



Documento presentado en el Taller Sociedad Civil y Justicia en Colombia  
Universidad de los Andes, Facultad de Derecho- Fundación Ford.

Bogotá, Junio de 2002

---

\* Profesor Asociado y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes

\*\* Profesora e investigadora del Centro de Investigaciones Sociojurídicas, CIJUS, Universidad de los Andes.

# CAMBIOS EN EL SISTEMA DE JUSTICIA Y PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN COLOMBIA

(Tercera versión)

## INTRODUCCIÓN

El funcionamiento de la administración de justicia es un claro reflejo para el ciudadano de la labor del Estado en general. Sin embargo, en la operación de la justicia no sólo confluyen elementos de efectividad de las instituciones, sino la naturaleza y características de los comportamientos ciudadanos y el grado de respeto por unas normas sociales de convivencia. Por ello, en contextos de profunda desconfianza en el funcionamiento del sistema de justicia, se requiere de un análisis global, tanto de elementos institucionales como del papel que le corresponde a los ciudadanos y organizaciones sociales en el desempeño del sistema. Colombia parece ser un caso dramático que combina notorios esfuerzos por propiciar la modernización y el acceso a la justicia, con situaciones de insatisfacción general frente al funcionamiento y eficacia del sistema. En la búsqueda de identificar los obstáculos que se enfrentan, la sociedad civil es también responsable de ayudar a encontrar y comprometerse con soluciones para mejorar el papel de la justicia en un Estado social de derecho <sup>1/</sup>

El presente informe tiene como objetivo principal resumir las principales transformaciones ocurridas en el sistema de justicia en Colombia durante los últimos diez años, y conocer en más profundidad la relación entre el proceso de cambio que sigue la justicia y la actuación de las organizaciones de la sociedad civil

En la primera parte del informe se describen los principales cambios jurídicos e institucionales adoptados con ocasión de la reforma judicial que se adoptó a raíz de la nueva Constitución de 1991. Se presenta, igualmente, un análisis del contexto de aguda conflictividad por el que atraviesa en la sociedad colombiana, y se examinan a continuación los avances y limitaciones que han presentado las reformas en los campos de modernización e independencia de la rama judicial, sistema penal y de política criminal, y ampliación de acceso a la justicia. En la segunda parte se intenta una caracterización de diversas organizaciones de la sociedad civil que tienen que ver con el funcionamiento de los servicios de justicia; se analizan elementos externos e internos que inciden en su acción; y se plantean reflexiones sobre las oportunidades que han tenido y tienen estas organizaciones para impulsar las transformaciones que demanda la justicia en Colombia.

---

<sup>1/</sup> Davis, William. *La sociedad civil frente a las reformas judiciales*. En: “La economía política de la reforma judicial”. Carrillo, Fernando. Informe del BID. 1997, Washington.

## **PRIMERA PARTE**

### **REFORMA JUDICIAL: AVANCES E INSATISFACCIONES**

#### **I. ANTECEDENTES Y PRINCIPALES ALCANCES DE LAS REFORMAS A LA JUSTICIA EN LOS AÑOS NOVENTA**

El tema de la participación ciudadana en los cambios al sistema de justicia adquiere gran relevancia si se tiene en cuenta que el proceso constitucional que dio lugar al reconocimiento de nuevos derechos de igualdad, la ampliación de la democracia participativa, y el fortalecimiento del poder judicial, tuvo un claro origen ciudadano con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil.

En efecto, ante el fracaso de un nuevo intento de reformar la Constitución a fines de los años ochenta, el magnicidio del líder político y candidato presidencial Luis Carlos Galán, el desafío planteado por el narcoterrorismo y la violencia generalizada y la incompetencia de la clase política para dar respuesta a los grandes problemas del país, un frente estudiantil universitario inició en 1989 un movimiento dirigido a convocar al pueblo para reformar aquellas instituciones que impedían que se conjurara la crisis. Las ideas de este movimiento estudiantil, denominado “Todavía podemos salvar a Colombia”, contribuyeron de manera importante a la concreción de iniciativa de reforma de la Constitución a través de una Asamblea Nacional Constituyente <sup>2/</sup>.

Desde el Plebiscito de 1957 la interpretación predominante era la del monopolio del Congreso para reformar la Constitución, lo que había abortado en varias oportunidades la introducción de ajustes que permitieran hacer frente a la alteración crónica de la paz pública y la erosión de la legitimidad de las instituciones democráticas. Luego de los dos intentos fallidos de 1988-89 de buscar reformar la Constitución, inicialmente mediante referendo y luego a través del Congreso mismo, el mencionado movimiento ciudadano logró que en las elecciones de marzo de 1990 los votantes expresaran su apoyo a la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional. Dada la fragilidad jurídica de este primer pronunciamiento popular, el gobierno mediante decreto de Estado de Sitio permitió un nuevo escrutinio en las elecciones siguientes de Presidente del 27 de mayo, donde cerca del 90% de los votantes se pronunciaron a favor de la convocatoria. Sobre esta base el Presidente entrante César Gaviria logró un acuerdo con los principales partidos y fuerzas políticas, que permitió convocar a las elecciones de la Asamblea en diciembre de 1990 <sup>3/</sup>.

---

<sup>2/</sup> Véase un completo resumen del papel del movimiento estudiantil y el nacimiento de la “séptima papeleta” en Lleras de la Fuente, Carlos y Tangarife Torres, Marcel *Constitución Política de Colombia: Origen Evolución y Vigencia*. Tomo I, Primera Parte. Biblioteca Jurídica Diké, Ediciones Rosaristas y Universidad Javeriana, 1ª Edición, Bogotá, 1996. Las ideas del movimiento estudiantil fueron madurando hasta la concreción de la reforma de la Constitución a través de la Asamblea Nacional Constituyente.

<sup>3/</sup> Véase. Cepeda, Manuel José *Introducción a la Constitución de 1991: Hacia un nuevo constitucionalismo*. Consejería para el Desarrollo de la Constitución, Presidencia de la República. Bogotá, 1993. Capítulo Doce.

El proceso renovador de la Constitución buscó, principalmente, plasmar la transición de una democracia representativa a una democracia participativa; ampliar la carta de derechos y establecer mecanismos para su protección, fortalecer las instituciones democráticas y contrarrestar una gobernabilidad regida tradicionalmente por el estado de sitio; combatir el excesivo centralismo y debatir el tamaño y papel del Estado y su rol en el desarrollo económico y social <sup>4</sup>. Así, la reforma constitucional de 1991 no sólo logró configurar una nueva concepción de Constitución como herramienta para promover cambios sociales y defender los derechos humanos, sino replantear las relaciones de poder entre los órganos del Estado, saliendo fortalecida y más independiente la rama judicial.

En efecto, por una parte, se crearon una serie de acciones para facilitar el acceso ciudadano a la justicia y solicitar la protección de sus derechos. Así, por ejemplo, quedó en manos de todos los jueces la responsabilidad de poder corregir en tan sólo diez días situaciones de desconocimiento de los derechos fundamentales consagrados en la Carta, así como de decidir con celeridad la protección de derechos relacionados tales como la conservación del medio ambiente, o la protección del espacio público, donde el interés afectado ya no es sólo particular sino que envuelve el ejercicio de derechos colectivos. Además, se dejó en cada juez del país la posibilidad de dejar de aplicar en un caso concreto aquellas normas que contrariaran la Constitución. Se esperaba que este rol del juez como guardián de derechos contribuyera a acercar paulatinamente la administración de justicia a la gente común, primer paso para que la justicia adquiriera en la sociedad el papel preponderante sin el cual es imposible convivir en paz y respetar el Estado de derecho” <sup>5</sup>.

Por otra parte, la Constitución creó diversos mecanismos institucionales de protección de derechos, tales como la Corte Constitucional en su carácter de órgano unificador y orientador de la jurisprudencia protectora de derechos, además de tramitador de las acciones públicas de inconstitucionalidad. En cuanto a la Procuraduría General de la Nación, que ya venía registrando avances en la protección del derecho a la vida, la integridad y el debido proceso, la Constitución le extendió su responsabilidad a la defensa de la nueva Carta de Derechos y la protección de los derechos humanos, con el auxilio del Defensor del Pueblo <sup>6</sup>. La nueva institución de la Defensoría del Pueblo se concibió así como una entidad que debería tener la capacidad de promover el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, así como organizar y dirigir el sistema de defensa pública. Se le dio además la facultad de interponer acciones dirigidas a defender los derechos individuales y colectivos ante los jueces.

---

<sup>4</sup> / Ibid. Capítulo Quince.

<sup>5</sup> / Gaviria, César, “Prólogo”. En Cepeda, Manuel José (Ed.) *La Constitución de 1991: Los grandes temas y sus implicaciones en la enseñanza del derecho*. Biblioteca Jurídica Diké, Bogotá, 1993.

<sup>6</sup> / Cepeda, Manuel José *Introducción a la Constitución de 1991*. Op.citPgs. 102 y 277. La experiencia internacional hizo aconsejable no acumular en un solo funcionario, el Procurador, la función disciplinaria y la función de defender los derechos humanos. También se consideró conveniente no congestionar aún más a la Procuraduría. Por ello se optó por la creación de un defensor de los derechos humanos separado, pero dependiente del Ministerio Público.

Con el fin de ampliar el acceso a la justicia y crear mecanismos idóneos diferentes al aparato judicial para tramitar los conflictos, la Constitución Política consagró la posibilidad de que los particulares fuesen investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, su condición de conciliadores o de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad <sup>7/</sup>. También, se estableció que el legislador podría, excepcionalmente, atribuir funciones jurisdiccionales precisas a determinadas autoridades administrativas, aunque en ningún caso éstas podrían investigar y juzgar delitos <sup>8/</sup>.

Frente al reto de combatir la impunidad en materia criminal se creó la Fiscalía General de la Nación, como instrumento para reforzar la eficacia de las funciones de investigación y acusación. Para ello se le atribuyeron funciones de unificación de la investigación judicial y de adopción de medidas de aseguramiento, preclusión de investigaciones, acusación de los presuntos infractores ante los jueces, y protección de víctimas, testigos e intervinientes en el proceso. De esta manera, el debate constitucional sobre la instauración de llamado sistema acusatorio en Colombia, resultó en un cambio de nombre del anterior sistema de jueces de instrucción, de claro corte inquisitivo, en el cual se concentraron tareas incompatibles en un solo funcionario Fiscal, es decir, funciones de investigación y acusación, con funciones judiciales de protección de las libertades y derechos fundamentales, en deterioro de unas y otras <sup>9/</sup>.

También, como parte de la reforma del sistema penal se introdujeron cambios en los estados de excepción, en especial en el llamado Estado de Sitio, que rigió durante más de tres cuartas partes del período comprendido entre 1949 y 1991, por razones de orden público. En el debate constituyente se destacaba cómo en un país como Colombia donde la democracia está amenazada por manifestaciones de violencia y terrorismo, se requería evitar dos peligros: “dejar maniatado al gobierno para enfrentar los desafíos a la democracia o dejar maniatada a la democracia para protegerse de los abusos del estado de sitio” <sup>10/</sup>. Al reglamentar la llamada “conmoción interior”, se optó entonces por delimitar los alcances de tales medidas, proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales durante el estado de excepción, establecer controles como prohibir la supresión o modificación de los órganos de acusación y juzgamiento, y consagrar

---

<sup>7/</sup> Al respecto, la Corte Constitucional, al conocer de la exequibilidad de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, señaló lo siguiente: “..el propósito fundamental de la administración de justicia es hacer realidad los principios y valores que inspiran al Estado Social de Derecho...Es claro que esas metas se hacen realidad no sólo mediante el pronunciamiento formal y definitivo de un juez de la República sino que asimismo es posible lograrlo acudiendo a la amigable composición o a la intervención de un tercero que no hace parte de la rama judicial. Se trata pues de la implementación de las denominadas alternativas de resolución de conflictos, con las cuales se evita a las partes poner en movimiento el aparato judicial del país y se busca, asimismo, que a través de instituciones como la transacción, el desistimiento, la conciliación, el arbitramento, entre otras, los interesados puedan llegar en forma pacífica y amistosa a solucionar determinadas diferencias”. *Sentencia C-037*. 1996.

<sup>8/</sup> Artículo 116 de la Constitución Política (C.P.)

<sup>9/</sup> Binder, Alberto *Informe Parcial sobre la situación del sector judicial en Colombia*. Naciones Unidas. PNUD, Bogotá 1999. pg. 3.

<sup>10/</sup> Gaviria, César “Los Estados de Excepción”. En Cepeda, Manuel *Introducción a la Constitución*. Op.cit. pg.426.

responsabilidades legales de los funcionarios por la declaratoria infundada de la conmoción, o por abusos cometidos en ejercicio de las respectivas facultades <sup>11/</sup>.

La justicia penal militar había jugado históricamente, desde 1965, un papel significativo en el manejo de delitos relacionados con el orden público, si se tiene en cuenta que a fines de los años 70 alrededor de una tercera parte de los tipos del Código Penal estaban bajo la competencia de esta jurisdicción <sup>12/</sup>. Luego de que en 1987 la Corte Suprema de Justicia declarara la inconstitucionalidad del juzgamiento de civiles por los militares, el constituyente de 1991 ratificó que, en ningún caso, los civiles podrían ser investigados o juzgados por la justicia penal militar, aunque este fuero mantuvo la facultad constitucional de conocer los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con actos del mismo servicio <sup>13/</sup>.

Desde la mencionada declaratoria de inconstitucionalidad en 1987, se había buscado atribuir progresivamente el conocimiento de los delitos políticos, terrorismo y narcotráfico a una jurisdicción especializada de orden público, que se caracterizó por sus restricciones a las garantías procesales <sup>14/</sup>. A raíz de las facultades transitorias otorgadas en la Constitución de 1991 al Ejecutivo, se reglamentó con carácter temporal una justicia regional mediante un “Estatuto para la Defensa de la Justicia” que entró en funcionamiento el 1 de julio de 1992. Este nuevo sistema para combatir la criminalidad de la delincuencia organizada se radicó en la rama judicial y, en la práctica, mantuvo la mayor parte de los defectos procesales de la anterior justicia especializada. En efecto, rasgos tales como el establecimiento de jueces y testigos “sin rostro”, la restricción de las causales de excarcelación o la abolición de la audiencia pública, llevaron a diversas organizaciones de la sociedad civil y a las Naciones Unidas a reiterar la incompatibilidad de este sistema con instrumentos internacionales que consagran garantías judiciales como la independencia e imparcialidad de los tribunales, la presunción de inocencia y el derecho de defensa. En esta misma línea se pronunció en varias oportunidades la Corte Constitucional, lo que se tradujo en la introducción de limitaciones a la justicia especializada, como se trata más adelante en el presente informe.

La otra gran transformación promovida por la Constitución de 1991 fue la creación de un Consejo Superior de la Judicatura que cumpliera tanto funciones propias de un tribunal disciplinario, como las tareas administrativas que requiere la gerencia de una rama jurisdiccional independiente. En la exposición de motivos del debate de la reforma se señalaba la coincidencia sobre la “necesidad de crear un mecanismo que racionalice y haga más eficiente la organización de una justicia excesivamente lenta como la nuestra, en donde la congestión de los despachos judiciales termina frecuentemente en denegación de la

---

<sup>11/</sup> / Artículos 213 y 214 de la C.P.

<sup>12/</sup> / Gallón, Gustavo *Quince años de Estado de Sitio en Colombia: 1958-1978*. Editorial América Latina. Bogotá, 1979.

<sup>13/</sup> / Artículos 116, 213 y 221 de la Constitución Política.

<sup>14/</sup> / Uprimny, Rodrigo; Rodríguez, César y García Mauricio “Mas allá de la oferta y la demanda: Análisis sociojurídico de la justicia colombiana a comienzos de siglo” . En *Justicia y Desarrollo: Debates*. Año 4, No. 18. Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, noviembre de 2001.

misma. Se pretende concebir al Consejo Superior como una empresa que tenga como propósito modernizar las instituciones de apoyo del sistema judicial”<sup>15/</sup>. Así, al establecer el Consejo como la máxima autoridad administrativa de la rama, se le atribuyeron funciones antes dispersas como la de examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama y la de los abogados en ejercicio; administrar la carrera judicial y suministrar candidatos para la designación de funcionarios judiciales; dirimir conflictos jurisdiccionales; elaborar el presupuesto de la rama judicial y ejecutarlo de acuerdo con las aprobaciones del Congreso<sup>16/</sup>.

---

<sup>15</sup> / Lleras de la Fuente *Constitución Política*. Op. cit. Tomo II, pg.258.

<sup>16</sup>/ Artículos 256 y 257 C.P.

## II. ALGUNAS VARIABLES RELEVANTES DEL CONTEXTO DE LAS REFORMAS A LA JUSTICIA

Antes de entrar a examinar los principales resultados, avances y limitaciones, de las reformas a la justicia en los últimos diez años, se hace necesario examinar brevemente una serie de variables extralegales de comportamiento social, que se consideran cruciales en la determinación de la naturaleza de la conflictividad y en la posibilidad de que las instituciones respondan con mayor o menor eficiencia y eficacia. En efecto, la operación del sistema de justicia y la conflictividad parecen presentar una causalidad de doble vía. Por una parte, la situación de una aguda y creciente conflictividad contribuye a explicar el insatisfactorio funcionamiento del aparato judicial. Por otra parte, el no respeto de la ley ni de las normas de convivencia, y la utilización de soluciones extrajudiciales de fuerza y violencia resulta también de la falta de efectividad del sistema de justicia.

Colombia, al igual que otros países de Latinoamérica, ha experimentado una serie de cambios estructurales inherentes a su proceso de desarrollo, así como a la implementación de políticas derivadas de la adopción de un nuevo modelo de inserción de la economía en el contexto internacional. Las relaciones sociales y de intercambio han sufrido modificaciones importantes en el último medio siglo por factores tales como una dramática y acelerada transición de una sociedad rural otra de carácter urbano, que tuvo fuertes connotaciones en la prestación y acceso a servicios públicos y sociales básicos, y en la convivencia. A pesar de las tensiones sociales generadas por el acelerado proceso de urbanización, se reconoce que las políticas publicas aplicadas desde fines de los años sesenta contribuyeron a un progreso económico y social destacable en el contexto latinoamericano, que tuvo connotaciones en la expansión e internacionalización de las relaciones contractuales, así como en la expansión de los derechos de propiedad, especialmente urbana.

En la última década, la puesta en marcha de una serie de reformas económicas dirigidas a cambiar el tradicional modelo de desarrollo proteccionista por otro más abierto a la integración regional y a la competencia global -con exigencias de disciplina macroeconómica y de reestructuración del Estado- ha traído como consecuencia una dramática renovación de los marcos jurídicos y contractuales que rigen las relaciones entre particulares y con el Estado. No obstante, marcados desaciertos en la orientación de las políticas macroeconómicas, junto con un crecimiento desbordado del gasto público a lo largo de la década de los años noventa, se tradujeron en uno de los períodos recesivos y de desempleo más dramáticos de la historia económica del país, en grave detrimento de la distribución del ingreso <sup>17/</sup>.

Al mismo tiempo, es preciso tomar en consideración que el país experimentó en las décadas más recientes una combinación atípica de presiones sobre la convivencia y la seguridad

---

<sup>17/</sup> / Los efectos de estas políticas han llevado a un deterioro inusitado de la situación social, estimándose que más del 60% de la población, unos 27 millones de habitantes se encuentran en situación de pobreza, de los cuales cerca de 10 millones estarían en situación de miseria

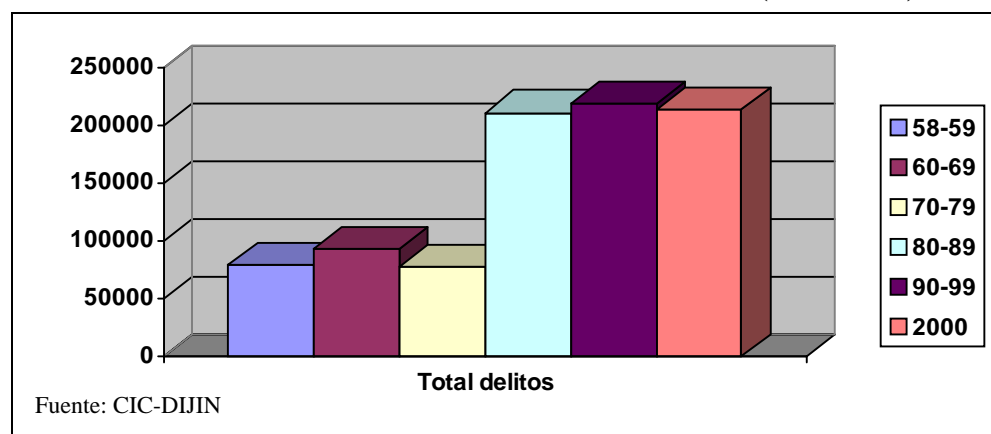


ciudadanas, entre ellas: i) el crecimiento y penetración social del narcotráfico, en especial a partir de los años ochenta, con efectos devastadores en los valores, en la inseguridad y en la corrupción; ii) la degradación y deshumanización progresiva de un conflicto armado, que se ha traducido en nuevas modalidades de apropiación concentrada y violenta de la tierra y de la riqueza, en perjuicio de millones de desplazados y desarraigados por la acción de grupos guerrilleros, autodefensas y narcotraficantes; iii) el florecimiento de nuevas industrias de la delincuencia organizada, a las cuales se han vinculado los diferentes actores armados, lo que ha exacerbado flagelos como el secuestro, el tráfico de drogas y de armas, y los delitos agravados contra el patrimonio económico; iv) la exacerbación de las prácticas de corrupción en grave detrimento del patrimonio público y de los valores ciudadanos.

