

RE-ENCUENTRO ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN BUSCA DE LA EXCELENCIA DE LA JUSTICIA

*Fernando Coral Villota**

1. Introducción

La década de los ochenta terminó con un clima de terror y duelo nacional. El asesinato de una generación entera de nuevos dirigentes destinados a modernizar el quehacer político y la violencia desatada contra la población civil, tocaron fondo con la muerte de Luis Carlos Galán motivando, por primera vez en más de una generación, una movilización colectiva en pro de las reformas institucionales. Mientras los jóvenes de todo el país promovían la “séptima papeleta” y los ciudadanos entre sorprendidos y esperanzados veían en la reforma constitucional una salida para todos los males, juristas y funcionarios de alto rango discurrían sobre el mejor camino para emprender las reformas, sin contrariar la tradición santanderista.

La Asamblea Nacional Constituyente convocó en el mismo escenario los tradicionales poderes políticos, las comunidades indígenas, las negritudes, sectores de la guerrilla desarmada y muchas de las nuevas fuerzas sociales augurando la anhelada reconciliación de todos los colombianos en torno a un mandato constitucional nutrido por las doctrinas del nuevo derecho internacional.

Durante estos diez años, sin embargo, hemos vivido nuevas y dolorosas desilusiones: Una de las más modernas y avanzadas Cartas Políticas de América y el mundo no ha sido suficiente para exorcizar los demonios de la violencia, ni la crisis económica y antes bien, con el marco jurídico del más avanzado Estado Social de Derecho, se violan flagrantemente los más fundamentales Derechos Humanos. Magistrados y jueces se esmeran en ordenar el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, mientras los agentes del estado y de la misma sociedad, declaran muchas veces su total impotencia

* Presidente Consejo Superior de la Judicatura

para cumplirlos. Es la tragedia de una sociedad donde la norma se ve como la mágica solución de todos nuestros males, sin un sustrato social y material suficiente para su desarrollo.

Cómo llenar entonces el vacío entre ese deber ser, esa utopía que consagra los sueños colectivos en un marco normativo y las difíciles realidades de nuestro país? La respuesta quizás, se encuentre en la misma Constitución. Al consagrar el principio de concurrencia entre el Estado y los particulares para alcanzar los fines propuestos por la Carta, abre espacios de participación ciudadana para la construcción de una sociedad más equitativa y plantea a los pensadores contemporáneos nuevos retos para la comprensión del concepto de sociedad civil.

2. Para entender la Sociedad Civil

“La sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediando, previniendo, o reprimiendo. Los sujetos de estos conflictos y por tanto, la sociedad civil son las clases sociales o más ampliamente, los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o se declaran sus representantes”, según las concepciones de Hegel y más recientemente de Gramsci.

Este pensamiento ha regido de manera consciente o inconsciente, las relaciones entre el Estado y la sociedad. Tanto los servidores públicos de un lado, como los particulares y especialmente las organizaciones sociales, han mantenido históricamente una pugna más o menos manifiesta de intereses y visiones de la sociedad.

Como bien lo señala Bobbio, durante los últimos años se ha cuestionado esa manera de ver las relaciones entre Estado y sociedad civil. “Se ha dicho que el proceso de emancipación de la sociedad frente al Estado fue seguido por un proceso inverso de reapropiación de la sociedad de parte del Estado; que el Estado se ha transformado de Estado de derecho a Estado social de derecho, precisamente porque lo “social” no distingue ya de la sociedad subyacente donde aquel regula las relaciones económicas. De

otra parte, es también cierto que se ha dado un proceso inverso de socialización del Estado a través del desarrollo de diversas formas de participación en las alternativas políticas y el crecimiento de las organizaciones que ejercen directa o indirectamente el poder político por lo que, continúa Bobbio “Lo “social” ha de entenderse como un Estado que ha permeado la sociedad y al que la sociedad ha permeado”.

Sin embargo, no todas las esferas y sectores sociales han avanzado al mismo ritmo en la reconstrucción de las relaciones entre Estado y sociedad. La tradición colombiana señala cómo desde las décadas más tempranas del siglo XX, los intereses del capital buscaron una sistemática y organizada representación a través de asociaciones gremiales, cuya capacidad para incidir en las decisiones públicas prevalecen hasta nuestros días.

