquen toda su capacidad laboral a definir los asuntos jurisdiccionales, contribuyendo con ello al mejoramiento de la calidad del servicio de justicia y así poder asumir el imperativo de competitividad impuesto al país como requisito para lograr el desarrollo económico y la paz.