#### A. **ALGUNAS TENDENCIAS DE LA CONFLICTIVIDAD EN MATERIA PENAL**

En materia de infracciones a la ley penal, el Gráfico 1 ilustra cómo mientras el promedio anual de delitos en las dos décadas comprendidas entre 1958 y 1979 fue de 83.000, para el período 1980-2000 esta cifra llegó a 215.000, es decir, casi se triplicó, registrándose una tasa muy superior a la del crecimiento de la población.

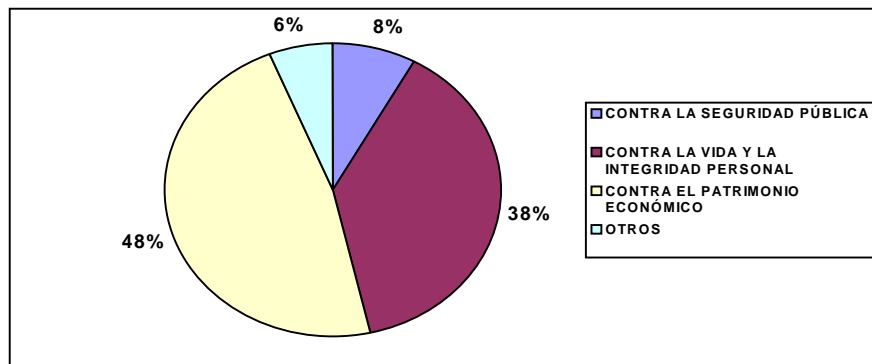
**Gráfico 1: Evolución de los delitos en Colombia (1958-2000)**



En ese período de veinte años, según lo indica el Gráfico 2, cerca de la mitad del incremento de los delitos (48%) se cometieron contra el patrimonio económico (hurtos agravados, de automotores, de mayor cuantía, abigeatos, extorsiones, estafas, abusos de confianza, etc.); 38% contra la vida en integridad personal (todo tipo de homicidios dolosos y culposos, lesiones, etc.); 8% contra la seguridad pública (tráfico y fabricación de armas, terrorismo, etc.); y 6% otro tipo de delitos (ilícitos contra la libertad individual, contra la familia, contra la libertad sexual y la dignidad humana, contra la administración pública y de justicia, contra el régimen constitucional, etc.)<sup>18/</sup>.

<sup>18/</sup> / Amaya, Carlos *Conflicto interno y demanda en la jurisdicción penal colombiana*. Monografía de grado. Facultad de Derecho, Universidad de los Andes. Bogotá, febrero de 2002.

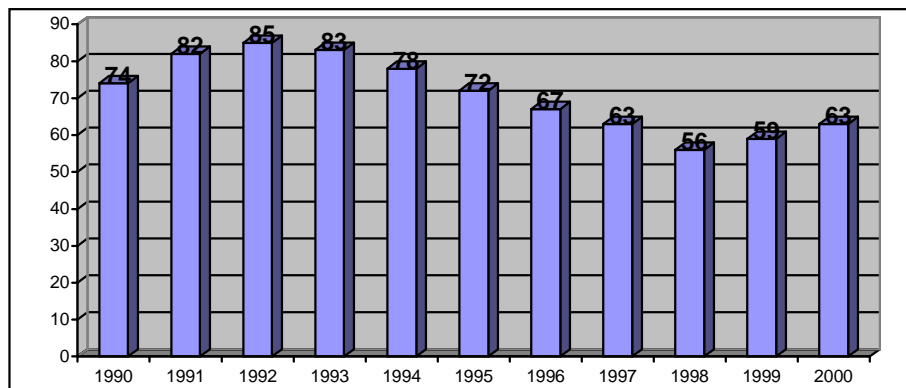
**Gráfico 2: Distribución porcentual del crimen en Colombia (Promedio 1980-2000)**



Fuente: CIC-DIJIN

Dentro de las diferentes modalidades delictivas sobresalen por su profundo impacto social los homicidios comunes, los hurtos calificados y agravados y los secuestros. En el primer caso, según las series de criminalidad de la Policía Nacional, el promedio anual de homicidios pasó de 5.000 en la década de los setenta, a 14.000 en los ochenta y a 26.000 entre 1990 y 1999. Aunque la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes ha venido descendiendo desde 1992 como resultado de los menores índices de violencia en ciudades principales como Bogotá, dicha tasa continúa siendo muy elevada en términos internacionales y está tendiendo a elevarse nuevamente como resultado de la violencia que ejercen los actores armados al margen de la ley (Gráfico 3).

**Gráfico 3: Tasa de Homicidios por cada 100.000 habitantes**

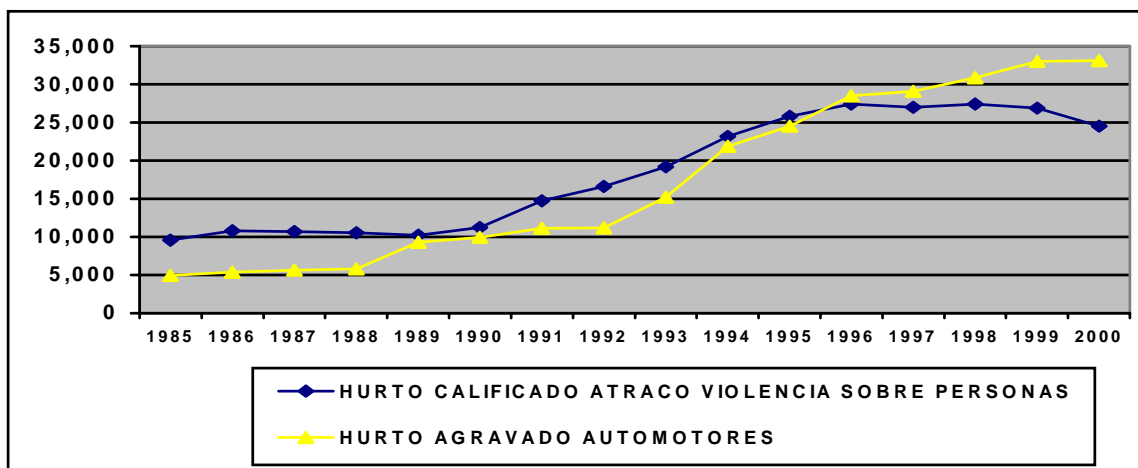


Fuente: CIC-DIJIN

En el caso de los hurtos con violencia sobre las personas y del hurto agravado de automotores, la década pasada registró un incremento notable (Gráfico 4). En 1990 se reportaron a las autoridades 11.000 atracos con violencia, y en el año 2000 la cifra se elevó

a 24.500. En el segundo caso, el hurto de automotores ascendía a cerca de 10.000 delitos a comienzos de la década pasada, pero en el 2000 alcanzó una cifra de 33.000<sup>19/</sup>.

**Gráfico 4: Evolución del Hurto Calificado con Violencia sobre las Personas y del Hurto Agravado a Automotores**



Fuente: CIC-DIJIN

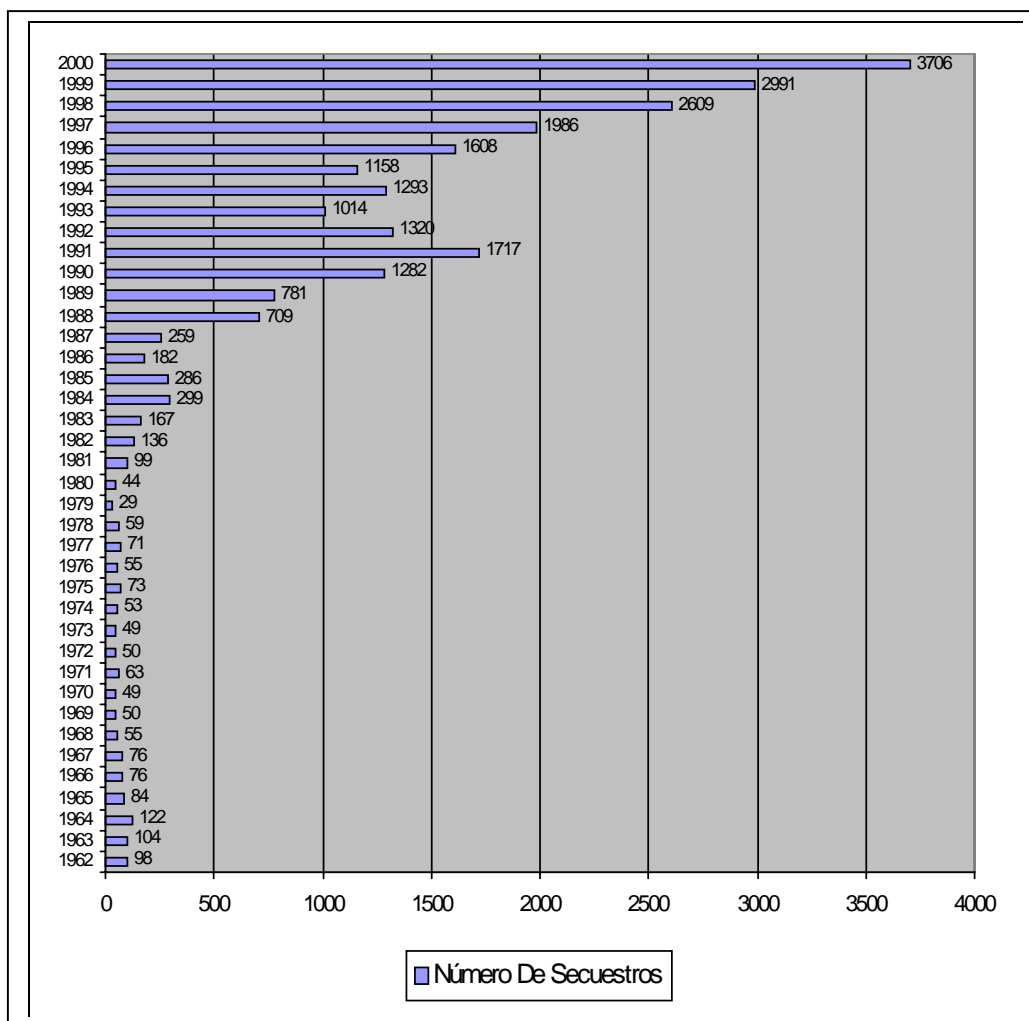
En cuanto al secuestro, éste se constituye en el ilícito más importante dentro de los delitos contra la libertad individual y la dignidad humana, y en Colombia ha pasado a convertirse en un drama humanitario. En especial a partir de fines de los años ochenta se observó un incremento desproporcionado de este flagelo cuando se excedió la cifra de los 1000 secuestros al año, hasta llegar a la dramática cifra de 3.706 en el año 2000 (Gráfico 5). Cifras oficiales indican que la gran mayoría de los secuestros son atribuidos a la guerrilla (más de un 80%) y alrededor del 10% a los grupos ilegales de autodefensa<sup>20/</sup>. En la mayoría de los casos, el delito es cometido con fines extorsivos. En el año 2001, sin embargo, se detuvo por primera vez la tendencia constante de aumento del secuestro durante la década del noventa. La disminución fue del 24%, presentándose igualmente algunos resultados positivos en cuanto a casos que terminan con rescate de las víctimas<sup>21/</sup>.

<sup>19/</sup> / Ibid.

<sup>20/</sup> / Ministerio de Defensa, *Segundo reporte anual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: Año 2001*.

<sup>21/</sup> / Ministerio de Defensa, *Fondelibertad y Conase Marco Legal y Jurisprudencial del Secuestro Extorsivo y la Extorsión*. Bogotá, 2001.

**Gráfico 5: Evolución de los secuestros en Colombia (1962-2000)**

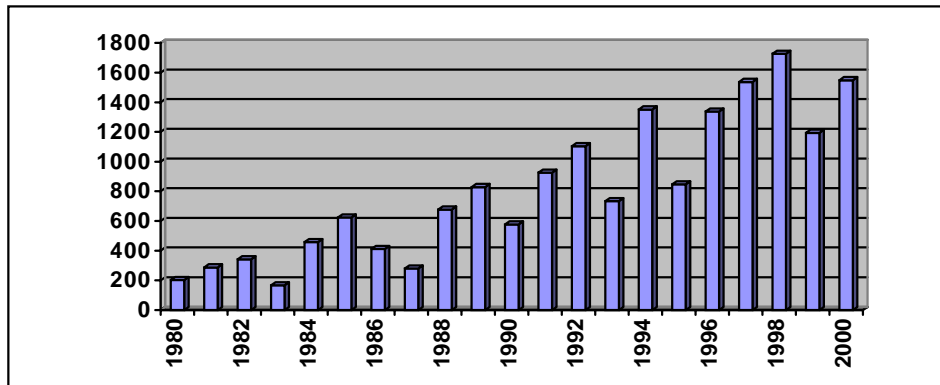


Fuente: CIC-DIJIN

Otras modalidades delictivas que permiten apreciar el efecto de las organizaciones armadas al margen de la ley en la violación de los derechos humanos, la seguridad y la convivencia, son el terrorismo y las masacres. Aunque en los años ochenta se apreció un incremento de los actos terroristas, fue a partir de mediados de la década pasada cuando la ocurrencia de estos casos se multiplicó (Gráfico 6) <sup>22</sup>/.

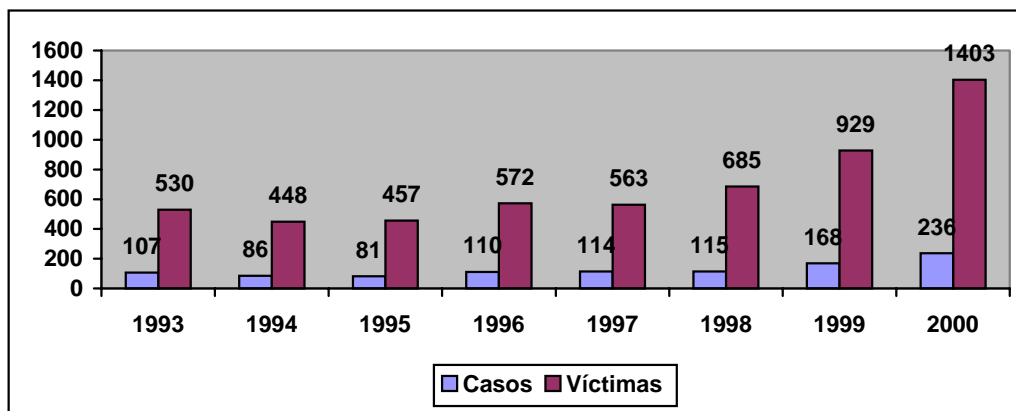
<sup>22</sup> / Los ataques terroristas de la FARC y el ELN van dirigidos primordialmente contra la infraestructura eléctrica, física y de petróleos, y contra conglomerados civiles mediante la modalidad de bombardeos con armas no convencionales que destruyen la infraestructura urbana de poblaciones enteras. En materia energética, por ejemplo, entre 1986 y 2001 se cometieron 905 ataques contra el oleoducto Caño Limón-Coveñas, causando derrames de más de 2.7 millones de barriles de crudo (11 veces más que con ocasión de la tragedia de Exxon Valdés) que han generado daños ecológicos irreversibles. En los años 2000 y 2001 la acción terrorista destruyó 60 puentes y el sistema eléctrico también sufrió constantes ataques que se

**Gráfico 6: Número de Casos de Terrorismo en Colombia**



En cuanto a las masacres, cuya ocurrencia es definida por la Policía Nacional cuando un mismo autor comete cuatro o más homicidios en un mismo lugar y hora, se observa que dichos actos más que se duplicaron a partir de 1993 y el número de víctimas se triplicó desde mediados de la década, tal como se observa en el Gráfico 7 <sup>23</sup>/. Los grupos paramilitares siguen siendo los principales responsables de los homicidios colectivos de civiles indefensos <sup>24</sup>/.

**Gráfico 7: Número y Víctimas de las Masacres**



El panorama descrito llevó recientemente a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a declarar su preocupación por el deterioro de la situación de derechos humanos, como consecuencia del aumento dramático de las masacres, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones y los desplazamientos forzados y los ataques y amenazas contra la población civil: “El conflicto se ha degradado de manera tal que los

tradujeron en racionamientos energéticos a numerosas poblaciones. Ministerio de Defensa *Segundo reporte*. Op. Cit.

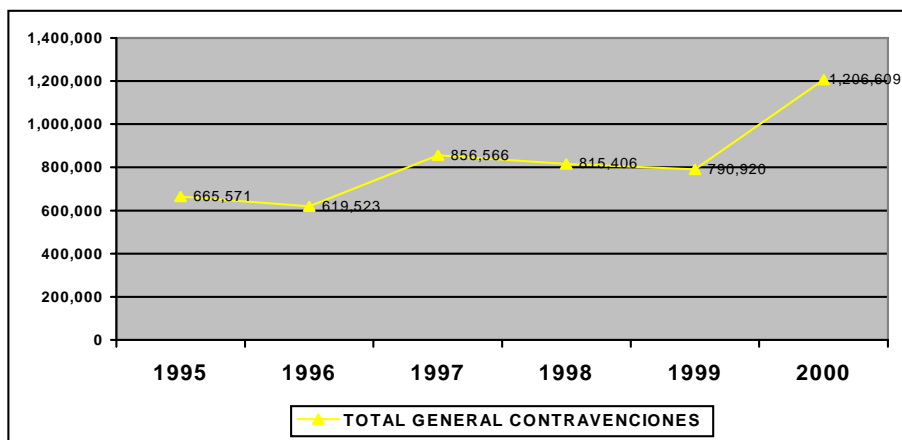
<sup>23</sup> / Amaya, Carlos *Conflicto interno*. Op.cit.

<sup>24</sup> / ONU *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia: del 1 de enero al 31 de diciembre de 2000*. Bogotá, abril de 2001.

combatientes están desatendiendo las más elementales normas humanitarias, como la prohibición de matar a los adversarios heridos o fuera de combate. Los ataques de los grupos guerrilleros contra la población civil y la práctica creciente de toma de rehenes – conocida generalmente como secuestro– además de los actos terroristas de todo tipo deben también condenarse en los términos más inequívocos. Los civiles y los niños indefensos continúan siendo las víctimas principales de estas acciones...Los defensores de derechos humanos, incluidos los sindicalistas y los líderes sociales, están entre los sectores más vulnerables en Colombia. Los servidores públicos, incluidos los funcionarios locales, jueces e investigadores judiciales, también han sido amenazados. La libertad de expresión también ha sido severamente vulnerada entre los académicos, los maestros, los periodistas y otros formadores de opinión, que continúan siendo reprimidos en las formas más violentas”<sup>25/</sup>.

Finalmente, en este breve repaso del contexto de conflictividad que debe tenerse en cuenta para examinar la efectividad de la justicia, cabe hacer referencia a las llamadas contravenciones, que constituyen un reflejo de incumplimiento de deberes cívicos y de comportamientos violentos e intolerantes. Estas conductas, que se supone producen un daño social menor que el delito, suelen ser del conocimiento de las autoridades de policía. El análisis estadístico muestra que en el año 2000 se superó por primera vez el registro del millón de casos (Gráfico 8)<sup>26/</sup>. El alto y creciente nivel de contravenciones parece ser el reflejo de complejos problemas sociales relacionados con el acceso a la educación, insolidaridad ciudadana, entornos familiares violentos, pandillas juveniles, consumo de alcohol y drogas, y otros factores que se traducen conductas antisociales que resienten la convivencia ciudadana.

**Gráfico 8: Número de Contravenciones a Nivel Nacional**



Fuente: CIC-DIJN

<sup>25</sup> / Ibid. Pg. 3.

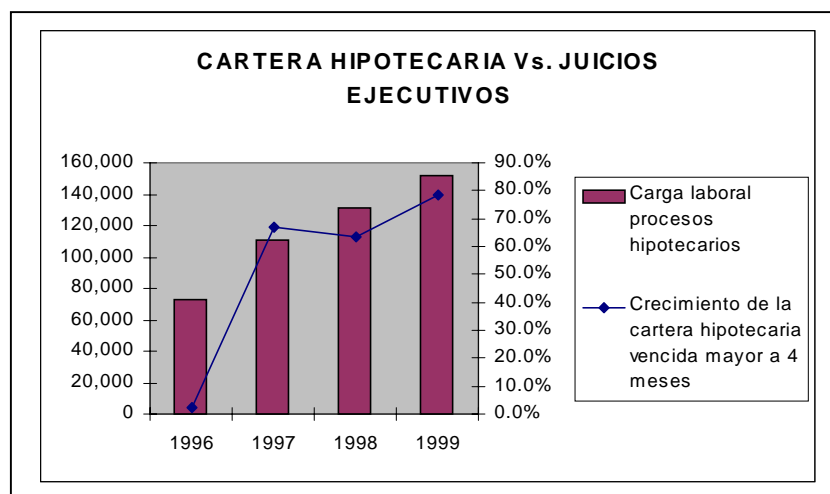
<sup>26</sup> / Entre las modalidades contravencionales más frecuentes se encuentran actos como riñas en lugares públicos, amenazas a vecinos, vagancia, porte de elementos cortopunzantes, depósito de basuras en sitio público, obstaculización del tránsito, lesiones personales, hurto simple y porte de dosis personal. Policía Nacional, *Revista Criminalidad*. Op.cit. pg. 315.