Por su parte, los intereses de los trabajadores debieron ser protegidos por gobernantes progresistas, que en su hora promovieron la institucionalización del derecho de asociación y la formación de sindicatos que a través de muy diversos mecanismos, intentan defender sus derechos y logros. Legítimos intereses de sectores específicos de la sociedad, que merced a su organización y elevación a canon constitucional o legal, se convirtieron en bienes jurídicos protegidos por el Estado y por lo tanto, en bienes meritorios para el conjunto de la sociedad.

Durante las últimas décadas del siglo XX nuevos intereses con una vocación si se quiere más “pública”, comenzaron a abrirse paso entre el repertorio de las causas colectivas. La defensa del medio ambiente y los derechos humanos, como derechos universales, ya no propios de una clase social o de un país, sino como un patrimonio común de la humanidad parecen ser el nuevo paradigma de las luchas de una sociedad cada vez más “globalizada”, que enfrenta a los ciudadanos no con sus respectivos estados nacionales, sino con aquella unidad Estado-sociedad de los más ricos y poderosos.

3. Justicia y Sociedad civil

Pese a los avances de la sociedad civil, la justicia y la defensa nacional permanecieron durante siglos como exclusivo monopolio del Estado, o se manifestaron como

“privatizaciones” perversas de una y otra. A cambio de una legítima participación ciudadana en la defensa del bien común, la historia reciente del país ha estado signada por la formación de organizaciones armadas al margen de la ley y la aplicación de justicia por propia mano, tanto más predatoria cuando se cumplen supuestos “juicios revolucionarios”, como parodias de la verdadera justicia procurada por el Estado de Derecho.

El reto ha sido encontrar alternativas de participación ciudadana en la prestación del servicio de justicia, sin poner en riesgo la institucionalidad y la garantía de equidad. En este terreno, el constituyente en el artículo 116 dio un paso adelante cuando señaló que “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”.

Como lo señaló la Corte Constitucional, “la conciliación consiste en asignarle a personas de reconocida honorabilidad y credibilidad dentro de un determinado conglomerado social, una labor con marcado sabor cívico, en virtud de la cual colaboren con su comunidad liderando y auspiciando la idea de que las diferencias de sus conciudadanos se solucionan mediante el sistema de conciliación, evitando el trámite ante la justicia ordinaria”.

Sin lugar a dudas, organizaciones civiles como las Cámaras de Comercio, las universidades y sus Consultorios Jurídicos, han cumplido un significativo papel en la formación de una “Cultura de Conciliación” que si bien como en el caso de los tribunales de arbitramento, ha roto con el paradigma de la gratuidad de la justicia, también ha contribuido con la celeridad de las decisiones y ha contribuido en alguna medida a descongestionar los despachos públicos.

Otras normas como la creación de la jurisdicción indígena, dentro del reconocimiento de nuestra sociedad como pluriétnica y pluricultural, así como la autorización para la creación de jueces de paz, reforzaron la línea constitucional de propiciar el encuentro entre Estado y sociedad civil en la búsqueda de la justicia.

Vuelve a ser claro que la norma es condición necesaria más no suficiente para la realización social de los mejores propósitos. Hoy, diez años más tarde, apenas si damos tímidos pasos en la consolidación de estas propuestas y quizás deban pasar aún más años, antes que la justicia ancestral de las minorías étnicas alcance su pleno reconocimiento e integración con el sistema judicial general; o en el que cada municipio de Colombia cuente con una “masa crítica” de jueces de paz, suficiente para disminuir las demandas de justicia ante los estrados.

Es bajo este escenario donde se hace indispensable la iniciativa ciudadana para la creación de alternativas que contribuyan, no a la prestación misma del servicio de justicia, sino a su mejor comprensión y análisis crítico.

4. El impacto del ejercicio del gobierno de la Rama Judicial

Con la creación de un organismo administrador para la Rama Judicial, comenzó a superarse la atomización existente entre las tres ramas del poder público. Este órgano se encargó principalmente de la administración racional de los recursos, de un plan de desarrollo para la Rama Judicial y del ejercicio del control disciplinario de abogados y jueces, acorde con las necesidades ciudadanas. En tal sentido, desde 1994 el Consejo Superior de la Judicatura formuló el primer Plan de Desarrollo de la Justicia y posteriormente con la expedición de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia - Ley 270 de 1996-, el gobierno de la Rama Judicial pudo conformar de manera armónica, políticas tendientes a brindar una mayor cobertura del servicio, eliminar la congestión y el atraso judicial y en últimas, garantizar una pronta y cumplida administración de justicia.