## B. ALGUNAS TENDENCIAS RELEVANTES DE LA CONFLICTIVIDAD EN MATERIA CIVIL

La elevada demanda por servicios judiciales en la jurisdicción civil ha sido históricamente un reflejo de las necesidades de atención de conflictos entre agentes privados, con miras a garantizar el cumplimiento de los contratos y proteger los derechos de propiedad. En la actualidad los jueces civiles en Colombia reciben cerca de 800.000 casos nuevos por año, de los cuales cerca de 90% son juicios ejecutivos. Si bien históricamente la importancia relativa de estos procesos ha sido marcada, a partir de 1996 su crecimiento ha sido inusitado como consecuencia de la crisis de crecimiento de la economía y la fuerte elevación de la tasa de desempleo. A medida que se hace crítico el comportamiento de la actividad económica, más entidades bancarias, comerciales y los mismos particulares encuentran dificultades para el cobro de su cartera y se ven en la necesidad de acudir a las autoridades judiciales <sup>27</sup>/.

En un corto período de seis años 1996-2001 el deterioro de la cartera vencida presentó un comportamiento dramático que, según la Asociación Bancaria, llevó a ubicar a Colombia entre los peores porcentajes de cartera “mala” de la banca de América Latina. Los porcentajes de cartera vencida total sobre la cartera bruta de los establecimientos de crédito del país pasaron del 4.32% al 20.79%, similares al deterioro observado para la cartera hipotecaria. La relación entre la cartera morosa y la evolución de los juicios ejecutivos es notoria si se tiene en cuenta, por ejemplo, que la cartera hipotecaria vencida con edades superiores a los 4 meses implica, en general, el inicio de cobros través del sistema judicial, ante el agotamiento de las etapas administrativas y prejurídicas (Gráfico 10) <sup>28</sup>/.

Gráfico 9



<sup>27</sup> / Fuentes, Alfredo y Amaya, Carlos “”. Documento presentado a la conferencia Banco Mundial-CIDE sobre “Nuevos enfoques para atender la demanda de justicia”. Ciudad de México, mayo de 2001. Publicado en CIJUS, *Estudios Ocasionales*. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. Bogotá, Diciembre de 2001.

<sup>28</sup> / Ibid. Pg.42.

Lo preocupante de este panorama es la ineficacia del sistema judicial para tramitar esta modalidad de procesos. Las normas vigentes de procedimiento generan ineficiencias, demoras y altos costos para los operadores económicos y toda la sociedad. El actual código de procedimiento civil contribuye, por una parte, a la atomización y confusión procesal al establecer varios tipos de juicios de mínima, menor y mayor cuantía. Por otra parte, dentro del trámite de estas causas existe una alta desconcentración procesal en especial de las oportunidades de defensa, lo que demora excesivamente el proceso. Adicionalmente, se identifican obstáculos debido a la confusión entre funciones judiciales y administrativas por parte del juez. Estos funcionarios destinan gran parte de su tiempo a resolver trámites y realizar ejecuciones, lo que les impide concentrarse en los aspectos sustantivos y encargarse de la dirección del proceso. De esta manera los cobros ejecutivos en el sistema judicial pueden durar entre 1.000 y 1.300 días, lo que estimula claramente la cultura del no pago <sup>29</sup>/.

### **C. LAS PRESIONES DE LA CONFLICTIVIDAD SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

Aunque muchos conflictos que afectan a los ciudadanos no se denuncian ante las autoridades por considerar que la justicia no opera, la demanda de nuevos casos que llegan a la jurisdicción ordinaria (casos penales, civiles, laborales, de familia) ha crecido en forma significativa a lo largo de los años noventa (Gráfico 10) <sup>30</sup>/. En el período comprendido entre 1993 y 2000, las demandas por cada 100.000 habitantes que llegaron a dicha jurisdicción pasaron de 2.015 a 4.028 casos, es decir, se duplicaron, generándose fuertes presiones sobre los funcionarios que administran justicia, en especial en los despachos civiles y penales. En efecto, la desagregación de la demanda de nuevos casos que de presentan ante la jurisdicción ordinaria, muestra que la mayoría de ellos son de naturaleza penal y civil. En el año 2000, un 38.7% de los 1.52 millones de nuevas demandas presentadas en primera instancia ante las autoridades judiciales correspondió al área civil y un 30.5% a la penal

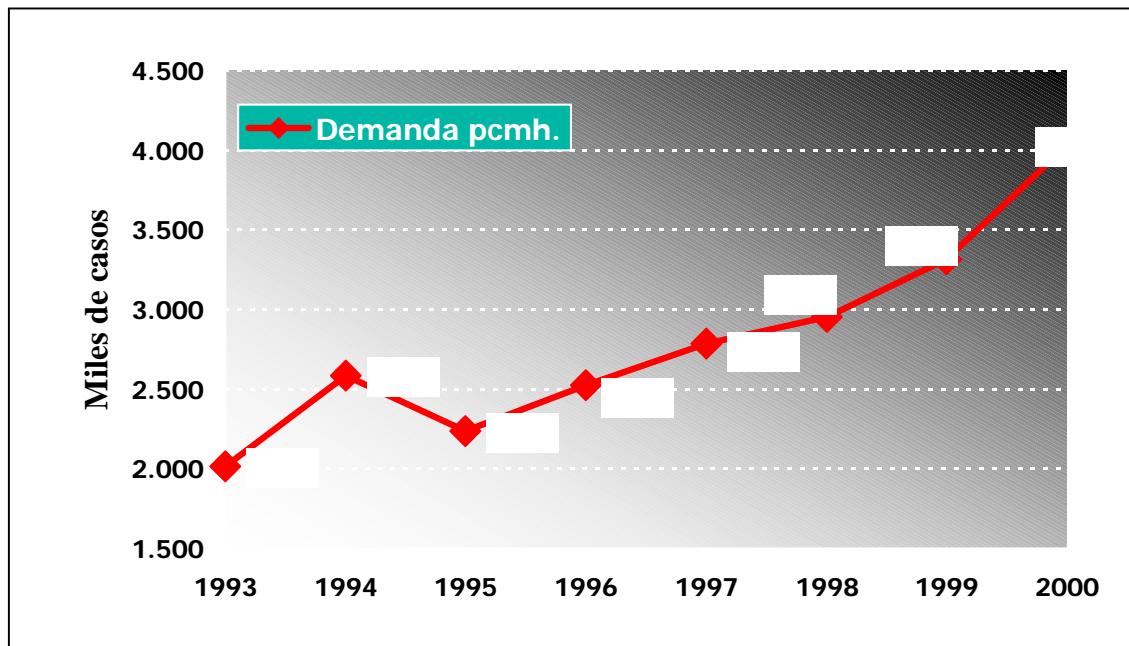
---

<sup>29</sup> /Ibid. Pg.48.

<sup>30</sup> / Según la encuesta nacional de acceso a la justicia realizada por el Departamento Nacional de Estadística, DANE, si bien el 52% de los hogares encuestados acuden a las autoridades cuando sufren las consecuencias de conflictos o actos ilícitos delictuales o contravencionales, más del 37% de las personas afectadas no hacen nada para resolverlos; un 3% optó por solucionar el conflicto por cuenta propia y un 4% logró superarlos mediante acuerdos. Entre aquellos que no acudieron al sistema judicial, más del 40% considera que la justicia no opera y por tanto no ofrece soluciones adecuadas a sus conflictos. DANE *Primera Encuesta Nacional de Justicia*. 1998.



Gráfico 10: Demandas en la Jurisdicción Ordinaria



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura y cálculos propios.

### III. PRINCIPALES AVANCES Y LIMITACIONES DE LAS REFORMAS AL SISTEMA DE JUSTICIA

El presente capítulo busca realizar una evaluación sucinta de algunos de los principales avances y problemas registrados como resultado de las reformas a la justicia en los años noventa. Transcurridos mas de diez años de instauración de nuevas instituciones y políticas públicas, es necesario abordar algunos interrogantes, tales como si la búsqueda de un funcionamiento desconcentrado y autónomo de la rama judicial ha contribuido a que los términos procesales se observen con diligencia? <sup>31/</sup>. Cómo están contribuyendo las instituciones del sistema penal al propósito de proteger a las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades? <sup>32/</sup>. En qué medida el proceso de cambio institucional y legislativo que se generó a partir de 1991 ha tenido implicaciones relevantes en la búsqueda de garantizar el derecho de toda persona de acceder a la administración de justicia? Y cuál ha sido el impacto de la jurisdicción constitucional en el logro de una mayor garantía de acceso al sistema en defensa de los derechos de los ciudadanos? <sup>33/</sup>.

<sup>31/</sup> Artículo 228 C.P.

<sup>32/</sup> Artículo 2 C.P.

<sup>33/</sup> Artículo 229 C.P.

## A. CAMBIOS DE TIPO INSTITUCIONAL RELACIONADOS CON LA INDEPENDENCIA DE LA RAMA

En términos generales, la creación y puesta en marcha de las nuevas instituciones de justicia previstas en la Constitución de 1991 representó un enorme esfuerzo para las finanzas públicas de la Nación, especialmente como resultado de la creación de la Fiscalía General de la Nación. En las décadas de los años setenta y ochenta el gasto atribuible a las entidades del sector justicia se mantuvo relativamente estable, en un rango entre el 0.5% y el 0.6% del Producto Interno Bruto, PIB. A partir de 1992, luego de las reformas introducidas al sector, el gasto aumentó vertiginosamente alcanzando niveles superiores a un punto del PIB para el año 1993 y siguientes. En el quinquenio 1993-1998 el gasto sectorial fue del 1.16% del PIB, como se aprecia en el Cuadro 1.

**Cuadro 1**

	% del PIB	Tasa de Crecimiento real anual %
<b>1980-1989</b>	0.60	5.80
<b>1990-1998</b>	0.99	11.11
<b>1990-1992</b>	0.66	8.37
<b>1993-1998</b>	1.16	12.50
<b>1999 (Presupuesto)</b>	1.29	9.47

Evolución del gasto en el sector justicia 1980-1999

Fuente: Fedesarrollo

Entre el 90% y el 95% del gasto en la justicia ha sido de funcionamiento y se ha dirigido a financiar primordialmente al personal al servicio del sector jurisdiccional y de la Fiscalía. A raíz de la reforma, los funcionarios y empleados de la rama pasaron de 26.352 en 1990 a cerca de 42.000 en la actualidad, lo que sumado a las nivelaciones salariales adelantadas a partir de 1993 y a los elevados pagos prestacionales, llevó a que el mayor componente de los recursos dirigidos a enfrentar los problemas de la justicia haya sido de naturaleza burocrática, según la opinión de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas<sup>34</sup>.

Entre el 5% y menos del 10% del gasto público en el sector justicia se ha destinado a gastos de inversión, de los cuales casi todos los dineros se han asignado a infraestructura, que incluye la compra de terrenos, la construcción de edificios y palacios de justicia, remodelación, mantenimiento y dotación de despachos judiciales. Los montos de inversión no solo han sido relativamente reducidos, sino que se han venido recortado fuertemente en los últimos años, por los ajustes presupuestales de la Nación. Ello ha incidido en la paralización de obras de infraestructura y de adquisición de equipos para apoyar la

<sup>34</sup> / Comisión del Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas *El saneamiento Fiscal: Un compromiso de la sociedad. Informe Final*. Tema V: Justicia y Derechos Civiles. Bogotá 1997.

modernización de la rama, además de debilitar los rubros correspondientes a capacitación de los recursos humanos, ya de por sí subfinanciados, en perjuicio de la obtención de mejores resultados en términos de productividad y eficiencia.

A pesar de esta asignación cuestionable de los recursos fiscales, el Consejo Superior de la Judicatura, en desarrollo de las facultades de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996, ha adoptado medidas administrativas de importancia para racionalizar y mejorar el servicio, entre ellas <sup>35</sup>/:

1. Adopción de planes sectoriales de la rama judicial que, aunque han registrado notorios incumplimientos, han ayudado crear más conciencia sobre la obtención de resultados y mejorar gradualmente la calidad de las estadísticas del sector.
2. Establecimiento de indicadores de desempeño para la evaluación periódica de magistrados y jueces, a través del establecimiento de factores de calidad, cantidad y organización del trabajo para evaluar el rendimiento.
3. Avances en el reordenamiento de los despachos y tribunales en todos los distritos judiciales, nivelando cargas y haciendo frente a la creciente demanda y niveles de congestión.
4. Aprobación de un Mapa Judicial, herramienta importante para la planeación y gestión de la rama frente a las presiones de demanda.
5. Impulso de estudios para definir modelos organizacionales de gestión de los despachos judiciales, cuya implementación avanza lentamente.
6. Organización de la carrera judicial para el sector jurisdiccional, lo que ha permitido que cerca del 98% de los funcionarios se encuentren vinculados por virtud de dicha carrera.
7. Diseño y puesta en marcha de planes de formación y capacitación de los funcionarios y empleados a través de la Escuela Judicial, aunque con notorias dificultades de financiación.
8. Elaboración de un programa de sistematización de la rama que se encuentra en sus fases iniciales de implantación y confrontado igualmente escasez de recursos.

---

<sup>35</sup> / Consejo Superior de la Judicatura, *Informes al Congreso 1999- 2000 y 2000-2001*. Bogotá, marzo de 2000 y de 2001.

Estas acciones han contribuido a una mejora de la productividad de los 17.804 funcionarios y empleados que laboran en los despachos judiciales (Cuadro 2).

## Cuadro 2

### Distribución de funcionarios y empleados, según jurisdicción- 2000

JURISDICCION	FUNCIONARIOS	EMPLEADOS	TOTAL	DISTRIB. %
ORDINARIA	3.714	14.090	17.804	94%
CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVA	154	627	781	4%
DISCIPLINARIA	63	257	320	1.68%
CONSTITUCIONAL	9	126	135	0.71%
<b>TOTAL</b>	<b>3.940</b>	<b>15.100</b>	<b>19.040</b>	<b>100%</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

Actualmente, como se veía anteriormente, ingresan anualmente a estos despachos más de 1.55 millones de casos, de los cuales un 98% son estudiados por los 3.262 juzgados y el resto a las salas de los Tribunales Superiores. El ritmo de demanda significa que se ha registrado un incremento de nuevos conflictos cercano al 60% con respecto a 1994, cuando ingresaban en primera instancia 0.98 millones de casos. Frente a esta dinámica de la demanda, la respuesta ha sido una apreciable la mejora en productividad como resultado del esfuerzo de los recursos humanos de la rama. En efecto, el incremento en los *egresos* de primera instancia para el mismo período de seis años fue del 166%. Así, el volumen de egresos de los jueces pasó de .54 millones de casos evacuados en 1994, a 1.4 millones en el año 2000.

A pesar de esta mejora en la productividad de la jurisdicción ordinaria, los índices de evacuación muestran que los egresos producidos por los jueces cada año, apenas alcanzan a representar un 90%, aproximadamente, del número de nuevas demandas que ingresan en el respectivo año. En términos de número de casos atendidos, quedan entonces sin resolver los que vienen de años anteriores y parte de los nuevos que ingresan cada año. El resultado de ello es que la congestión sigue aumentando en esta jurisdicción desde mediados de los años noventa. Así, entonces, mientras que el inventario final de casos sin resolver a fines de 1994 era de 2.5 millones de casos, en el año 2.000 pasó ser de 3.6 millones.

El Cuadro 3 permite ilustrar lo que viene sucediendo cada año en la justicia ordinaria. Al iniciarse el año 2.000, había un inventario inicial de 3.28 millones de procesos sin resolver, que se incrementó durante dicho año hasta convertirse en una carga anual de trabajo de más de más 5 millones, al añadir los nuevos ingresos de 1.7 millones, tanto en primera como en segunda instancia. Frente a esta carga laboral, los juzgados y tribunales sólo pudieron despachar 1.4 millones de casos, lo que, en balance, generó una elevación de la congestión desde 3.25 a 3.61 millones de procesos en el período anual comentado.

### Cuadro 3

#### Jurisdicción ordinaria – Movimiento de procesos – Año 2000

MOVIMIENTO	JUZGADOS	TRIBUNALES	TOTAL
INVENTARIO INICIAL	3.254.150	26.551	<b>3.280.701</b>
INGRESOS	1.623.512	100.464	<b>1.723.976</b>
CARGA LABORAL	4.877.662	127.015	<b>5.004.677</b>
EGRESOS	1.300.509	96.109	<b>1.396.618</b>
INVENTARIO FINAL	3.577.153	30.906	<b>3.608.059</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura- Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico- UDAE.

No obstante, es preciso tener en cuenta que dentro de la carga laboral que tienen los despachos de la jurisdicción ordinaria al finalizar cada año, existe una proporción de procesos inactivos, aunque su dinámica procesal podría ser reactivada. Se estima, por ejemplo, que cerca del 50% del inventario de procesos al iniciarse al año 2.000 se encontraba sin trámite, es decir, que no habían sido objeto de trámite procesal durante un año o más. Haciendo el ajuste correspondiente de las cifras mencionadas de inventarios finales, se encuentra que la congestión a fines de ese año se reducía a unos 2 millones de procesos activos <sup>36</sup>/. Esta situación de casos sin trámite obedece a la falta de interés de impulsar el proceso por las partes, como también a que los jueces no están desarrollando sus facultades de dirección de la actividad procesal. Adicionalmente, no se aplica adecuadamente la figura de la perención procesal <sup>37</sup>/. Por otra parte, el Estado colombiano a través de la gerencia de la rama judicial sigue en mora de propiciar la introducción de cambios legales de fondo para hacer más expeditos y más transparentes ciertos procesos, como los juicios ejecutivos, que de tiempo atrás tienen empantanada a la jurisdicción civil.

#### **B. LOGROS Y LÍMITES DE LAS REFORMAS PENALES**

Frente a los retos que la criminalidad plantea al sistema de justicia en Colombia, es necesario abordar el interrogante de cuál ha sido el papel del sistema judicial en investigar, procesar y castigar a los autores de las infracciones a la ley penal, respetando los principios del debido proceso. Sin embargo, el análisis de la actual situación de alta impunidad y morosidad frente a los delitos más graves, debe complementarse con una visión más sistémica de otros vacíos que reflejan la ausencia de una política criminal del Estado para abordar la problemática de la violencia desde la fase de prevención hasta las etapas post-penitenciarias de reinserción de quienes violan las normas penales.

<sup>36</sup> / No obstante, siempre existe la posibilidad de que los procesos inactivos puedan ser objeto de reactivación procesal en un momento dado. Tres cuartas partes de los procesos inactivos corresponden a la jurisdicción civil.

<sup>37</sup> / Véanse consideraciones e indicadores al respecto en CSJ, *Informe al Congreso 2000-2001*. Op.cit. Pg. 122.

Luego de la aprobación de la Constitución de 1991, se expidió un nuevo Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1991) que, a pesar de las facultades judiciales que constitucionalmente se asignaron a la Fiscalía, pudo haber desarrollado un esquema de juzgamiento más acorde con el nuevo marco constitucional. Sin embargo, dicho Código estructuró un modelo de corte más inquisitivo, donde la preocupación por la eficiencia y por las garantías constitucionales no se tuvo adecuadamente en cuenta y, de esa manera, se privó al país de contar con un moderno sistema procesal. Hoy se reconoce que el actual modelo de proceso no contribuye a combatir la impunidad, la morosidad ni la congestión carcelaria. En ello son determinantes la sobrevaloración de la etapa instructiva y la subvaloración del juicio. Desafortunadamente, el nuevo Código procesal, aprobado mediante Ley 600 de 2001, mantuvo en esencia los mismos vicios inquisitivos del anterior.

A raíz del reciente proceso de adopción de los nuevos códigos Penal y de Procedimiento Penal, el sector académico, la comunidad jurídica y los propios funcionarios de la jurisdicción penal pusieron de presente su insatisfacción con el funcionamiento del actual sistema de procesamiento del delito, así como con la ausencia de una política criminal de Estado <sup>38</sup>. A pesar de las propuestas para que se adoptara un sistema de corte acusatorio, la Fiscalía General de la Nación se opuso a dicha posibilidad y, no obstante algunos cambios procesales, se mantuvo el sistema inquisitivo caracterizado esencialmente por el mantenimiento de la siguiente realidad procesal:

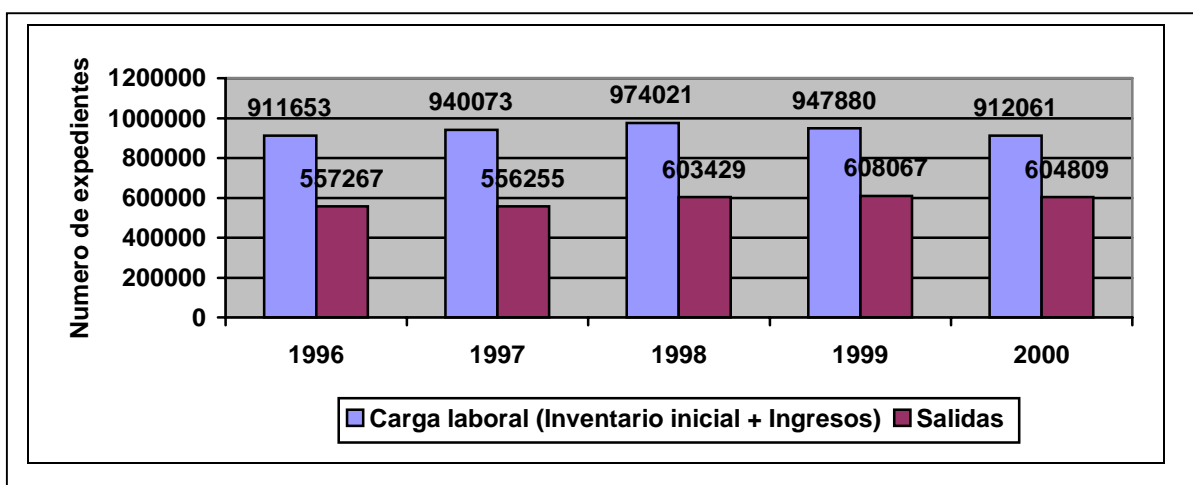
1. El ente acusador en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, no solo cumple funciones de acusación sino, además, desempeña funciones judiciales y de defensa de los acusados.
2. El juzgamiento, en contraste con los sistemas procesales modernos, se desarrolla en forma escrita, lenta y burocrática.
3. Los procedimientos no son públicos ni transparentes ante la comunidad.
4. Las funciones judiciales en cabeza de los fiscales erosionan las garantías de libertad y otros derechos del investigado.
5. Los jueces penales no cumplen un papel de árbitros imparciales del debate probatorio y se mantienen como actores pasivos del proceso, sin capacidad real de examinar las pruebas ni el trabajo de los fiscales.
6. La defensoría pública es débil e insuficiente, y no permite que la mayoría de los sindicados puedan defenderse adecuadamente.
7. El trabajo de los jueces y fiscales se realiza sin el adecuado contexto de una política criminal de Estado que establezca las prioridades de la lucha contra los delitos más graves y las organizaciones criminales.

---

<sup>38</sup> / Los nuevos Códigos Penal y de Procedimiento Penal fueron adoptados mediante Leyes 600 y 599 de 2001, respectivamente.

Algunos indicadores para el período 1996-2000 permiten ilustrar los efectos de la realidad descrita. En la etapa de *investigación previa* a cargo de la Fiscalía <sup>39/</sup>, ingresan anualmente aproximadamente cerca de 600.000 casos, que sumados a los expedientes que vienen de años anteriores, arrojan una carga laboral anual de más de 900.000 procesos. De estos, los Fiscales sólo lograron dar salida a un 60% o 65% de los casos, lo que se tradujo, en los últimos cinco años, en un nivel de represamiento (expedientes que no pasaron a la etapa de instrucción ni salieron del sistema) que fluctuó entre el 40% y el 35% entre 1996 y 2000 (Gráfico 11) <sup>40/</sup>. Pero no sólo se constata una importante dilación procesal debido al represamiento, sino que al examinar el tipo de casos que salen de esta fase de investigación, se encuentra que un elevado porcentaje (60% en el año 2000) corresponde a: i) solicitudes de suspensión porque el Fiscal no ha podido determinar la identidad del imputado, ii) solicitudes de reasignación de casos, y ii) cambios de competencia. Así, las “salidas efectivas” que requirieron una labor de investigación formal sólo representaron el 40% de los casos evacuados por los Fiscales en el año 2000, aunque es positivo destacar en 1996 estas salidas eran sólo del 30%.<sup>41/</sup>

**Gráfico 11: Carga laboral y salidas en la etapa de investigación previa**



Fuente: Sistema de Información Estadística de la Fiscalía General de la Nación

De acuerdo con el diagnóstico elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia, CEJ, la carga laboral teórica por funcionario en la investigación previa, era de unos 260 procesos por año para cada uno de los 3774 Fiscales. Pero en términos del volumen de “salidas

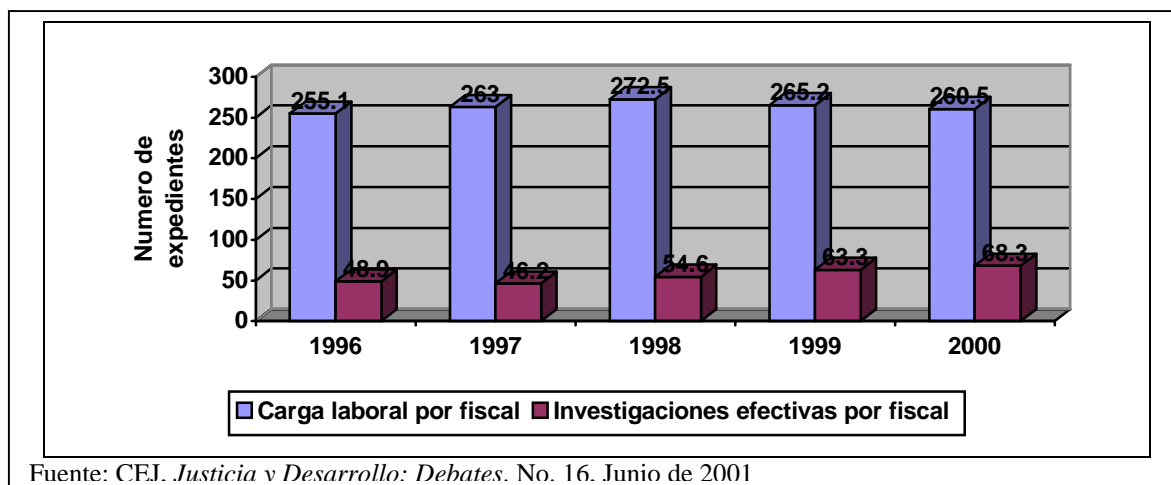
<sup>39/</sup> / En la fase de investigación previa, cuya duración no debería exceder de 60 días, los Fiscales dictan resoluciones de apertura de investigación o inhibitorias. Si el sindicado no fuere conocido debe continuarse la investigación hasta establecer su identidad, pero existe la posibilidad de suspenderla si pasados seis meses no se ha dictado alguna de las resoluciones mencionadas.

<sup>40/</sup> / Amaya, Carlos *Conflicto interno*. Op. cit.

<sup>41/</sup> /Las “salidas efectivas” comprenden las decisiones sobre aperturas de investigación, autos inhibitorios ejecutoriados, conciliaciones ejecutoriadas, desistimientos, e indemnizaciones integrales ejecutoriadas.

efectivas”, a cada uno de los Fiscales sólo le correspondió, en promedio, una carga de 56 casos al año durante el período 1996-2000 y 68.3 en el año 2000 (Gráfico 12).

**Gráfico 12: Carga laboral per cápita de los Fiscales en la investigación previa**



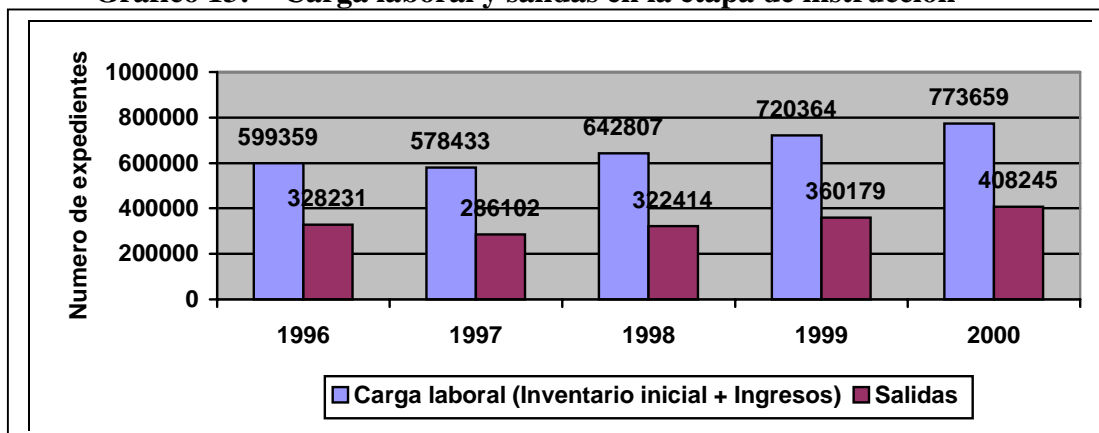
En la etapa de *instrucción*, también a cargo de la Fiscalía, se lleva a cabo una investigación integral de los hechos por parte de los mismos funcionarios a cargo de la investigación previa, quienes acopian todas las pruebas e investigan tanto lo favorable como lo desfavorable al sindicato. Según las circunstancias, debe rendirse indagatoria ante el funcionario y si existen indicios graves de culpabilidad el Fiscal puede dictar medida de aseguramiento. Recaudada la prueba necesaria y definida la situación jurídica del sindicato, el Fiscal entra a calificar el sumario mediante providencia, pudiendo ésta ser una resolución de acusación –de encontrarse mérito para juzgar al sindicato–, o una preclusión de la investigación <sup>42/</sup>.

Indicadores correspondientes a esta etapa muestran que los Fiscales tuvieron una carga laboral anual (inventarios más ingresos nuevos) de aproximadamente 750.000 procesos, en promedio para los años 1999-2000. En este caso, el volumen de salidas ha sido sistemáticamente inferior al de la investigación previa, ya que los funcionarios sólo logran evacuar aproximadamente la mitad de los casos, siendo preocupante el índice de congestión cercano al 50% que registra la Fiscalía en esta fase procesal (Gráfico 13).

<sup>42/</sup> En esta etapa de instrucción el trabajo de la Fiscalía se dirige a determinar si se ha infringido la ley penal, definir los autores de la infracción, analizar los motivos y las circunstancias en que ocurrió la conducta y determinar los perjuicios que causó. Los términos establecidos en esta etapa son de 18 meses a partir de la iniciación de la investigación y un máximo de 30 meses si existen tres o más sindicados. CEJ, *Justicia y desarrollo: Debates*. No. 14, noviembre de 2000. Op. Cit. Pgs. 66-67.



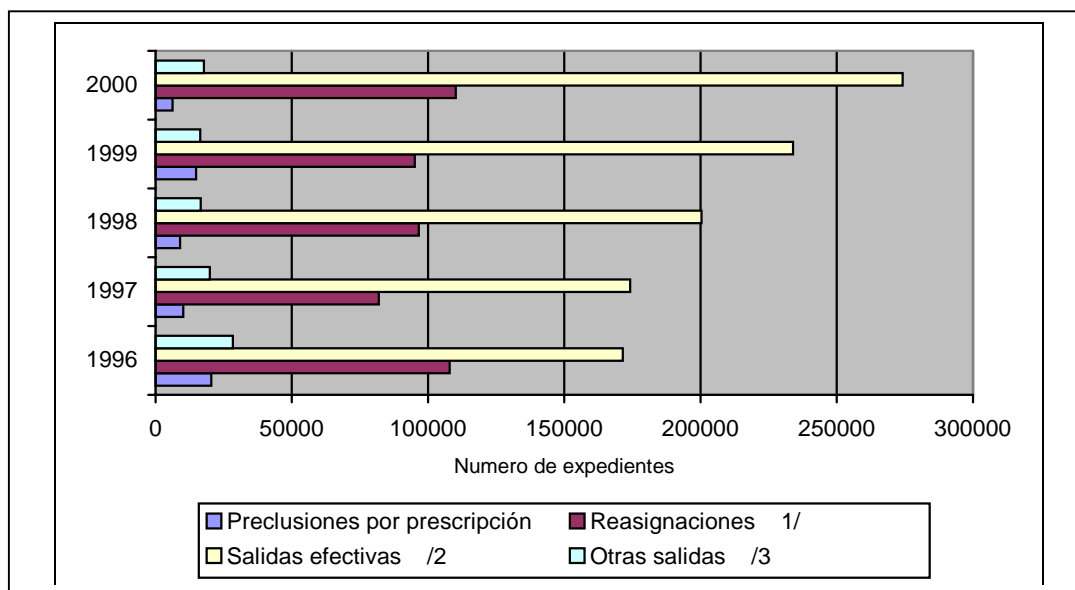
**Gráfico 13: Carga laboral y salidas en la etapa de instrucción**



Fuente: Sistema de información estadística de la Fiscalía General de la Nación

No obstante, examinando la composición de los egresos en esta fase instructiva del proceso, se encuentra que, en contraste con la investigación previa, un alto y creciente porcentaje (65% en promedio en 1999-2000) corresponde a “salidas efectivas”. Estas salidas abarcan en su gran mayoría calificaciones del sumario (resoluciones de acusación o preclusiones), pero también otras actuaciones como, sentencias anticipadas, audiencias especiales, preclusiones antes de calificación, conciliaciones, e indemnizaciones, que permiten valorar la productividad de los Fiscales y su capacidad investigativa (Gráfico 14).

**Gráfico 14: Composición de las salidas en la etapa de instrucción**



1/ Las reasignaciones se producen cuando se producen: cambios de competencia al interior de la Fiscalía, desplazamientos, revocatorias de apertura de instrucción, impedimentos y recusaciones.

2/ Las salidas efectivas están compuestas por calificaciones, sentencias anticipadas, audiencias especiales, preclusiones antes de calificación, mixtas, conciliaciones, indemnizaciones, desistimientos y cierres parciales.

3/ Las otras salidas están compuestas por cambios de competencia fuera de la FGN y preclusiones por muerte.

**Fuente:** Sistema de información estadística de la Oficina de Planeación de la Fiscalía General de la Nación.

Dentro de las calificaciones que realizan los Fiscales, se observa desde 1996 una evolución positiva de las correspondientes a resoluciones de acusación. En efecto, en aquel año sólo un 40%, aproximadamente, de las calificaciones correspondía a acusaciones, pero en el 2000 éstas significaron casi el 50%. Sin embargo, las preclusiones todavía representan un elevado porcentaje de las decisiones de los Fiscales y es así como en el 2000 significaron el 46% de las “salidas efectivas”, con más de 125.000 investigaciones que fueron cerradas bajo esa providencia. Ello es indicativo de los problemas existentes en las etapas tempranas del proceso que, en últimas, llevan a que no existan suficientes pruebas para acusar al implicado ni para probar la comisión del hecho punible <sup>43/</sup>.

Otro factor que ilustra las falencias de la actividad de investigación de la Fiscalía es el alto número de egresos atribuibles a reasignaciones y cambios de competencia, más de 100.000 casos en el año 2000, según se aprecia en el Gráfico 14. Ello parece reflejar que existe cierto grado de manipulación de los procesos dentro del ente acusador, que se traducen en continuos cambios de funcionarios responsables <sup>44/</sup>.

Al realizar un balance agregado de la actividad acusatoria de la Fiscalía (investigación previa e instrucción) se encuentra, en primer lugar, que –dada una demanda creciente y un porcentaje relativamente reducido de salidas efectivas–, cada vez se acumulan más inventarios de procesos en esta entidad. Hoy en día más de 1.100.000 permanecen cada año dentro del sistema para efectos de investigación <sup>45/</sup>. En segundo lugar, ante el alto volumen de reasignaciones y cambios de competencia, más de 330.000 procesos quedan inactivos anualmente, lo que sugiere un alto índice de impunidad en una fase procesal donde se supone que deben investigarse los hechos punibles e identificarse a los presuntos responsables. Finalmente, en el agregado, la productividad de los Fiscales viene registrando mejoras desde 1997 hasta el año 2000, cuando se estima que cada funcionario dio trámite efectivo a unas 160 investigaciones, lo que representa avances en términos de eficiencia, pero no necesariamente en términos de la mayor eficacia que exige la lucha contra el delito <sup>46/</sup>.

Una vez ejecutoriada la resolución de acusación, comienza la etapa del juicio y adquieren competencia los jueces penales encargados del juzgamiento. La forma como está diseñado

---

<sup>43/</sup> / Muchas personas se vinculan a procesos con pruebas necesarias más no suficientes, para posteriormente tener que decretar la inexistencia del hecho o la inocencia del implicado. En muchos casos el implicado ya se haya privado de su libertad. Véase CEJ *Justicia y Desarrollo: Debates*. No 16, Junio de 2001. Op. Cit. Pg. 36.

<sup>44/</sup> / Cuando las reasignaciones obedecen a revocatorias de aperturas de instrucción, ello equivaldría a un cierre de investigación al no encontrarse méritos para proceder a la indagatoria. Ibid.

<sup>45/</sup> / Aunque esta situación puede atribuirse al mal diseño del proceso penal que judicializa la tarea de la Fiscalía y recarga el trabajo de sus funcionarios, sobre todo en la fase de instrucción, también es cierto que los procesos que ingresan al sistema, más de 900.000 al año resultan excesivos para la capacidad real del sistema. Muchas denuncias resultan infundadas y generan congestión. En contraste, para los delitos de más impacto, las tasas de denuncia son bajas. CEJ *Justicia y Desarrollo. Debates* .No. 14. Nov. 2000. Op. Cit. Pg. 77.

<sup>46/</sup> / CEJ, Ibid. Pg. 73. Para calcular la productividad de los Fiscales se tienen en cuenta las salidas efectivas y otras salidas que implican un esfuerzo investigativo por parte de estos funcionarios, tanto en la etapa de investigación previa como en la instrucción.

el proceso inquisitivo en Colombia, lleva a que prácticamente todos los casos lleguen resueltos y con culpable definido por los Fiscales: “La labor del juez se limita a avalar la resolución de acusación e imponer una sanción. Esto implica un desplazamiento de la función decisoria del juez al Fiscal, ya que en últimas éste es el que decide la suerte del sindicado. Una preclusión indica su inocencia y una resolución de acusación tiene una alta probabilidad de terminar en sentencia condenatoria. Las sentencias condenatorias tienen la misma estructura de las resoluciones de acusación, lo que tiende a reiterar que está en manos del Fiscal y las autoridades investigativas la suerte del sindicado. Esto evidencia la debilidad de la parte civil para solicitar nulidades y pruebas a los Fiscales que puedan servir de defensa para los posibles responsables”<sup>47/</sup>. A este factor contribuye la debilidad de la defensa pública que en muchos casos deja en situación de indefensión a los imputados, por falta de cobertura.<sup>48/</sup>

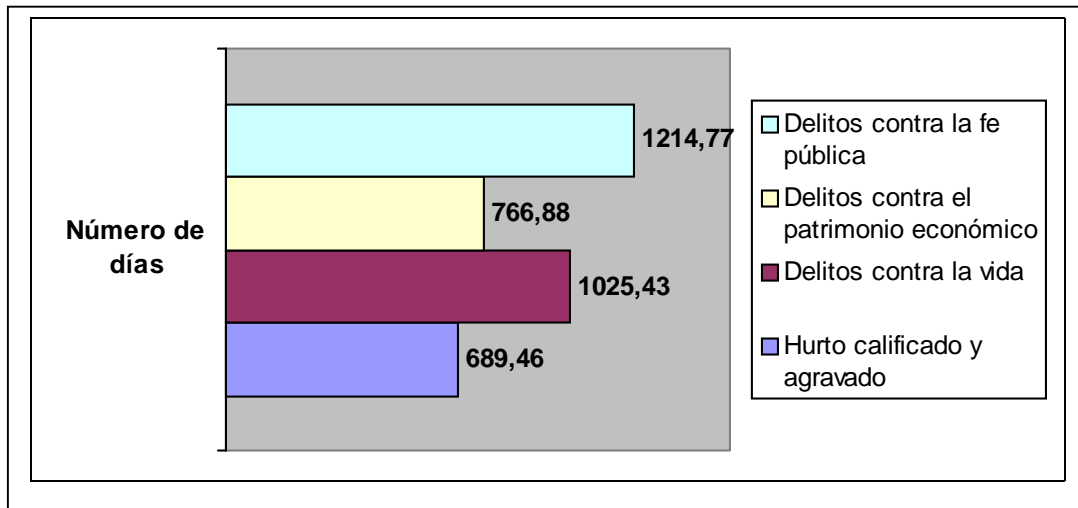
La fuerte dilación procesal que hoy presentan los procesos penales, no sólo obedece mayoritariamente a los largos términos procesales que genera la judicialización de la instrucción, sino también a las demoras en la fase de juzgamiento. La congestión en los despachos penales ha venido en aumento a medida que ha crecido el ritmo de resoluciones de acusación. En el Gráfico 15 se presenta el tiempo promedio total que suelen tomar los procesos correspondientes a los principales delitos. En el caso de los casi tres años que toma, por ejemplo, la condena de un homicidio, el 67% del tiempo corresponde a la Fiscalía, y un 70% de los más de tres años que toma condenar al autor de un delito contra la fe pública, también son atribuibles a la Fiscalía. En los casos de hurto y delitos contra el patrimonio, el ente acusador también explica más del 60% del tiempo procesal.

---

<sup>47/</sup> Ibid. Pg. 75.

<sup>48/</sup> La defensoría pública fue estructurada a partir de la Ley 24 de 1992, en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política y tiene la misión de defender a quienes se encuentren en imposibilidad económica o social de procurarse la defensa por sí mismos. A fines del 2000 se contaba con un cuerpo de 1.125 abogados defensores, cuya cobertura de casos no superaba el 10% de los conflictos. En aquellas ciudades donde opera se debe limitar en general al apoderamiento de los privados de libertad. Su capacidad de asesoramiento cubre sólo cerca del 10% de los conflictos. A través del “defensor de oficio” se trata de subsanar esta baja cobertura, pero éste sólo permite una asistencia formal, sin contenido material. Los consultorios jurídicos universitarios contribuyen parcialmente a llenar los vacíos de defensa; pero muchos de ellos trabajan en condiciones precarias y no se cuenta con el apoyo del Estado. Garzón, Misael *El acceso a la justicia en el Estado Social de Derecho*. En “Garantismo, eficiencia y reforma procesal penal”. Editores Jaime Granados, Alfredo Fuentes. CEJ, Bogotá 1999.

**Gráfico 15: Duración promedio de procesos penales según delitos**



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Análisis Estadístico.