La primera evaluación integral de un aparato estatal de administración de justicia conformado por 19.035 servidores en el sector jurisdiccional de la Rama, permitió conocer los desequilibrios existentes entre la oferta del servicio y la demanda ciudadana por área de atención, nivel de competencia y ubicación geográfica. Igualmente, ayudó a identificar la problemática existente en cuanto a calidad, congestión y atraso de los despachos judiciales, sobre un modelo de plantas y roles para el desarrollo de la gestión judicial que

no correspondían al volumen de las demandas de justicia, a la complejidad del conflicto, ni a la velocidad de su ocurrencia.

La atomización de roles administrativos entre las tres ramas del poder público con anterioridad a 1991 no había permitido la concepción integral para el desarrollo y adecuación del aparato estatal de justicia y de su sistema judicial en pro del mejoramiento de la gestión judicial. Así, el constituyente y la Ley permitieron formular desde el ámbito estatal las políticas, programas y proyectos, encaminados a cumplir con la misión asignada al gobierno de la Rama mediante:

1. Las Medidas:

- La consolidación del sistema de ingreso a la carrera judicial y escalafón sobre la base de los méritos, a través de procesos de selección para ingreso y evaluación del desempeño para escalafón y permanencia. En este proceso desde 1994 se convocaron 14 concursos para la provisión de cargos de magistrados, jueces y empleados, en los que han participado 90.000 aspirantes y han superado el proceso 22.789 de ellos.
- Ajuste racional del Mapa Judicial mediante reordenamientos funcionales y territoriales de despachos judiciales, a partir de los estudios por jurisdicción, nivel de competencia y ubicación geográfica, así como de las propuestas recibidas desde los Consejos Seccionales. El gobierno de la Rama fortaleció, en una primera etapa, las especialidades 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 de circuito, penales municipales y promiscuos de familia, así como la transformación de juzgados especializados de comercio, agrarios y territoriales, en civiles. Estas medidas racionales de adecuación del aparato de justicia, para incrementar cobertura del servicio, sólo aumentó tres despachos judiciales pasando de 3.258 en 1994 a 3.261 en el año 2000.

En igual sentido se llevaron a cabo ajustes en los Tribunales Superiores y Administrativos y se crearon 78 Unidades Judiciales Municipales con 178

municipios. También se crearon 42 circuitos penitenciarios y carcelarios, 29 circuitos penales especializados y 48 circuitos administrativos.

Dichas medidas han contribuido, en términos generales, al mejoramiento de la cobertura y al mejoramiento de la productividad; a la fecha se encuentran en evaluación y seguimiento de conformidad con lo estipulado por la Ley.

- Modernización tecnológica, en hardware, software aplicativos básicos, especializados y sistemas de comunicación en red, como apoyo a la gestión judicial, a la gestión administrativa del proceso y a la gestión del gobierno de la Rama. Con estas medidas se ha logrado una cobertura de 9.356 equipos, 2.600 impresoras y 48 servidores que han permitido cubrir al 100% los Tribunales Superiores y Administrativos y el 41% de los juzgados.

Hoy se cuenta con 6.326 puntos lógicos, de estos el 35% en Bogotá y el resto en 18 cabeceras de Distrito, al igual que la pagina web con un ancho de banda de 512 KB en internet, en dónde se cuenta con información de la jurisprudencia colombiana, legislación, banco de datos estadísticos, organización judicial y plan de desarrollo sectorial 1999-2002, entre otros. La política del gobierno de la Rama ha permitido el acceso del público vía internet, y el mejoramiento de la gestión judicial para cerca del 32% de los servidores beneficiados al tener acceso a la información jurisprudencial.

- Consolidación de los modelos pedagógicos para la cualificación de jueces y empleados. En la actualidad se cuenta con 32 módulos de autoaprendizaje y se vienen desarrollando programas de ingreso, de formación judicial, programas de especialización y de actualización. La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla ha venido capacitando cerca del 60% de los servidores judiciales en promedio al año.
- Establecimiento de los mecanismos de control de la gestión judicial y del desempeño de los servidores, mediante la aplicación de los sistemas de calificación de servidores. Este sistema contempla la calidad del trabajo, la

eficiencia, la organización y las publicaciones de los servidores. En base a estos criterios permitió establecer que del total de los jueces calificados, el 3% están en el rango de “excelente”, el 93% en “bueno” y 4% en “Insatisfactorio”, con lo cual se inician correctivos y se toman decisiones en base a la evaluación del desempeño y la instauración de indicadores y estándares.

La información de gestión y de calificación ha permitido a la sala tomar medidas como el reordenamiento funcional y territorial de despachos, y el fortalecimiento temporal en puntos identificados como críticos. Tal es el caso del programa de descongestión de despachos laborales en Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura, Tumaco y Bogotá. Así como la creación de la Sala Laboral del Tribunal de Barranquilla – caso FONCOLPUERTOS, cuya duración aproximada de 15 meses permitió atender cerca de 8.000 procesos que descongestionaron la especialidad en esas ciudades. Es importante anotar que cerca del 92% de los casos fueron fallados absolutorios, lo que le ahorró a la nación un total de \$188.705 millones de pesos en el evento de ser concedidas todas las pretensiones.

- Adecuación de la infraestructura física judicial. Luego de abordar la terminación de obras inconclusas del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, que absorbieron gran porción del presupuesto de inversión, el gobierno de la Rama ha orientado la política al fortalecimiento de la oralidad, mediante la construcción de Salas de Audiencia en Bogotá, Cartagena, Pereira, Medellín, Cali, Neiva y Manizales. También se ha invertido en la conformación de los nuevos modelos de gestión judicial (centros de servicios administrativos). De igual forma, se ha venido trabajando en la adecuación de los centros de servicios administrativos dentro de los pilotos de nuevos modelos de gestión en Bogotá, con lo cual se ha logrado una cobertura del 26% de los servidores judiciales beneficiados.
- La realización de cerca de 20 investigaciones aplicadas han generado herramientas técnicas y científicas para la constante evaluación, medición y estudio de diversas variables que afectan la gestión judicial orientadas a adecuar el sistema judicial y el aparato de justicia, a partir de la simplificación de

procedimientos, la disminución de los tiempos de respuesta y mejoramiento de la productividad. Merece especial atención el desarrollo en gestión documental, con el proyecto sobre archivos judiciales, que a la fecha ha contribuido con la gestión en las Altas Cortes, los Tribunales Superior de Bogotá y Cundinamarca y Administrativo de Cundinamarca, así como en cerca del 60% de los despachos de Bogotá.

- El establecimiento de un sistema de estadísticas sobre la gestión judicial en forma desagregada, un sistema de estadísticas del sector justicia y un banco de datos estadístico para la consulta directa de usuarios y por la página web de la Rama Judicial.

2. El Impacto:

La interrelación armónica de estas políticas y acciones del gobierno de la Rama, así como el esfuerzo de sus servidores han permitido atender la demanda anual cercana a 1.621.000 procesos nuevos cada año con un crecimiento estimado del 60% en los últimos seis años. Así mismo, la productividad de la gestión judicial se ha manifestado en un crecimiento del 166% en ese mismo lapso, al pasar un promedio de 143 procesos al año a cargo de cada juez a 377 en el año 2000¹.

El gobierno de la Rama es consciente que a pesar de estos buenos resultados la persistencia de niveles de represamiento total y parcial estimados entre el 58% y el 18%² respectivamente, sugieren la necesidad de consolidar el proceso de modernización y racionalización del aparato estatal de justicia. Este proceso debe estar acompañado de iniciativas de reforma al sistema judicial que correspondan con el desarrollo socioeconómico del país, en un ámbito de globalización y con las necesidades ciudadanas de respuesta oportuna y justa a sus demandas de servicio.

¹ Este es un promedio general nacional que no tiene en cuenta, especialidad, nivel de competencia ni ubicación geográfica en dónde se presentan altos niveles de variación.

² Índice de represamiento total se refiere al represamiento de procesos en el despacho que incluye los inventarios, el índice de represamiento parcial se refiere al represamiento de procesos en un solo año sin incluir inventarios.

5. Seguimiento y participación de este proceso por parte de la sociedad civil

La idea de crear una corporación privada de apoyo a la justicia, comenzó a hacerse pública desde los tiempos mismos de la “séptima papeleta”. Ya en 1991 Don Hernán Echavarría contaba su iniciativa a todo aquel que quisiera escucharlo y entregaba un papelito con los borradores de lo que él creía debería ser la principal contribución de la empresa privada a la reconstrucción de las instituciones colombianas.

Es así como la Corporación Excelencia por la Justicia en sus cinco años de existencia le ha dado una mirada externa, analítica y propositiva a los problemas que enfrenta el sector. En tal sentido, su participación ha contribuido en la formación de opinión y en la convocatoria multidisciplinaria para la educación en justicia, la formulación de sistemas alternativos de solución de conflictos, y en el estudio focalizado y puntual de temas de gestión judicial y congestión, así como en planteamientos referidos a la modernización del sector.