Analizando, finalmente, la relevancia social de las actuaciones en la etapa del juicio, los estudios de la Corporación Excelencia en la Justicia muestran que los despachos penales están atendiendo principalmente algunas contravenciones que fueron objeto de penalización a mediados de los años noventa. En efecto, los Juzgados Municipales, que reciben cerca del 80% de los nuevos procesos penales que ingresan a la jurisdicción, se dedican en un 80% a estudiar contravenciones y el resto del tiempo a resolver acciones de tutela, hurtos, inasistencias alimentarias e infracciones del Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986). Por su parte, los Juzgados de Circuito penales, que canalizan el 15% de las nuevas demandas, se dedican principalmente a delitos de Ley 30/86, procesos sobre seguridad pública, acciones de tutela, hurtos y delitos contra la fe pública. Finalmente, las salas penales de los Tribunales Superiores, que reciben aproximadamente el 3% de las nuevas demandas, se dedican casi exclusivamente a resolver acciones de tutela. De esta manera, delitos como el homicidio no son estudiados en la proporción esperada para atender las demandas sociales de justicia. Por ejemplo, “los procesos por homicidio que entraron anualmente a los juzgados penales entre 1997 y 1999 fueron de 8.400, mientras que la Policía Nacional registraba un promedio anual de 24.000 homicidios para el mismo período <sup>49</sup>”.

A la llamada justicia regional, como se señalaba anteriormente, se le continuó atribuyendo desde 1992 el conocimiento de la criminalidad organizada, principalmente secuestro extorsivo, terrorismo, extorsión y narcotráfico. Aunque la Corte Constitucional respaldó la

<sup>49</sup> / El sistema penal puede cuestionarse aun más al considerar que apenas el 5% de las contravenciones culminó con sentencia en el período 1997-1999, lo que pone en tela de juicio la eficacia de la utilización del tiempo por parte de los jueces penales. Un alto porcentaje de estos procesos finaliza con declaraciones de incompetencia o por prescripción. CEJ, Justicia y Desarrollo: Debates. No.18, Nov. 2001. Op. Cit. Pg.16. Actualmente esta justicia se encuentra altamente congestionada, en especial a partir de la Ley 733 de 2002 que

constitucionalidad de esta justicia, le fue introduciendo limitaciones en aras de mayores garantías procesales <sup>50/</sup>. Por mandato de la Ley 270 de 1996 que había previsto la temporalidad de este esquema de investigación y juzgamiento, el Congreso expidió la Ley 504 de 1999 que dio carácter permanente a esta jurisdicción con varias modificaciones, entre ellas, eliminar la posibilidad de funcionarios y testigos secretos, restar valor probatorio a los informes de policía judicial, eliminar la participación obligatoria del Ministerio Público en los procesos, y dotar de competencia de segunda instancia a los tribunales de justicia ordinaria, eliminando, de esta manera, al llamado Tribunal Nacional de la justicia regional <sup>51/</sup>. Igualmente, se eliminó la posibilidad de que existieran Fiscales delegados ante la justicia regional y, en su lugar, se pretende fortalecer las llamadas unidades especializadas.

En cuanto a la justicia penal militar, se mantuvo vigente en la Constitución de 1991, para garantizar a los militares un fuero de juzgamiento con arreglo al Código Penal Militar, cuando en ejercicio de sus funciones o con ocasión de él, se involucraran en un hecho punible. Las pautas establecidas para establecer la existencia del foro son: i) que se esté en cumplimiento o en ejercicio de las funciones inherentes a su cargo y no en desarrollo de otras actividades; ii) que el servicio haya brindado las condiciones de modo, tiempo y lugar para la ocurrencia del hecho de que se trate; y iii) que la prestación del servicio sea la causa del hecho, es decir que exista una relación de causa efecto entre uno y otro <sup>52/</sup>.

Entre las críticas a la operación de este fuero, se señala que a pesar de tener un esquema más acusatorio que el de la jurisdicción ordinaria, no permite un verdadero acceso de las víctimas, precisamente en los casos más graves, vinculados a violaciones de derechos humanos o abuso de poder por parte de instituciones armadas <sup>53/</sup>. La tendencia a excluir las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, las cuales deben ser de competencia exclusiva de la justicia ordinaria, comenzó a abrirse camino a raíz de pronunciamientos de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, hasta su relativa consolidación a raíz de la reciente tipificación de estos delitos en el nuevo Código Penal.

Recientemente, ante el dramático incremento de actos terroristas de grupos alzados en armas, el Congreso adoptó la llamada Ley de Defensa y Seguridad Nacional dirigida a permitir al Poder Ejecutivo el establecimiento de “teatros de operaciones” donde

---

<sup>50/</sup> / Sentencias como las C-053, C-093, C-150 y C-275 de 1993; y C-394 de 1994, introdujeron limitaciones a los períodos de detención, y declararon inconstitucional condenar exclusivamente con base en testigos secretos, así como la reserva de aquellos apartes de la declaración que permitan la identificación del testigo, en razón que se violaba el derecho de defensa por no poder controvertirse los testimonios. Uprimny, Op. Cit. Pg. 47.

<sup>51/</sup> / La ley 504 de 1999 creó los Jueces Penales de Circuito Especializados y estableció que los funcionarios que se encontraban vinculados a la justicia regional se integrarían a los cargos correspondientes. Con el nuevo esquema, se pasó de 57 a 38 juzgados de circuito penales especializados, ubicados entre las cinco principales ciudades del país. Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2000-2001*. Op. Cit. Pg. 179.

<sup>52/</sup> / Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria. Solución de colisión positiva de competencias entre la Fiscalía Regional de Bogotá y la Justicia Penal Militar. Masacre de los Uvos. Bogotá, octubre de 1996.

<sup>53/</sup> / Binder, Alberto *Informe PNUD*. Op. Cit. Pg. 8.

autoridades militares podían cumplir funciones de policía judicial, en desarrollo de las facultades constitucionales del Presidente de mantener el orden público, dirigir la fuerza pública y prevenir alteraciones del orden constitucional <sup>54</sup>/. No obstante, la Corte Constitucional, en abril de 2002, mediante decisión dividida, declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de la mencionada ley, por considerar que se ponían en entredicho los derechos fundamentales y se subordinaban al poder ejecutivo las demás ramas del poder público. Se argumentó igualmente por la Corte, que el deber constitucional de los particulares de colaborar con la justicia, no podía implicar la posibilidad de que estos reemplazaran a las autoridades en el cumplimiento de sus funciones básicas.

Finalmente, en un contexto de búsqueda de fortalecer la eficacia del Estado en el procesamiento y penalización efectiva de quienes infringen la ley penal, es necesario comentar brevemente la situación del sistema penitenciario carcelario. Al respecto, en especial en la última década se ha venido registrando un grave estado de violencia y hacinamiento al interior de los centros de reclusión., a lo que han contribuido un régimen de privación de la libertad falto de garantías, y debilidad del sistema de defensa pública. La Corte Constitucional abordó en 1998 la problemática de los derechos humanos de los reclusos y fijó unos derroteros perentorios para dar solución a los problemas de hacinamiento, lograr la separación de sindicados y sentenciados, la rehabilitación de los reclusos y la atención de sus necesidades básicas <sup>55</sup>/. A mediados de los años noventa, cerca del 50% de los reclusos eran sindicados detenidos preventivamente, pero este porcentaje se redujo con respecto al 41% del año 2001 <sup>56</sup>/. Por otra parte, es destacable el esfuerzo de los últimos en años de aumentar la capacidad instalada de los centros de reclusión de 28 mil a 44 mil cupos, lo que ha permitido disminuir el porcentaje de hacinamiento desde un máximo de 37% en 2000 a un 12% en 2002 (Gráfico 16).

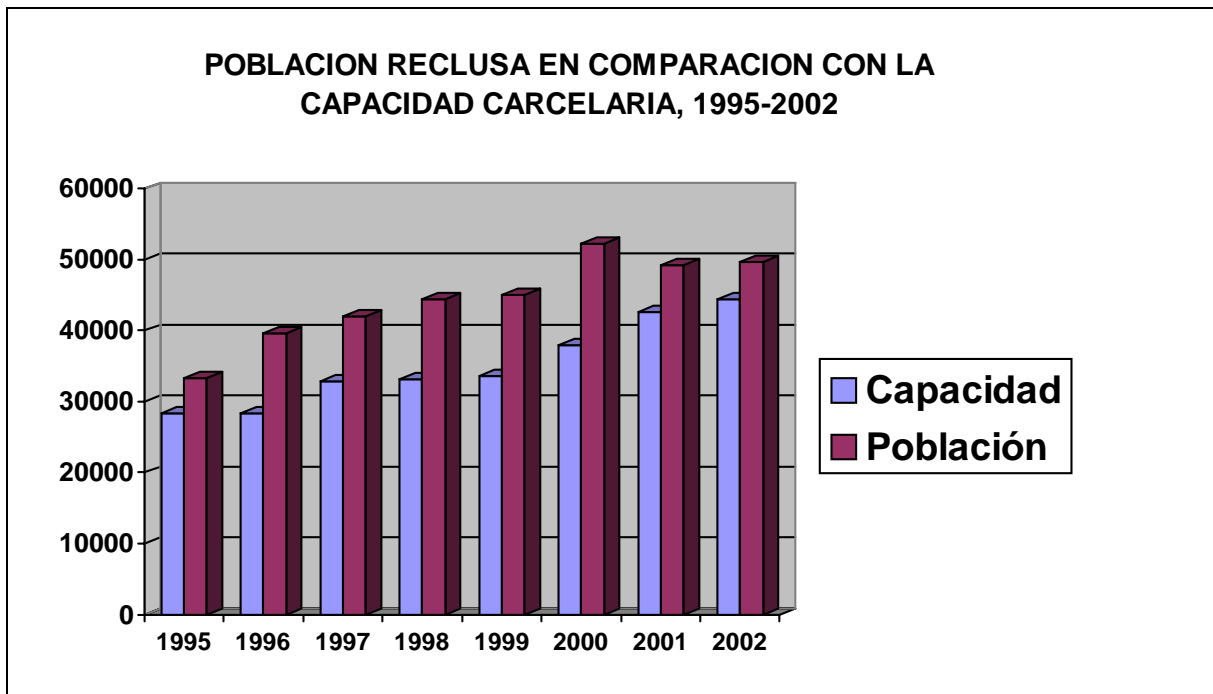
---

<sup>54</sup> / Ley 684 de 2001.

<sup>55</sup> / Sentencia T153 de marzo de 1998.

<sup>56</sup> / En desarrollo de los derroteros de la Corte, se han comenzado a registrar otros progresos en el desarrollo de un plan de ampliación y mejora de la infraestructura, aumento mayor sensibilización del personal de guardia en materia de derechos humanos, mayores operativos para decomisar armas dentro de los establecimientos, medidas para controlar actos de corrupción, y algunos programas para proteger derechos de los reclusos. Véase Vicepresidencia de la República *Observatorio de los Derechos Humanos en Colombia*. No.20. Bogotá, enero de 2002.

Gráfico 16



Fuente: INPEC y cálculos propios CEJ

Nota: Para el 2002 los datos están a marzo 31

Como estrategia de más largo plazo de transformación del sistema de investigación, procesamiento y castigo del delito en Colombia, es preciso destacar que ante la compleja realidad de la justicia penal descrita en este acápite, se viene planteando por parte de las organizaciones de la sociedad civil y operadores de la justicia penal, la necesidad de crear de un espacio interinstitucional, liderado por el Poder Ejecutivo, que permita la concertación y evaluación de la política criminal, desde la fase de prevención del delito hasta la atención post-penitenciaria <sup>57/</sup>. Así mismo, ante el colapso del régimen de procesamiento del delito, que explica en buena parte la morosidad, la congestión y las situaciones de impunidad, se viene insistiendo desde 1997 en la necesidad de adoptar un modelo procesal acusatorio que requeriría de un acto reformativo de la Constitución para desjudicializar la Fiscalía, con las siguientes características principales: <sup>58/</sup>:

<sup>57/</sup> / Se viene proponiendo la creación de un auténtico Consejo Nacional de Política Criminal de Estado con la participación de las ramas del Poder Público y articulado a las regiones. Véase Corporación Excelencia en la Justicia, *Justicia para el nuevo siglo: Aportes a la Agenda de Gobierno 1998-2002*. Bogotá 1998.

<sup>58/</sup> / Fuentes, Alfredo y Granados Jaime *Reforma a la Fiscalía General de la Nación*. Foro sobre reforma penal. Universidad de los Andes, mayo de 2001.

1. Adoptar el llamado “principio de oportunidad”, en virtud del cual un delito puede no ser investigado o llevado a juicio por razones de relevancia penal, con sujeción al previo control judicial.
2. Consagrar el juicio oral, público y contradictorio, no sólo por los compromisos derivados de tratados internacionales que obligan a Colombia, sino también por el imperativo que surge de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional.
3. Expedir en su momento un nuevo Código de Procedimiento Penal, que de sustento al nuevo sistema.
4. Acompañar la puesta en operación del nuevo esquema procesal con el establecimiento de medidas de protección suficientes, tanto para los jueces como para los fiscales
5. Promover una reingeniería institucional especialmente en la Policía Judicial y la Defensoría del Pueblo, así como redoblar esfuerzos de capacitación para que el centro de gravedad del proceso sea el juicio oral, todo lo cual implicará un fortalecimiento de los recursos humanos y logísticos de la rama judicial.

El nuevo Fiscal General de la Nación, con el apoyo del gobierno, presentó recientemente al Congreso, en abril de 2002, un proyecto de acto legislativo concertado con la rama judicial y la academia de acto legislativo cuyo objeto es precisamente modificar las reglas procesales, y adoptar “un sistema en el cual la libertad y los bienes de los sindicados solo pueden afectarse en virtud de disposición del juez correspondiente. A su turno la acusación aceptada da origen a la controversia y promueve, efectivamente, la acción penal. De ese modo se propende por un proceso de partes en el cual el juzgador está preservado en su imparcialidad”<sup>59</sup>. El trámite favorable de este proyecto tendría incidencias positivas destacables en la mejora de la eficiencia y de las garantías en el procesamiento del delito.

### **C. REFORMAS EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA**

En esta sección se examinan brevemente diversos mecanismos diferentes al aparato judicial para acceder a la justicia y el alcance de la llamada jurisdicción especial de paz, que han venido desarrollándose en especial a partir del nuevo marco constitucional de 1991. Así mismo, se describen las principales acciones constitucionales que han tenido un fuerte impacto en mejorar el acceso a la justicia y en el control judicial de diferentes actos del gobierno y del Estado en general.

---

<sup>59</sup> / Según la propuesta, la Fiscalía también busca fortalecer su naturaleza investigativa, con fundamento en los recursos criminalísticos y científicos, conservando la facultad de allanar, interceptar, y recoger pruebas con el propósito de descubrir y establecer la verdad del hecho punible y la responsabilidad del inculcado. Véase Proyecto de Acto Legislativo No. 237 de 2002, *Gaceta del Congreso*, abril 26 de 2002.



## 1. La “alternatividad” en el acceso a la justicia y soluciones en derecho o equidad

Aunque existen varios antecedentes legales e institucionales relacionados con la conciliación civil y comercial desde los años setenta, fue a partir de la Constitución de 1991 cuando se abren paso definitivamente las alternativas no judiciales como mecanismos para la solución pacífica de conflictos en derecho o en equidad. A los particulares se les abrió la posibilidad de ejercer funciones jurisdiccionales actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en los términos que determine la ley. Se abrió, igualmente, como se señalaba anteriormente, la posibilidad que determinadas autoridades administrativas pudieran cumplir excepcionalmente funciones jurisdiccionales <sup>60/</sup>.

Los desarrollos legales y jurisprudenciales en materia de alternatividad indican que se abrió paso gradualmente una concepción de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, MASC, no sólo para descongestionar el sistema judicial formal, sino como herramientas para fortalecer el tejido social de las comunidades locales mediante la consolidación de espacios propios y legítimos para atender la solución pacífica de diferencias <sup>61/</sup>.

Los principales marcos legales acordes con la Constitución de 1991 en materia de alternatividad han sido, entre otros, los siguientes <sup>62/</sup>:

- i) Ley 23 de 1991: reglamentó, por ejemplo, la transferencia de competencias a autoridades de policía; la conciliación laboral, de familia y contencioso administrativa; los centros de conciliación; la conciliación en equidad; y aspectos del régimen del arbitramento. Fue aprobada antes de la Constitución.
- ii) Decreto 2651 de 1991: extendió la conciliación judicial a los juicios ejecutivos; reglamentó el acceso a la conciliación extrajudicial para conflictos que hubieren iniciado proceso judicial; y reforzó las sanciones por inasistencia a la audiencia de conciliación.
- iii) Ley 270 de 1996: consagró el principio de alternatividad y reguló el ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por los particulares.
- iv) Ley 446 de 1998: dio carácter permanente a varias normas contenidas en decretos anteriores y complementó ciertos aspectos de los MASC; adoptó una definición legal y clasificó las modalidades judiciales y extrajudiciales de conciliación; complementó reglas aplicables a la conciliación laboral, de familia

---

<sup>60/</sup> / “La conciliación no tiene en estricto sentido el carácter de actividad judicial ni da lugar a un proceso jurisdiccional, porque el conciliador, autoridad administrativa o judicial, o particular, no interviene para imponer a las partes la solución del conflicto en virtud de una decisión autónoma e innovadora. El conciliador simplemente se limita a proponer fórmulas para que las partes se avengan a lograr la solución del conflicto, y a presenciar y a registrar el acuerdo a que han llegado éstas; el conciliador, por consiguiente, no es parte interesada en el conflicto y asume una posición neutral”. Corte Constitucional, *Sentencia C-160*. 1999.

<sup>61/</sup> / Corte Constitucional *Sentencia C-037*. 1996

<sup>62/</sup> / Varón, Juan Carlos *Manual de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos*. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ministerio de Justicia. Bogotá 2002.

- y administrativa; reguló la conciliación en equidad; ajustó los requisitos para la creación de Centros de Conciliación, y estableció, por primera vez, la conciliación como requisito de procedibilidad en materias laboral y de familia.
- v) Decreto 1818 de 1998: compiló la normatividad y pretendió convertirse en un estatuto integrador de las reglas aplicables a los MASC. Sin embargo, introdujo confusión y falta de técnica jurídica en el estatuto adoptado.
- vi) Ley 640 de 2001: estableció la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad en las materias civil y comercial, laboral, de familia y contencioso administrativa, bajo un esquema gradual que comprende la capacitación previa de todos los abogados; incluyó a los notarios dentro del universo de los conciliadores institucionales; adoptó reglas en asuntos como las calidades y clases de conciliadores, modalidades de conciliación y competencias; y facultó al gobierno para adoptar un nuevo estatuto que compile las normas aplicables a la conciliación. La Corte falló recientemente la inconstitucionalidad de la conciliación obligatoria en materia laboral.

En desarrollo de las normas anteriores, actualmente se encuentran aprobados y funcionando 113 Centros de Conciliación, amparados por diversas organizaciones sociales, empresariales y académicas. En el Cuadro 4 se observa que la mayoría (el 44%) de los Centros están a cargo de universidades, si se tiene en cuenta la obligatoriedad de contar con estas unidades en los Consultorios Jurídicos de las Facultades de Derecho. Siguen en importancia las Cámaras de Comercio que dan cuenta del 36% de los Centros y en tercer lugar las organizaciones de profesionales -abogados, arquitectos, e ingenieros, principalmente-. Por último, organizaciones cívicas y sociales y gremiales.

**Cuadro 4**

<b>INSTITUCIONES PROMOTORAS DE CENTROS DE CONCILIACIÓN 1991 - 2000</b>		
<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>No. DE CENTROS</b>	<b>%</b>
Cámaras de Comercio	41	36,28
Universidades	50	44,25
Gremiales	4	3,54
Organizaciones Profesionales	12	10,62
Organizaciones Cívicas y Sociales	6	5,31
<b>TOTAL</b>	<b>113</b>	<b>100,00</b>

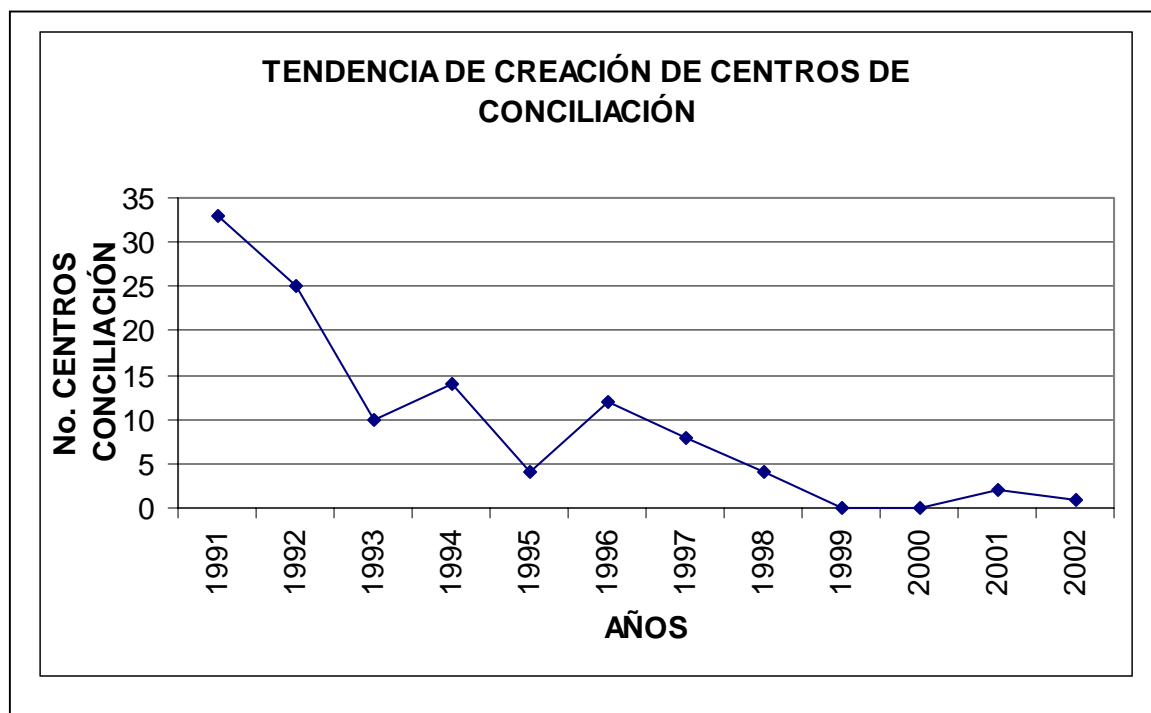
Fuente: Elaborado con base en cifras del Ministerio de Justicia

La mayoría de los Centros se encuentran en Bogotá (32); Medellín (9); Bucaramanga, Buga, Cali, Cúcuta e Ibagué (6 c/u); Barranquilla (5); Cartagena (4); Cundinamarca, Manizales, Pasto y Pereira (3 c/u); Antioquia, Armenia, Neiva, Popayán, Santa Marta, Santa Rosa de Viterbo y Villavicencio (2 c/u); y Florencia, Montería, Riohacha, Sincelejo Tunja, Valledupar y Yopal (1 c/u). Pese a su contribución a la solución extrajudicial, en derecho, de diversos conflictos, el desarrollo institucional de los Centros ha sido reducido

frente a la magnitud de la conflictividad, y si se le compara con los más de seis mil funcionarios que tienen competencia para soluciones jurisdiccionales en la rama. La dinámica de creación de Centros se detuvo desde comienzos de los noventa, pero podría reactivarse ante las recientes exigencias de conciliación como requisito de procedibilidad, así como de las políticas de fortalecimiento de la justicia en zonas de conflicto (Gráfico 17).