En el último periodo, la Corporación ha madurado su rol de seguimiento a las políticas públicas para el sector justicia y se orienta en la búsqueda de promover la participación de la sociedad civil en la gestión pública, con miras a fortalecer el poder de los ciudadanos en la toma de decisiones y compartir responsabilidades en la construcción de un marco institucional favorable para políticas de largo plazo.

De conformidad con lo anterior, plantea para el periodo 2000 –2002 trabajar en áreas estratégicas de Gestión, Acceso y Educación:

- En la línea estratégica de gestión ha promovido el apoyo y la articulación con el Consejo Superior de la Judicatura mediante el desarrollo de proyectos tales como : *Estructura y funcionamiento de los consejos Superiores de la Judicatura; Selección y evaluación de los recursos humanos de la Rama; Seguimiento de políticas macro en el sector justicia; Informe anual de justicia; Verificación del estado del arte de la gestión judicial; Reforma procesal penal; Reforma a los juicios ejecutivos; Reforma a la Gestión Sistémica de las Instituciones de Familia y Premio Excelencia en la*

justicia, este ultimo merece especial atención por su impacto positivo directo entre la comunidad judicial.

- En la línea estratégica de acceso se orienta a la *Evaluación de mecanismos alternativos de solución de Conflictos, mediante el proyecto: "Apoyo a los centros de Arbitraje y conciliación"; hacia la Línea de Justicia Comunitaria: Programa Casas de Justicia, Jueces de Paz Proyecto " Coordinación Interinstitucional para el establecimiento de la justicia de Paz".*
- En la línea estratégica de educación, su perspectiva va hacia la *Educación cívica y legal ciudadana*: que comprende el proyecto de Capacitación a funcionarios judiciales en derechos humanos y en derecho internacional humanitario, el Proyecto el buen ciudadano, el proyecto educación para la mediación escolar. De otra parte, se orienta hacia *Enseñanza y práctica del derecho en Colombia*.

6. Hacia la Excelencia de la Justicia

Estos últimos años han marcado pues, nuevos paradigmas en las relaciones entre Estado y sociedad. Pioneros de esta alianza fueron la Corporación Empresarial de Itagüí, que en los tempranos años noventa iniciaron el proyecto de modernización de la gestión judicial en los juzgados de ese municipio antioqueño; seguidos por la Corporación pro Aburrá Norte, que en esta misma línea emprendió la modernización de los despachos judiciales de Bello. En esta misma línea, no se puede olvidar el papel que desde la década de los ochenta había cumplido la Fundación FES, donde el empresariado del Valle del Cauca buscó, desde la empresa privada, y con el concurso de cooperantes internacionales como la AID, y de centros de investigación igualmente auspiciados por el sector privado como el Instituto SER de investigación, la creación de nuevas alternativas institucionales y de gestión para la justicia colombiana. Es de resaltar la labor de algunas universidades a través de los centros especializados de investigación en temas de justicia y de sus consultorios jurídicos, donde se alivian las necesidades de defensa de los ciudadanos de menores ingresos. Las Cámaras de Comercio con sus centros de conciliación y muchas importantes asociaciones dedicadas al estudio de la jurisprudencia y doctrina, además de

una de las mas importantes industrias editoriales de Hispanoamérica dedicadas a la producción de textos jurídicos; muestran la voluntad del conjunto de la sociedad colombiana para conocer, apoyar y desarrollar la Rama Judicial.

En este esfuerzo, sin duda, la Corporación Excelencia de la Justicia, creada con el concurso de mas de 85 ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, ha cumplido un papel ejemplar durante sus cinco años de existencia.

En medio de las dificultades que han agobiado al país durante estos años, queda un saldo positivo del encuentro entre Estado y sociedad civil en busca del paradigma propuesto por John Rawls en su Teoría de la Justicia. Allí se señala que una sociedad justa y ordenada será aquella donde " ..Todo el mundo acepta los mismos principios de justicia; donde se sabe públicamente cual es la estructura básica de las instituciones políticas y sociales creadas para cumplir esos principios y donde los ciudadanos cumplen generalmente, con las reglas de la instituciones básicas..." Hoy quizás estemos lejos de ese modelo, pero sin duda, alcanzarlo debe ser una tarea conjunta entre quienes de buena fe, actuamos desde el Estado y desde la sociedad civil organizada.