Entre las explicaciones que se han dado para justificar porqué el desarrollo de los centros de conciliación ha estado más articulado a núcleos privados como son las Cámaras de Comercio y las universidades, se señala que, en el primer caso, se ha contado con recursos provenientes del registro público mercantil que permiten asignar recursos para las actividades de los centros. En el caso de las universidades, la exigencia legal de que todo consultorio jurídico universitario debe tener un centro de conciliación ha incidido en la operación de un número amplio núcleos conciliatorios. Ello no significa que la conciliación esté dirigida a atender grupos de altos ingresos. Las universidades a través de sus estudiantes de último año de Derecho se concentran, por ejemplo, en atender casos los grupos sociales de menores ingresos. Por otra parte, las Cámaras de Comercio más importantes del país vienen apoyando la apertura de sedes sociales de conciliación comunitaria y desarrollando programas amplios de capacitación sobre los MASC, tanto en la comunidad jurídica, como en escuelas, colegios, y barrios cubiertos por las sedes comunitarias <sup>63</sup>/.

**Gráfico 17**



<sup>63</sup> / Cámara de Comercio de Bogotá *Balance de Gestión 2000-2002*. Bogotá, marzo de 2002

En lo que respecta a la conciliación “en equidad”, cabe recordar que con el argumento de descongestionar los despachos judiciales, se promovió por primera vez con la expedición de la Ley 23 de 1991 una figura de justicia comunitaria de resolución de conflictos, que fue la del conciliador en equidad <sup>64/</sup>. Posteriormente, en el mismo año de 1991, se le dio respaldo constitucional a este esquema en el artículo 116 de la Carta Política. La conciliación en equidad se define como “una figura que promueve la resolución pacífica de conflictos en el contexto comunitario e implica la participación o intermediación de un tercero, miembro de la comunidad, en conflictos diversos entre los integrantes de la misma. Su objetivo principal es ofrecer una alternativa pacífica, participativa y eficaz de tratamiento o atención a los conflictos comunitarios” <sup>65/</sup>.

La función inicialmente instrumental de la conciliación en equidad y la falta de preparación del Estado para asumir la responsabilidad de desarrollarla, se tradujo, en una primera etapa, en acciones débiles de capacitación de algo más de mil conciliadores, y en los primeros convenios con entes territoriales para proveerles de un espacio físico. En una segunda etapa, a partir de 1994, el esquema fue promovido a través de un convenio entre el Ministerio de Justicia y el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). El eje fundamental de la actividad estatal giró alrededor de la capacitación de los líderes comunitarios y en su nombramiento como conciliadores, con un mayor apoyo descentralizado de las ONG <sup>66/</sup>. En 1995 los conciliadores en equidad nombrados llegaron a 1.500. Sin embargo, frente a limitaciones económicas, la falta de capacidad operativa del Ministerio para apoyar los programas en todas las zonas donde operaban las ONG, y ante una capacitación jurídica eminentemente formal que desconocía las realidades locales, se generó desmotivación en los líderes comunitarios y se produjo prácticamente un abandono de las experiencias nacientes <sup>67/</sup>.

En 1997 se inicia una tercera etapa más consistente de apoyo a la justicia alternativa con el respaldo de la Red de Justicia Comunitaria, que agrupa a las ONG que habían desarrollado el programa, la cual fue contratada por el Ministerio de Justicia para hacer el seguimiento de los procesos iniciados, capacitación continuada, sistemas de información investigación y difusión.

A pesar de la marcada debilidad que ha caracterizado, en general, al apoyo del Estado a este proceso, es positivo que muchos de los conciliadores en equidad capacitados y nombrados han ganado el reconocimiento en sus comunidades y se han convertido en verdaderos facilitadores de acuerdos entre las partes, frente a los conflictos tanto individuales como

---

<sup>64/</sup> / Artículos 81 y siguientes de la Ley 23 de 1991

<sup>65/</sup> / Ministerio de Justicia y del Derecho, *Cartilla “Conozcamos la conciliación en equidad”*. Bogotá, 2000.

<sup>66/</sup> / Gálvez, Norma “Las prácticas locales de justicia como política pública: reglas formales que generan oportunidad para actuar”. En *Justicia y Desarrollo: Debates*. No. 10, diciembre de 1999. Pg. 73.

<sup>67/</sup> / El mayor énfasis en esta etapa se hizo en la capacitación y nombramiento de los conciliadores. No hubo una acción de seguimiento y acompañamiento del proceso que ya se había iniciado. Además, en 1995 y 1996 se presentaron varias situaciones de transformación institucional que afectaron tanto al Ministerio de Justicia como al PNR. Este último fue reemplazado por la Red de Solidaridad Social, hecho que posteriormente condujo al cierre de la Unidad de Justicia del PNR. Véase: Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de los Andes, *CIJUS Las Unidades de Mediación y Conciliación de Bogotá y su aporte a la Democracia*. 2001

comunitarios. A fines de los años noventa se estima que había cerca de 1.500 conciliadores en equidad y aproximadamente 92.700 casos atendidos, entre conciliaciones y mediaciones, de los cuales un 70% correspondía a conflictos de familia, arrendamientos y servidumbres, en 73 municipios de 11 departamentos <sup>68</sup>/. En la última etapa del desarrollo de la conciliación en equidad, se ha dado un paso importante de ensanchar el apoyo al desarrollo de la figura por parte de autoridades locales de las principales ciudades <sup>69</sup>/.

Otro mecanismo de gran importancia para ampliar el acceso a la justicia, que ha tenido desarrollos legislativos a partir de la Constitución de 1991, es el de los jueces de paz “*encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios*” <sup>70</sup>/. Los jueces de paz, junto con las autoridades de los pueblos indígenas, hacen parte de las denominadas “jurisdicciones especiales”, en la Constitución de 1991. La Ley 497 que reglamenta esta figura del juez de paz fue sancionada a comienzos de 1999 y permite que las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, lleven al conocimiento de estas personas, elegidas popularmente, la solución en equidad de ciertos conflictos. El proceso de elaboración legislativa fue estudiado y seguido por las entidades públicas y ONG interesadas en el tema y con experiencia en justicia comunitaria. Los alcances de la nueva reglamentación abren nuevos espacios al reconocimiento de prácticas comunitarias autónomas de resolución de conflictos, pero con algunas características diferentes en la operación de los conciliadores en equidad.

Entre los principales alcances que el legislador dio a esta jurisdicción especial están los siguientes: i) competencia en materias susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento, no sujetas a solemnidades, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes; ii) competencia territorial en el lugar en que residan las partes, en la zona en donde ocurran los hechos o el sitio que las partes designen de común acuerdo; iii) elección popular de los jueces y candidatos postulados ante el respectivo Personero Municipal, por organizaciones comunitarias o grupos organizados de vecinos; iv) requisitos de mayoría de edad, ciudadanía en ejercicio, pleno goce de derechos civiles y políticos y haber residido en la comunidad respectiva por lo menos un año antes de la elección para poder ser juez de paz ; v) ausencia de remuneración económica por su labor; vi) financiación y capacitación a los jueces de paz, así como implementación de un programa de seguimiento, mejoramiento y control de esta jurisdicción, por parte del Consejo Superior de la Judicatura; vii) responsabilidad de divulgación del programa en las comunidades, a cargo del Ministerio de Justicia y de los alcaldes; ix) procedimiento flexible, con libertad probatoria; una etapa de conciliación y otra de decisión; x) una segunda instancia a cargo de “jueces de

---

<sup>68</sup> / Ministerio de Justicia y del Derecho, *Análisis estadístico y cualitativo de la gestión de los programas y su impacto*. División de Conciliación y Soluciones Extrajudiciales. Bogotá, 1999

<sup>69</sup> / Desde el año 2000, la Secretaría de Gobierno de Bogotá viene impulsando, en coordinación con el Ministerio de Justicia una política distrital en materia de conciliación a través de la División de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia. Así, se ha incorporado como función de las llamadas Unidades de Mediación y Conciliación el acompañamiento del proceso de selección y capacitación de conciliadores en equidad en doce localidades de Bogotá y en la puesta en marcha de la figura. Con la asesoría de la Cámara de Comercio de Bogotá y de NEST consultores se llegaron a formar aproximadamente 500 líderes comunitarios. CIJUS, Ibid.

<sup>70</sup> / Artículo 247 de la C.P.

reconsideración”, (también elegidos popularmente) y del juez de paz de conocimiento; xi) facultades especiales a los jueces de paz para imponer sanciones no violatorias de los derechos humanos.

La puesta en operación del proceso de elección de los primeros jueces de paz ha involucrado el trabajo conjunto de organizaciones tanto estatales como no gubernamentales, en un cuerpo de concertación que ha liderado el Consejo Superior de la Judicatura. Existe el desafío de evitar los errores que se cometieron en el impulso de la conciliación en equidad para lograr, finalmente, que las comunidades se apropien de la figura y que en la actual situación de violencia que vive el país, pueda convertirse en instrumento de convivencia pacífica y no una herramienta de mayor poder para los grupos armados. Actualmente, luego de las primeras elecciones municipales realizadas en el 2001, han sido designados popularmente 373 jueces de paz, en las localidades de 12 municipios de 7 departamentos del país <sup>71/</sup>.

Como se señalaba anteriormente, la otra jurisdicción especial consagrada en 1991 corresponde a la de las autoridades indígenas que tienen la capacidad de ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos <sup>72/</sup>. No obstante, la misma Constitución señala que su actividad jurisdiccional no debe ser contraria a dicha Constitución y leyes de la República. También, se establece que la ley establecerá formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional. Esta tipificación constitucional de la justicia indígena hace parte del reconocimiento de Nación como diversa y plural, tanto étnica como culturalmente, en un contexto de diversidad representada en 81 culturas diversas con sus poderes, institucionalidades y sistemas normativos <sup>73/</sup>. El legislador no ha abordado aun el reto de articular la jurisdicción indígena con el sistema nacional, lo que implicaría no solo profundizar el reconocimiento de sistemas jurídicos plurales, los criterios y la experiencia de los cabildos y autoridades tradicionales, sino establecer puentes que permitan enmarcar aquellos entendimientos jurídicos con el resto de la justicia nacional. Al respecto, la Corte Constitucional, a través de fallos de acciones de tutela, ha dado pasos orientadores sobre los posibles límites jurídicos que tendrían algunas decisiones de autoridades de pueblos indígenas a la luz de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política <sup>74/</sup>.

Finalmente, en materia de mecanismos de acceso a la justicia es necesario poner de presente la importancia que ha venido adquiriendo el esquema multiagencial conocido como las Casas de Justicia, iniciado desde mediados de los años noventa por iniciativa

---

<sup>71</sup> / Una completa bibliografía sobre los antecedentes y alcances de la jurisdicción especial de paz y las características de la nueva legislación, puede consultarse en CEJ *Justicia y Desarrollo: Debates*. Revistas No. 8 y No.10. Junio y diciembre de 1999. Op. Cit.

<sup>72</sup> / Artículo 246 de la C.P.

<sup>73</sup> / Ministerio de Interior *Los Pueblos Indígenas en el país y en América: Elementos de política colombiana e internacional*. Dirección General de Asuntos Indígenas; Bogotá 1998

<sup>74</sup> / Véase una discusión al respecto en Sánchez Botero, Esther *Justicia y pueblos indígenas de Colombia*. UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia; Bogotá 1998. Véase también Corte Constitucional, Sentencia T-254 de 1994

gubernamental. Se trata de la organización de centros de prestación de servicios de solución de conflictos que aplican mecanismos de justicia en determinadas localidades marginales y en forma gratuita, en beneficio de comunidades pobres de la población. Una Casa de Justicia se caracteriza por la presencia de instituciones de diversa naturaleza, tanto públicas como privadas, que prestan servicios que permiten involucrar a la comunidad en la prevención y resolución formal y no formal de sus conflictos. Las Casas aglutinan funcionarios designados por sus respectivas organizaciones que cumplen, por ejemplo, funciones de Fiscales, Inspectores de Policía, Defensores de Familia, Jueces de Paz, Defensores Públicos, organizaciones no gubernamentales a cargo de equipos de trabajo social, y universidades a cargo de consultorios jurídicos y centros de conciliación <sup>75/</sup>.

Esta iniciativa constituye un modelo interesante que permite la acción integral del Estado y la sociedad civil para ampliar la cobertura de la administración de justicia, combinando la solución de conflictos con acciones de participación y pedagogía ciudadana para la construcción de una convivencia pacífica. Existen en la actualidad 18 Casas de Justicia distribuidas en varias regiones del país y se estima que más de un millón de casos han sido atendidos <sup>76/</sup> En los próximos años se tiene previsto por lo menos duplicar el número de estas Casas, como parte de los proyectos de fortalecimiento de la justicia del Plan Colombia.

## **2. Acciones constitucionales, acceso a la justicia y controles de constitucionalidad**

La nueva Carta Política de 1991 estableció una extensa gama de derechos y garantías ciudadanas y mecanismos para hacerlos efectivos. Entre tales mecanismos se adoptaron las denominadas acciones constitucionales, destacándose entre ellas la acción de tutela, las acciones populares y de grupo, la acción de incumplimiento y la acción pública de inconstitucionalidad. La primera de ellas ha tenido un amplio impacto en el aparato judicial y permite a los ciudadanos reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Igualmente, se determinó que la ley reglamentaría los casos en que la acción de tutela procedería contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afectara grave y directamente el interés colectivo o respecto de quienes el solicitante se hallara en estado de subordinación o indefensión <sup>77/</sup>

La acción de tutela, que solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, ha sido ampliamente utilizada en un país como Colombia, donde situaciones como la inestabilidad económica, la ineficiencia en la prestación de servicios

---

<sup>75/</sup> / Ministerio de Justicia y del Derecho y AID *Programa Nacional de Casas de Justicia*. Bogotá, Agosto de 2001.

<sup>76/</sup> / Ibid. El Decreto 1477 de 2000 regula el Programa Nacional de Casas de Justicia.

<sup>77/</sup> / Artículo 86 de la C. P.

públicos, el abuso de las autoridades públicas, la falta de diligencia en la acción estatal, la lentitud y desconfianza en la justicia ordinaria y el desequilibrio entre las personas jurídicas y los individuos, son muy frecuentes <sup>78/</sup>. Los primeros años de funcionamiento de la tutela mostraron cómo los principales hechos que dan lugar a ella tienen que ver con la falta de respuesta a peticiones de ciudadanos a las entidades públicas, en especial en asuntos de seguridad social, derechos laborales, pagos de salarios y prestaciones y despidos de empleados. Así mismo, en cuanto a los derechos solicitados, el más significativo es el de vulneración del derecho de petición, como resultado de la falta de respuesta a las solicitudes de los particulares. Así mismo, el derecho al trabajo y el debido proceso explican un amplio porcentaje de las tutelas interpuestas <sup>79/</sup>.

La forma como la acción de tutela ha ido arraigándose en la sociedad debido a la efectividad y prontitud con que los funcionarios judiciales responden a las demandas ciudadanas, se ilustra en el Gráfico 18. En 1996, por ejemplo, las más de 31.295 tutelas significaban una tasa nacional de demanda de 79 tutelas por cada 100 mil habitantes, mientras que las 131.764 acciones falladas en el 2000 se tradujeron en una tasa de 310 tutelas por cada 100.000 habitantes. Si bien es cierto que las acciones de tutela todavía representan un componente reducido de los casos que ingresan anualmente a la jurisdicción ordinaria (3% en promedio entre 1994 y 1998) este porcentaje se viene incrementando sustancialmente y es así como en 1999 y 2000 las tutelas significaron el 5% y el 8.5% respectivamente de los ingresos de la jurisdicción ordinaria <sup>80/</sup>.

---

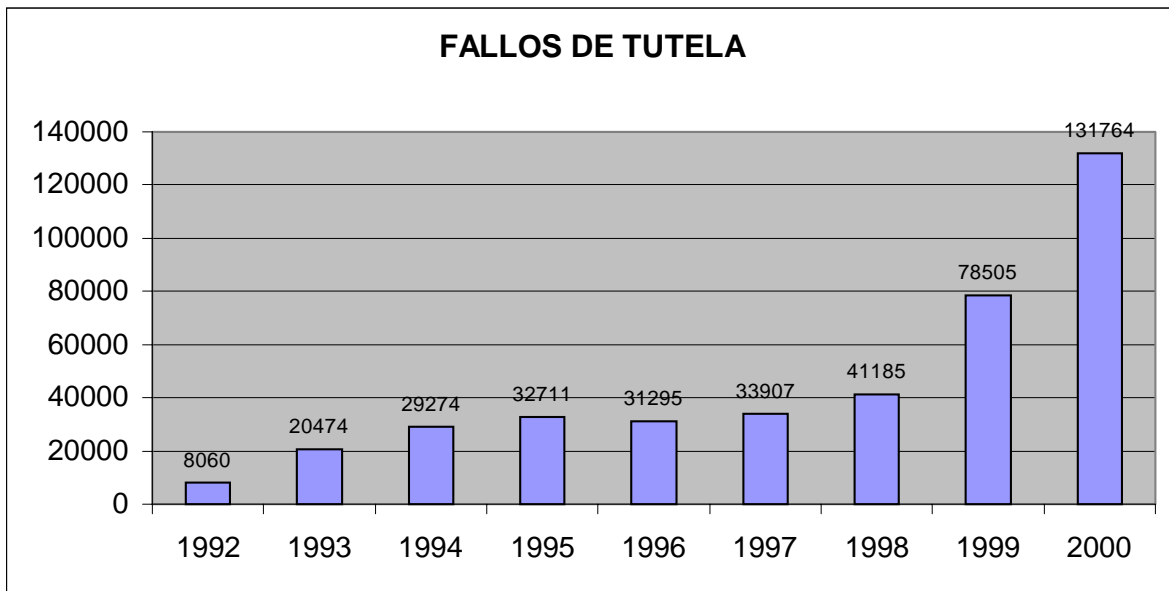
<sup>78/</sup> Fuentes, Alfredo y Amaya, Carlos, *Demanda y oferta judicial: dificultades de ajuste*. Documento presentado a la Conferencia sobre Demanda de Justicia. Banco Mundial-CIDE. Ciudad de México, mayo 2001, pg. 48.

<sup>79/</sup> CIJUS, *Incidencia social de la acción de tutela*. Universidad de Los Andes, Bogotá, 1995.

<sup>80/</sup> El 78% de las demandas se presentan en los despachos penales y civiles. El incremento reciente de la demanda de protección se ha originado principalmente por las reclamaciones de aumento salarial derivadas del Decreto 182 de 2000. Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2000-2001*. Op. Cit.



**Grafico 18**



Fuente: Corte Constitucional. Relatoría, Estadísticas 1992-2000

Más del 80% de las tutelas que ingresaron a los despachos judiciales en el año 2000 fueron atendidas en primera instancia y el resto en segunda. Históricamente ello representa una tendencia positiva frente al volumen de 70% tutelas que agotaban su trámite procesal en la primera instancia, y comienza a reflejar un efecto positivo del trabajo de la Corte Constitucional en materia de jurisprudencia.

El crecimiento de la demanda de tutelas no significa necesariamente que ellas sean siempre concedidas por los jueces. La distribución de los fallos de tutela de primera instancia muestra que la mayoría niegan las peticiones de los ciudadanos. Sin embargo, el volumen de fallos favorables viene presentando un aumento más acelerado desde mediados de los años noventa. En efecto, en 1994 la participación de las tutelas negadas dentro del total era cercana al 70%, siendo el principal motivo de negación la existencia de otro medio de defensa judicial, seguido de la inexistencia de la vulneración del derecho invocado. En 1998 la proporción de fallos negados se había reducido a 56%, generándose un incremento correspondiente en la participación de los fallos concedidos.

En el caso de las sentencias de “revisión” de la Corte Constitucional sobre todas las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela <sup>81/</sup>, ésta ha venido revisando un porcentaje relativamente reducido de providencias, equivalente al 4.35% de todos los fallos de tutela producidos en el período 1992-2000 (Cuadro 5). Dichas revisiones se han

<sup>81/</sup> / La revisión de los fallos de tutela de todos los jueces por parte de la Corte Constitucional está prevista en el Artículo 241, numeral 9 de la Constitución Política.

traducido en 4.695 sentencias durante esos nueve años, la mayoría de las cuales, en este caso, han sido concedidas por el máximo tribunal constitucional.

**Cuadro 5: Fallos de tutela revisados (1992-2000 Febrero)**

AÑOS	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
FALLOS DE TUTELA (PARA EVENTUAL REVISIÓN)	8060	20474	29274	32711	31295	33907	41185	78505	131764	407175
FALLOS DE TUTELAS REVISADOS	590	450	400	542	903	1073	1373	1413	10997	17741
PORCENTAJE	7.32	2.19	1.36	1.65	2.88	3.16	3.33	1.79	8.34	4.35

Fuente: Corte Constitucional. Estadísticas 1992-2000

En efecto, en el Cuadro 6 se observa que a partir de 1997 la mayoría de las decisiones de la Corte acerca de los fallos escogidos para revisión, han sido para conceder, en promedio, aproximadamente un 60% de las acciones de tutela. Dicho porcentaje refleja el volumen de casos donde, de manera total o parcial, la Corte reconoció las pretensiones del demandante. Para el período total de 1992-2000 se tiene que las 2845 tutelas concedidas representaron el 58% de los fallos <sup>82</sup>/.

**Cuadro 6: Balance de fallos de Tutela (1992-2001 Febrero)**

	Concedidas	%	Negadas	%	Total
1992	85	46.7	97	53.29	182
1993	188	47.71	206	52.28	394
1994	191	53.05	169	46.94	360
1995	200	49.62	203	50.37	403
1996	185	50.00	185	50.00	370
1997	221	58.77	155	41.22	376
1998	364	64.42	201	35.57	565
1999	488	69.21	217	30.78	705
2000	820	61.19	520	38.80	1340
2001	103	55.97	81	44.02	184
<b>TOTAL</b>	<b>2845</b>	<b>58.31</b>	<b>2034</b>	<b>41.69</b>	<b>4879</b>

Fuente: Corte Constitucional. Estadísticas 1992-2000

El trabajo de la Corte Constitucional en materia de tutelas viene representando un componente creciente de su carga laboral, sobre todo a partir de 1998, cuando estas

<sup>82</sup> / En investigación reciente del CIJUS para el Consejo Superior de la Judicatura, sobre las causales de revocatoria de sentencias en la jurisdicción constitucional, se encontró que (tanto en casos en que se conceden o niegan las pretensiones de los demandantes), la Corte Constitucional tiende a revocar las sentencias de los jueces, principalmente porque estos no estarían valorando adecuadamente la idoneidad o eficacia del otro medio de defensa o porque están desestimando las subreglas de la Corte. CIJUS, *Análisis de revocatoria de sentencias en las áreas civil, penal, laboral, de familia, administrativa y de tutela en Bogotá*. Bogotá 2001

acciones pasaron a significar más del 70% de los fallos totales producidos por dicha entidad (Cuadro 7). Pese al menor peso relativo de las acciones de inconstitucionalidad dentro del trabajo de la Corte, se destaca que el número de fallos anuales por este concepto (cerca de 400 en el año 2000) aparece como excesivo, y representa tres o cuatro veces más que las sentencias de inconstitucionalidad que adoptan otras Cortes Constitucionales del mundo, por ejemplo, en Estados Unidos o Alemania. La explicación de esta diferencia parece radicar en el modelo colombiano que permite que cualquier ciudadano presente, sin condicionamiento alguno, acciones de inconstitucionalidad contra leyes y decretos con fuerza de ley, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Ello, en contraste con modelos donde se consagra la exigencia de demostración de interés legítimo directo o indirecto para la presentación de dichas demandas

**Cuadro 7: Visión global del trabajo de la Corte Constitucional**

AÑO	TUTELAS	PORCENTAJE	CONSTITUCIONALIDAD	PORCENTAJE	TOTAL
1992	182	77.44	53	22.55	235
1993	394	65.88	204	34.11	598
1994	360	61.85	222	38.14	582
1995	403	63.96	227	36.03	630
1996	370	51.53	348	48.46	718
1997	376	55.29	304	44.7	680
1998	565	70.18	240	29.81	805
1999	705	70.99	288	29	993
2000	1340	77.27	394	22.72	1734
<b>TOTAL</b>	<b>4695</b>	<b>67.45</b>	<b>2280</b>	<b>32.54</b>	<b>6975</b>

Fuente: Corte Constitucional. Estadísticas 1992-2000

También en las demás altas cortes el impacto de la tutela viene siendo creciente. En la Corte Suprema la evolución de las providencias que resuelven acciones de tutela ha crecido dramáticamente dentro de los casos en que ejerce competencia de segunda instancia, llegando a constituirse en el 50% de su carga de trabajo. Sin embargo, dicha carga arroja resultados que prácticamente no modifican los fallos de los jueces, puesto que sólo el 11% de las providencias de la Corte modifican las tutelas del juez de primera instancia. Ello permite plantear interrogantes sobre la justificación de que el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria asuma la apelación de tutelas que le están generando elevada congestión, con escasa incidencia decisoria. En el caso del Consejo de Estado, también el número de fallos de tutela proferidos se ha incrementado abrumadoramente a lo largo de los últimos nueve años, especialmente a partir de 1997, lo cual ha afectado negativamente la labor de las diferentes secciones de dicho tribunal, en las que otros asuntos de gran relevancia están siendo relegados. En ese año el Consejo falló aproximadamente 1000 casos de tutela, hasta llegar a cerca de 3.500 en la actualidad <sup>83</sup>/.

Las otras herramientas que están contribuyendo a ensanchar el acceso a la justicia son las acciones populares y de grupo, y las de cumplimiento. Las primeras fueron reguladas por la Constitución de 1991 para la protección, ante una autoridad judicial, de los derechos e

<sup>83</sup> / Fuentes, Alfredo y Amaya, Carlos *Demanda y oferta judicial*. Op. Cit. Pg. 55.

intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia y otros de similar naturaleza. La Constitución abrió también la posibilidad de entablar acciones por los daños ocasionados a un número plural de personas y le dio al legislador la posibilidad de definir casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos <sup>84</sup>/.

Las acciones populares tuvieron varios antecedentes en el derecho colombiano, pero fue realmente a partir de los desarrollos de la nueva Constitución que se abrieron amplias posibilidades de interponerlas contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. La instauración de estas acciones puede hacerla la persona afectada o por medio de apoderado judicial y cuentan con dos instancias. Las acciones de clase, por su parte, “se originan en los daños ocasionados a un número plural de personas que deciden acudir ante la justicia en acción única para obtener la respectiva reparación y ... a pesar de referirse a intereses comunes, se pueden individualizar en relación con el daño cuya indemnización se persigue ... Las acciones de clase no hacen relación exclusivamente a derechos constitucionales fundamentales, ni únicamente a derechos colectivos, toda vez que comprenden también derechos subjetivos de origen constitucional o legal, los cuales suponen siempre la existencia y demostración de una lesión o perjuicio cuya reparación se reclama ante juez” <sup>85</sup>/.

Los matices entre las dos acciones se ilustran en el Cuadro 8.

**Cuadro 8: Características Acciones Populares y de Grupo**

ASPECTO	ACCIONES POPULARES	ACCIONES DE GRUPO
Derechos que amparan	Derechos Colectivos	Derechos individuales, sociales, culturales y derechos colectivos.
Finalidad	Pública	Privada
Legitimación para actuar	Cualquier persona. No requiere apoderado.	Número plural de personas perjudicadas que sean miembros del grupo. También el Defensor del Pueblo y los Personeros pero en representación de miembros del grupo. Requiere apoderado judicial.
Carácter	Preventivo. En ocasiones puede ser también remedial.	Remedial. Indemnizatorio.
Contenido de la sentencia	Orden de dar, hacer o no hacer. Pago de la recompensa.	Pago de una suma que constituye un fondo para a su vez, pagar a los miembros del grupo.

Fuente: Plan Nacional de Formación y Capacitación de la Rama Judicial. Acciones Populares, de Grupo y de Cumplimiento. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Documento elaborado por Beatriz Londoño.

<sup>84</sup> / Artículo 88 de la C.P. y Ley 472 de 1998.

<sup>85</sup> / Corte Constitucional, *Sentencia C-215*. 1999. Los antecedentes y desarrollos jurisprudenciales recientes de estas acciones pueden consultarse en Consejo Superior de la Judicatura, *Acciones populares de Grupo y de cumplimiento*”. Documento elaborado por Beatriz Londoño. Bogotá, 2001

A partir de la vigencia de la Ley 472 de 1998 <sup>86/</sup>, que entró en vigencia en agosto de 1999 y hasta fines de 2001 se habían presentado 530 acciones populares, es decir unas 250 por año, de las cuales se habían fallado cerca de 100 <sup>87/</sup>. La evaluación de estos primeros fallos permite destacar que la gente del común, personas naturales no abogados, están interponiendo la mayoría de las acciones ante los jueces. Por su parte, un alto porcentaje de los demandados (75%) son entidades públicas, donde las alcaldías municipales aparecen como las más demandas. En cuanto a los derechos solicitados, los jueces reconocen principalmente violaciones a tres derechos colectivos: goce de un ambiente sano, utilización y defensa del espacio público, y seguridad y salubridad públicas. Le siguen en importancia otros derechos tales como defensa del patrimonio público, acceso a servicios públicos y realización de construcciones sin el respeto de las normas legales. Por este motivo, más del 90% de las acciones han sido falladas por los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa. Por último, se aprecia que el grado de efectividad de interponer estas acciones judiciales es relativamente alto, superior al de las acciones de tutela, si se tiene en cuenta que el 62% de las sentencias resultaron favorables a las pretensiones de los actores <sup>88/</sup>.

Finalmente, la denominada “acción de incumplimiento” tiene, igualmente, su origen en la Constitución Política que establece que “toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo . En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido” <sup>89/</sup>. Esta acción que ha sido regulada en la ley 393 de 1997 fue utilizada inicialmente de manera importante pero su volumen se redujo a partir de 1998, al parecer por dificultades que tocan con los requisitos y la procedibilidad de la acción. Así mismo, de acuerdo con evaluaciones del Ministerio de Justicia ha sido muy elevado el número de sentencias desfavorables (alrededor del 80%). Las causas más comunes para declarar improcedente las acciones han sido la existencia de otros instrumentos para lograr el efectivo cumplimiento de ley o acto administrativo (76% de los casos) y por tratarse de violaciones que deben ser resueltas mediante acción de tutela. Finalmente, se ha encontrado que las acciones de cumplimiento se interponen en su gran mayoría por particulares y muy poco por servidores públicos<sup>90/</sup>.

---

<sup>86/</sup> / La Ley 472 de 1998 entró en vigencia un año después d su aprobación, en agosto de 1999

<sup>87/</sup> / Londoño, Beatriz y García Laura *Análisis de las Estadísticas sobre Acciones Populares y derechos colectivos*. Documento de investigación Facultad de Jurisprudencia Universidad El Rosario. Bogotá 2002.

<sup>88/</sup> / Ibid.

<sup>89/</sup> / Artículo 87 de la C.P.

<sup>90/</sup> / Ministerio de Justicia y del Derecho, *Informe al Congreso de la República: Impacto de la Ley 393 de 1997*. Bogotá, 1998.

## **SEGUNDA PARTE**

# **LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SU PAPEL EN LOS CAMBIOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA**

### **INTRODUCCIÓN**

La situación planteada en la primera parte del presente informe, respecto a las principales reformas ocurridas en la administración de justicia en Colombia desde la Constitución de 1991, da cuenta de un proceso de cambio hacia la ampliación de la democracia participativa en el tema de justicia. Sin embargo, diez años después, el panorama sigue siendo preocupante, sobre todo en ciertas áreas y situaciones de la justicia, como es la de la justicia penal y la creciente congestión en general de los servicios de la rama, pese a los progresos registrados. ¿Y Qué ha pasado con los esfuerzos de la sociedad civil?.

En esta segunda parte de este informe se examina en qué medida la sociedad civil ha entrado a tener un papel protagónico en las acciones para el efectivo cumplimiento de los fines perseguidos con las reformas a la justicia <sup>91/</sup>. Dado el creciente interés investigativo en la actividad de los grupos sociales –no en la acción de individuos aislados-, se hace necesario conocer las características que tienen estas organizaciones, así como el papel de su intervención en los cambios a la justicia.

En el primer capítulo se busca hacer una presentación de las características y estrategias de intervención de diversas entidades no gubernamentales en los procesos dirigidos a lograr, en últimas, una mejor calidad y cobertura de los servicios de justicia. En el segundo capítulo se analizan elementos externos e internos que inciden en su acción, para detectar las oportunidades que han tenido estas organizaciones cómo se han articulado con el Estado, y las expectativas en el largo plazo en función de la acumulación de experiencia obtenida. Más específicamente, se trata de dar una mirada a los canales de participación que han tratado de abrir las ONGs para influir en los cambios deseados a la justicia, cuáles han sido sus principales interlocutores y qué opinan dichas ONGs de las instituciones del sistema de justicia con las cuales tienen que interactuar. Así mismo, se trata de examinar cuál ha sido la acumulación de experiencia de varios años de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y cómo su experiencia las ha posicionado en ciertas áreas de las reformas judiciales en beneficio de su futura acción transformadora.

---

<sup>91/</sup> Durante la última década, la sociedad civil ha tomado un papel cada vez más activo en los procesos de reforma judicial, no sólo en Colombia, también en varios países de América Latina. Cárdenas, Marcela. *Sociedad Civil y Justicia: algunas experiencias*. En: Reforma Judicial en América Latina”. OEA, 2001. Bogotá.

Finalmente, como un anexo a esta segunda parte del informe, se examina la relación entre las intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil y algunos de los principales cambios buscados en el sistema de justicia: reformas procesales penales; acceso a la justicia; control judicial de actos de gobierno (mediante acciones populares, de tutela, de cumplimiento, de inconstitucionalidad, entre otras); y transformaciones de tipo institucional vinculadas a la independencia de la rama y búsqueda de mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios de justicia. Estos vínculos entre los esfuerzos no gubernamentales y las transformaciones mencionadas, no son fáciles de establecer, ya que cada una de las entidades de la sociedad civil estudiadas trabaja al mismo tiempo, en diversas líneas de acción que, en la mayoría de las ocasiones, abarca los cuatro ejes mencionados. No obstante, -a partir de la información obtenida en documentos, principalmente, y entrevistas a miembros de las organizaciones- se hizo el ejercicio de presentación, de acuerdo a las cuatro categorías, ubicando las organizaciones en el eje donde se percibe que su actuación hace mayor énfasis.

Para efectos de lo anterior, en el Anexo de este informe se presenta una relación detallada de la información proporcionada por cerca de 20 organizaciones de la sociedad civil que operan en varias ciudades del país y cuyo trabajo se considera de interés para ilustrar diferentes modalidades de participación social en los cambios al sistema de justicia.

## **I. CARÁCTER DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y RASGOS DE SU INTERVENCIÓN EN LA JUSTICIA**

En este primer capítulo se busca sintetizar el papel desarrollado desde la sociedad civil en relación con los cambios ocurridos en el sistema de justicia, durante el periodo estudiado de los años noventa. Para ello, se presta atención a dos aspectos fundamentales. El primero se refiere a las características de las organizaciones, especializadas o no en materia de justicia: cuál es su perfil (objetivos y estrategia, capacidades y recursos, líneas de actividad); cuáles son los propósitos específicos de las intervenciones; en qué contexto político-social actúan; qué tipos y formas de intervención siguen; con qué entidades nacionales o internacionales han desarrollado alianzas; qué resultados han obtenido en términos de lo que se buscaba y cuáles experiencias han sido interrumpidas.

### **A. *BALANCE DE LOS ESFUERZOS DE INTERVENCIÓN EFECTUADOS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL***

#### **1. Objetivos y estrategias**

Las organizaciones de la sociedad civil estudiadas se pueden agrupar en cuatro grandes categorías de acuerdo al énfasis que hacen en sus objetivos y estrategias, lo que da una idea de su perfil.

En primer lugar, están las entidades que buscan la defensa de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario; incluyendo todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. A esta categoría pertenecen organizaciones como la Comisión Colombiana de Juristas, la Corporación Colectivo de Abogados, Fundepúblico y el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario.

En segundo lugar, están las entidades que prestan un servicio integral a las víctimas de violación de alguno de sus derechos fundamentales, como son la Fundación País Libre y la Pastoral Penitenciaria Católica.

En tercer lugar, las organizaciones que propenden por el desarrollo de la justicia comunitaria y los mecanismos alternativos para el manejo de los conflictos, dentro del marco de los Derechos Humanos y el DIH: la Red de Justicia Comunitaria y Tratamiento del Conflicto, Justapaz, ATI, el CINEP, el IPC, Funprocep, la Corporación Región y el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio.

Y en cuarto lugar, están las instituciones que propugnan por un mejor servicio de justicia, como son: la Corporación Excelencia en la Justicia, ILSA y –anteriormente- el Instituto SER de Investigación. En esta última categoría también podrían ubicarse los centros de investigación sociojurídica de las universidades (como el CIJUS y UNIJUS), al desarrollar estudios acerca del impacto de determinadas políticas públicas en el sector, con el ánimo de que las recomendaciones que arrojan los resultados de las investigaciones sean tenidas en cuenta.

Estas líneas de acción se desarrollan de acuerdo con diversos propósitos de intervención, como pueden ser: cambios normativos, reingeniería institucional o de gestión, educación ciudadana y formación de opinión pública. No es posible agrupar las OSC estudiadas según propósitos, pues la mayoría de estas entidades apuntan en todas las direcciones mencionadas, sin que exista un énfasis claro en uno solo de ellos.

Entre las organizaciones que abarcan la pretensión de *cambios normativos*, se mencionan: País Libre, el Cijus, Pastoral Penitenciaria (al Código Penitenciario), la Comisión Colombiana de Juristas (régimen penal, ley de desaparición forzada, justicia penal militar, justicia regional, ley estatutaria de estados de excepción), el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio (realiza comentarios al Ministerio de Justicia sobre proyectos de reglamentación que éste les remite), el IPC, la Corporación Región (debate del Código del Niño: responsabilidad penal juvenil; Ley de jueces de paz; justicia civil e instituciones financieras; trámites en leyes alimentarias, decretos de toque de queda en Medellín), Unijus (reglamentación de la Ley 391 sobre recursos genéticos; iniciativas sobre el juez como director del proceso civil, cambio cultural y de organización), el GAP acciones de inconstitucionalidad), la Red de Justicia Comunitaria, la Corporación Excelencia en la Justicia (reforma integral del sistema penal y legislación jueces de paz), ILSA, el Instituto SER de Investigaciones y la Corporación Región.



En cuanto al propósito de *Reingeniería institucional o de gestión*, se ubican: Pastoral Penitenciaria (eliminar la cárcel como pena), el IPC (redimensión del papel de la justicia comunitaria Corporación Región desmonte de la justicia sin rostro), el Instituto SER y la Comisión Colombiana de Juristas.

En lo referente al interés en la *Educación ciudadana*, se encuentran principalmente: la Comisión Colombiana de Juristas (Derechos Humanos y DIH), el Centro de Conciliación de la Cámara de Comercio (capacitación), el IPC (conciliación y mediación escolar), la Corporación Región, Fundepúblico, CINEP, GAP (asesoría a la comunidad –Ej.: indígenas, Corporación de Medio Ambiente para estatutos- y estudiantes de derecho; capacitación en Personería sobre acciones populares, con Defensores del Pueblo, Junta de Acción Comunal de Palmira -Valle), el Colectivo de Abogados, País Libre, la Red de Justicia Comunitaria, Justapaz, ATI, Funprocep, ILSA y el Instituto SER.

Y en cuanto a la *Formación de opinión pública*, cabe mencionar a la Comisión Colombiana de Juristas, Corporación Región, CINEP (jueces de paz, impunidad), Colectivo de Abogados, País Libre, el IPC, Fundepúblico y la Corporación Excelencia en la Justicia.

La actuación de las ONGs se desarrolla en un contexto político-social caracterizado por niveles altos de conflictividad cotidiana y de conflicto armado. Así, en muchas ocasiones, la intervención de las organizaciones de la sociedad civil aparece por una necesidad de prevenir, defender, judicializar o resarcir daños causados por la violencia, que mantiene elevados niveles de impunidad. Además, las nuevas acciones legales abren espacios de intervención que antes la sociedad no tenía, en el marco de un reconocimiento constitucional del pluralismo jurídico. Las intervenciones se han presentado de manera puntual –en muchas ocasiones porque, debido al problema de los recursos, se termina atendiendo a demandas específicas-, pero también las organizaciones se han preocupado por tratar de hacer permanente seguimiento a ciertos proyectos.

En todos los campos de acción anteriormente mencionados, las organizaciones civiles logran establecer líneas de actividad que básicamente se dirigen a: interponer acciones (penales, civiles, contencioso administrativas, populares, de tutela, de cumplimiento, habeas corpus, de inconstitucionalidad); llevar a cabo conciliaciones (como hace Justapaz y el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio); brindar acompañamiento a programas estatales como el de la Conciliación en Equidad; recoger y analizar información; generar debates en torno a políticas públicas; brindar capacitación, promover los derechos humanos y el DIH. También se busca involucrar a los jueces ordinarios para que asuman su responsabilidad social, como hace la Corporación Región, y crear Veedurías Ciudadanas, como las que promueve Fundepúblico.

En general, las formas de intervención pueden expresarse en: *Comunicados públicos; Apoyo técnico; Evaluaciones y publicación de estudios; Auxilio a víctimas e impulso de la persecución penal y litigio en asuntos de interés público*, tal como se expone en el anexo a este informe.

## 2. Políticas de desarrollo institucional de las OSC

El trabajo de las ONG no se realiza de manera aislada. Las organizaciones estudiadas optan por establecer alianzas en el nivel tanto nacional como internacional. Tal vez la más destacada sea la alianza generada estratégicamente por las entidades que enfatizan su trabajo en el desarrollo de los mecanismos alternativos para el manejo pacífico de los conflictos, canalizada a través de la denominada Red de Justicia Comunitaria y de Tratamiento del Conflicto.

Cabe citar algunos ejemplos en cuanto a : *Alianzas Nacionales*: Comisión Colombiana de Juristas (con Viva la Ciudadanía, Centrales obreras, ASFADDES Asociación de familiares de detenidos desaparecidos-, entre otras), el Instituto SER (con la Universidad de Los Andes se estableció un convenio; con RJC en MASC), IPC (con las organizaciones de la RJCTC –especialmente Región-, Universidad Autónoma de Medellín), Corporación Región (alianzas a partir de la RJCTC; con operadores: colegiaturas de jueces y fiscales, debates con Asonal judicial), Unijus (contratos con Ministerio del Medio Ambiente –ellos coordinan-, CSJ, Banco Mundial), RJCTC (con CEJ y Corporación Plural habla sobre jueces de paz; CSJ, Escuela Judicial para formar jueces de paz), Fundepúblico (con Ilsa, Cinep, CCJ, Cijus, Fundación Social, Viva la Ciudadanía), CINEP (con ONGs: acceso a la justicia con CEJ, Fundepúblico, Ilsa; Comité de Defensores de DH y justicia; educación en DH con Vicepresidencia; Defensoría del Pueblo: acuerdos para seguimiento y denuncias de casos de violación de DH), GAP (Con Defensoría del Pueblo –hay seis estudiantes- en defensa derechos colectivos, especialmente de medio ambiente; asistencia a pactos de cumplimiento, contribuir al registro único de acciones populares).

Las *Alianzas Internacionales* se han dado, por ejemplo, entre: Pastoral Penitenciaria (hay red con pastorales penitenciarias en todo el mundo), CCJ (consultivo de Naciones Unidas y con otras ONGs de Derechos Humanos internacionales), IPC (Universidad del Sur en Argentina, CEAL en DH), Región (relaciones con Forja, Inecip, jueces de Brasil, CIDES de Ecuador, PROVEA de Venezuela, Instituto de Defensa Legal de Perú, Red de Jueces centroamericanos, jueces latinoamericanos, Fundación para el Debido Proceso, Juristas Solidarios de Francia, jueces demócratas de España), Unijus (para debates y discusiones académicas en temas de reforma), RJCTC (Red Latinoamericana en MASC), Fundepúblico (AIDA-Asociación Interamericana de Defensa Ambiental-, E-LAW, UICN –Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza –de ONGs y OG).

Para cumplir con su misión, las organizaciones de la sociedad civil se han encargado de buscar recursos de la cooperación internacional y con entidades del nivel nacional. La principal fuente de financiación proviene de contratos para proyectos específicos. Sin embargo, entidades como la Pastoral Penitencia, el CINEP y Justapaz cuentan con recursos propios, dado que pertenecen a la Iglesia Católica –las dos primeras- o a la Menonita (la última). UNIJUS recibe apoyo económico de la Universidad Nacional, y el Centro de Arbitraje y Conciliación cuenta con recursos de la Cámara de Comercio y como producto de sus honorarios por el servicio que presta. Otros, como País Libre, deben realizar eventos con el fin de reunir fondos. El GAP no cuenta con recursos ni incentivos –porque la

mayoría de acciones las interponen las comunidades-, y si logran tener financiación es aprovechada para la práctica de pruebas. La CEJ recibió una capitalización inicial de importante magnitud proveniente de empresas del sector privado.

En general, cabe resaltar el rol del sector privado, el cual ha tenido un interés en apoyar proyectos de reforma judicial a través de la Corporación Excelencia en la Justicia. Uno de esos campos es *el de los sistemas alternativos de resolución de conflictos*: han colaborado la Fundación Social, de la comunidad Jesuíta, para el fortalecimiento legal de estos mecanismos; el diario El Tiempo, para la difusión de los SARC; y la Fundación Corona, para el desarrollo de la conciliación comunitaria. Por otro lado, en el área de *educación legal ciudadana*, se ha contado con recursos de la Asociación Colombiana del Petróleo y de la Corporación Empresarial de Itaguí (CITA). También preocupa la *gestión y modernización de la justicia*: aquí hay apoyo de la Federación Nacional de Cafeteros, en la veeduría sobre el gasto público de la justicia; de la Fundación Restrepo Barco, para el fortalecimiento institucional de comisarías, defensorías y juzgados de familia; y de FASECOLDA y ASOBANCARIA, para determinar la congestión judicial en la jurisdicción civil (procesos ejecutivos). El área de *formación de opinión* es de interés para CONFECÁMARAS, el diario El Tiempo, la Cámara de Comercio, LEGIS S.A., COLSÁNTAS y la aerolínea ACES (estas tres últimas, para la difusión masiva de materiales sobre derecho y justicia). Por último, se resalta el área *de apoyo al legislativo*. En este campo, las entidades que han colaborado, con a la Corporación Excelencia a la Justicia, son: ACOPI (Asociación Colombiana de Pequeños Industriales), ASOBANCARIA, ASOCAÑA, Asociación Colombiana del Petróleo, ASOCOLFLORES y FENALCO (Federación Nacional de Comerciantes).

Entre los patrocinadores de iniciativas de la sociedad civil en el tema de las reformas judiciales, también se cuentan entidades bancarias, compañías de seguros, federaciones y otras empresas del sector real y de servicios (como por ejemplo: Harinera del Valle S.A., ACOPLÁSTICOS, ASOCAÑA, AVIATUR S.A., CONCRETO, Mineros de Antioquia S.A., TECNOQUÍMICAS S.A., IBM de Colombia, Diario el Nuevo Día, entre otras entidades privadas). Todas ellas han canalizado recursos para proyectos de la Corporación Excelencia en la Justicia.

Las empresas cuentan con un importante incentivo tributario para las donaciones e inversiones que se realicen con destino a desarrollo de la justicia para el nuevo siglo. En este caso, los contribuyentes tienen derecho a deducir de su renta el ciento veinticinco por ciento (125%) del valor invertido o donado, a partir del año gravable de 1997. Es destacable que algunos empresarios, además de su aporte al capital inicial, han comenzado a apoyar financieramente actividades como el programa de publicaciones y los trabajos de la Misión de la Corporación Excelencia en la Justicia.

Lo anterior denota un papel importante del empresariado y otros sectores civiles organizados, como de los medios de comunicación, en relación con las iniciativas emprendidas por las organizaciones que se ocupan directamente de varias de las materias estudiadas en la presente investigación. La CEJ, ha logrado el reconocimiento del sector

privado como generador de opinión ciudadana comprometida y vigilante en temas de justicia. Así, los empresarios se han sentido responsables en la búsqueda de soluciones a los graves problemas de la justicia, desde una visión de largo plazo, y han entrado en una comprensión de la necesidad del trabajo conjunto, dado el tamaño de la crisis.

### **3. Resultados alcanzados**

La intervención de las organizaciones de la sociedad civil ha dado resultados como los que enseguida se presentan. En general, las organizaciones cumplen con los términos de los proyectos para los cuales son contratadas; pero el objetivo de mejorar el servicio de justicia, aún no parece lograrse. Basta mirar los indicadores presentados en la primera parte de este informe para encontrar que la situación de violación de los derechos humanos en Colombia y de congestión de los despachos judiciales está en aumento. Sin embargo, hay que hacer notar los esfuerzos de la sociedad civil organizada en apoyar los progresos que se están registrando.

No obstante, es importante mencionar que hace falta en las OSC una cultura de sistematizar su experiencia, pues muchas carecen de una memoria institucional, por lo que no es posible recurrir a documentos que den cuenta de su aporte a los cambios. Se hace necesario, entonces, consultar a la memoria oral: conversar con miembros de las entidades, quienes hacen un esfuerzo por recoger, en el momento de la entrevista, la información que de cuenta de la influencia de su entidad en las reformas judiciales. Con esta salvedad, se presenta a continuación un breve análisis de los logros alcanzados por la sociedad civil en las cuatro líneas que interesan para la presente investigación.

En materia penal, se tiene que algunas de las OSC involucradas en el tema han tenido un impacto poco percibido dado los altos índices de impunidad. En ello influye la situación de guerra que se vive y de permanente amenaza a los miembros de esas OSC. Así, es bastante complicado mantener el seguimiento a una reforma impulsada por la organización. Sin embargo, se han conseguido resultados como, por ejemplo, anulaciones de procesos en la Justicia Penal Militar y declaraciones de inconstitucionalidad de normas penales. Además, frente a las dificultades mencionadas, las entidades sociales acuden a sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Tal es el caso del Colectivo de Abogados, que ha logrado una decisión favorable en diez casos ante la Corte Internacional de Derechos Humanos. Estas acciones han llevado a que los logros del Colectivo alcancen un reconocimiento internacional mayor al nacional, que se traduce en el apoyo económico de agencias de cooperación.

Sin embargo, el Colectivo de Abogados no acepta recursos provenientes de Plan Colombia, pues consideran ellos que la intervención de Estados Unidos contribuye a acelerar la violación a los derechos humanos. Para dicho Colectivo, en el Estado colombiano hay insuficiencia de voluntad política para atacar las fallas estructurales que permitan defender los derechos humanos y consideran que el país continúa en una cultura de excepcionalidad jurídica. Señalan que el Fiscal General sigue siendo autónomo para despedir a los subordinados que investigan y administran justicia, si no está de acuerdo con su trabajo.

Dada esta situación, en su opinión, los esfuerzos de las OSC para ser escuchados por los operadores de justicia no dan frutos. A pesar de lo anterior, no se desconoce que la Constitución Nacional favoreció el trabajo de las OSC al consagrar mecanismos que dan una mayor importancia a la defensa de los Derechos Humanos.

Varias OSC que trabajan en el campo penal de derechos humanos consideran esenciales las articulaciones internacionales, no solo para el litigio sino como espacio de denuncia, y también para la búsqueda de seguridad personal, ante las amenazas contra la vida. Según informes de entidades como Naciones Unidas, es un hecho que se presentan constantes amenazas y homicidios que afectan a defensores de derechos humanos. Algunas OSC achacan responsabilidad al Estado en esta situación. Incluso los miembros del Colectivo de Abogados creen que el Estado es responsable de algunas masacres, pues permanecen en servicio activo militares que, en su opinión, han cometido homicidios. Por otra parte, este colectivo opina que no hay una verdadera diligencia en la Fiscalía frente a casos similares. Por ejemplo, si la FARC comete delitos, se acusa a toda la cúpula, pero no se hace lo mismo con el Estado si un grupo de militares tuviese alguna participación en masacres.

En cuanto a mecanismos para combatir la impunidad, por ejemplo, la Comisión Colombiana de Juristas contribuyó en la aprobación de la Ley de desaparición forzada. Al comienzo se presentaron varios proyectos sin éxito (objetados por los gobiernos de 1991 y 1999), pero fue en el año 2000 cuando, pese a un intento por realizar modificaciones sustanciales a la propuesta de la sociedad civil, se logró su aprobación. La Comisión también influyó en eliminar de la Justicia Penal Militar su conocimiento de delitos como la tortura. Por otro lado, la organización intervino para que el Código Penal presentara una mirada de género al penalizar la violencia contra la mujer, especialmente en el conflicto armado. Además, esta entidad considera un resultado destacable el que la Ley Estatutaria recogiera tratados internacionales de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

También en materia penal, es destacable el trabajo adelantado por la Corporación Excelencia en la Justicia desde 1997. Esta organización se propuso, dentro de sus objetivos centrales, la búsqueda de superar la impunidad penal mediante la promoción de un sistema procesal moderno, de carácter acusatorio, desburocratizado, ágil y basado en el respeto por la dignidad humana. Se adelantó un activo trabajo en todo el país, en el cual se analizaron, en foros nacionales e internacionales organizados por la CEJ, las propuestas de Código Penal, de Procedimiento Penal, Penitenciario y Carcelario presentadas por el Fiscal General de la Nación. En colaboración con el Ministro de Justicia y del Derecho, la CEJ prestó asistencia técnica para el desarrollo de los trabajos técnicos que permitieran analizar modificaciones a la propuesta de Procedimiento Penal que presentara el Fiscal. Además de la organización de foros públicos, se adelantaron investigaciones empíricas y publicaciones para incorporar en el debate, al Código de Procedimiento Penal, temas como los siguientes: i) fortalecimiento del juicio oral; ii) reformulación de las medidas de aseguramiento y del control de legalidad; iii) introducción de procesos abreviados y modificación de las formas anticipada de terminación del proceso; iv) fortalecimiento de la defensa pública e incorporación de los derechos de las víctimas, y v) establecimiento del control judicial a la

preclusión. Además, se contribuyó a generar indicadores que justifiquen el cambio del actual sistema procesal y el avance hacia la adopción gradual del sistema acusatorio en Colombia.

Como resultado de todo lo anterior, no solo se logró motivar la participación académica dentro del proceso, sino crear conciencia para que, finalmente, se esté actualmente tramitando un proyecto de reforma constitucional en el Congreso, dirigido a adoptar un sistema de juicio oral público, con políticas para el fortalecimiento de la defensoría pública y eliminación de las facultades jurisdiccionales de la Fiscalía.

En materia de acceso a la justicia, tal vez los logros de la sociedad civil son mayores. Es numerosa la legislación en materia de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos (MARC), y la sociedad civil ha estado presente en esas reformas. Por ejemplo, la Corporación Región y la Corporación Excelencia en la Justicia, entre otras organizaciones, tuvieron gran incidencia en la redacción y promulgación de la Ley de jueces de paz. Sin embargo –afirma Camilo Borrero, investigador del CINEP-, frente a la cantidad de normatividad, la cultura de la conciliación es todavía excepcional. Es en esta dirección educativa que las OSC han enfocado prioritariamente sus esfuerzos; por ello sus logros se refieren principalmente a la sensibilización social. Por ejemplo, el Instituto Popular de Capacitación ha formado en conciliación a varias comunidades, en articulación con la Red de Justicia Comunitaria.

A pesar de los logros, muchas OSC consideran un fracaso no haber conseguido aún que la Justicia Comunitaria tenga una clara política pública que la respalde. Un indicativo de ello es que los recursos destinados no son los suficientes para darle el impulso necesario a las figuras constitucionales. Así, la conciliación en equidad y los jueces de paz han dependido de la cooperación internacional, por lo que, en palabras del Dr. Borrero: “si se acaba la ayuda, se acaban los programas”. Lo que se encuentra, de acuerdo con el Dr. Hernando Herrera (Director del Centro de Conciliación de la Cámara de Comercio), es que los liderazgos frente a los MARC han sido personales, no institucionales.

Hay que resaltar, sin embargo, que muchas de las OSC involucradas en el tema lo que más les interesa son los procesos culturales, los cuales, según el investigador de la RCTTC, Rosembert Ariza, son diferentes en cada región del país. Esta entidad, por ejemplo, ha influido para que haya más conciliadores en equidad, quienes además hoy día conocen mejor su papel en la figura. Por otro lado, la RJCTC ha hecho el acompañamiento de las elecciones de jueces de paz y del proceso de su capacitación. Estas acciones, de alguna manera, están contribuyendo a mejorar mecanismos de acceso a la justicia y a disminuir la impunidad de manera indirecta al fomentar la solución pacífica de conflictos.

En ocasiones se han presentado casos de ilegalidad en la utilización de los MARC. Por mencionar un caso, los conciliadores en equidad están conciliando asuntos que vulneran el derecho a la vida, lo que muestra un abuso de su competencia. Tal vez no hay que responsabilizar de esto totalmente a los conciliadores, pues las fronteras son difusas: ¿hasta dónde la figura del conciliador en equidad es comunitaria (informal), y hasta dónde es

estatal (formal)? Esta claridad aún no se ha logrado. Mientras eso ocurre, las OSC ven los riesgos de lo comunitario: la investigadora del IPC, Clara Ateortúa, afirma en este sentido que la construcción de comunidad tradicionalmente se ha dado con la presencia de formas de justicia privada. Sería incluso previsible que cuando la OSC se va de la comunidad, en muchos casos ésta lo que hace es aplicar su justicia privada, lo cual iría contra el ideal de convivencia pacífica.

En materia de control de actos de gobierno, se nota cómo la tutela –en opinión del constitucionalista Aquiles Arrieta- ha contribuido a que la sociedad civil empiece a creer en el Estado. La acción de tutela es una herramienta de uso frecuente y efectivo por parte de la sociedad civil, organizada o no. La acción de inconstitucionalidad ha sido otra herramienta recurrente para las OSC. No obstante, en opinión del Dr. Arrieta, el control constitucional debería hacerse luego de un tiempo en el que la norma se esté aplicando, pues muchas veces es en la práctica donde se ve su debilidad o inconveniencia. Otro mecanismo de uso reiterado es la acción penal, para la defensa del patrimonio público y la moral administrativa; sin embargo, en general no se ha logrado recuperar el dinero del Estado en delitos como el peculado. Por su parte, Fundepúblico considera un logro de la fundación el haber conseguido, por ejemplo, el reenvío de un barco con materiales tóxicos a Croacia, por medio de la primera veeduría realizada en el país para defender la moral administrativa y el patrimonio público. También es destacable el uso de las acciones populares por parte de la sociedad civil, donde más de la mitad de los fallos son favorables, según estudios de la Veeduría de la Universidad del Rosario, resumidos en la primera parte de este informe.

Por último, en materia de independencia y efectividad de los servicios de justicia, son menores los logros encontrados. Las OSC no han logrado adecuada interlocución con el órgano de gestión y gerencia de la rama judicial, es decir, el Consejo Superior de la Judicatura. Las propias organizaciones de jueces plantean críticas a las políticas para estimular la eficiencia del servicio de justicia, aplicadas por dicho Consejo. Algunas OSC se han preocupado y, por ende, han dirigido sus objetivos y actuaciones hacia el trabajo con los jueces, como es el caso de la Corporación Región (Medellín), la cual destaca como logro la capacitación constante que han impartido a los operadores de justicia.

Algunas OSC se han preocupado por plantear reformas procesales, como ha sido el caso de la Corporación Excelencia en la Justicia, en la búsqueda de reformar los juicios ejecutivos, que tienen colapsada la jurisdicción civil, como se analizó en la primera parte de este informe. La propuesta de esta entidad, preparada con el apoyo de jueces, abogados y expertos en derecho procesal, se ha orientado a la adopción de un proceso único con audiencias orales, que le permita al juez concentrarse en la labor jurídica y delegar las actividades administrativas. También, la propuesta vigoriza la práctica de medidas cautelares y reforma el sistema de notificaciones y remates, con lo cual se aspira que los procesos ejecutivos no tomarían más de 90 días para su conocimiento y terminación. A raíz de este esfuerzo que aglutinó a varias organizaciones de la sociedad civil, sectores académicos, y funcionarios de la rama judicial, se ha logrado presentar un proyecto de ley que cursa actualmente en el Congreso de la República.

Es destacable que en la búsqueda de identificar porqué los servicios de justicia continúan presentando serios problemas de calidad y cobertura, las universidades cumplen un importante papel de identificación de problemas y sus soluciones. Además, las universidades, son vistas como uno de los espacios que le quedan a las OSC para ejecutar sus actividades y ser escuchadas. Sin embargo, en opinión de la investigadora de la Universidad del Rosario, Beatriz Londoño, no se ve en las universidades un claro énfasis en la investigación encaminada al desarrollo de los Derechos Humanos, así como en prevenir las transgresiones en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Tal vez, como sugiere la doctora Londoño, una nueva vía para que la universidad logre fortalecer las organizaciones sociales y la defensa de los DESC sea el desarrollo de Clínicas Jurídicas de Interés Público.

Para Unijus y Cijus, es preocupante ver que no se ponen en práctica las sugerencias de los informes de investigación, ni hay seguimiento de los proyectos. Por su parte, la Red de Justicia Comunitaria encuentra las mayores dificultades para su acción en conseguir recursos para la sostenibilidad y continuidad de los proyectos. Además, la dinámica regional del conflicto armado obliga en muchas oportunidades a matizar el contenido de los proyectos. Otro obstáculo para lograr los objetivos, ya mencionado, es la falta de voluntad política de autoridades locales que tienen capacidad de apoyar proyectos comunitarios.

Finalmente, en cuanto a limitaciones que enfrenta el trabajo de las OSC, muchos señalan la demora en los fallos, pues mientras la justicia ordinaria decide acerca de las pretensiones de las situaciones conflictivas tienden a agravarse. Por ejemplo, para Fundepúblico, aunque reconoce que las acciones constitucionales son más expeditas, en aquellos casos en que debe acudir a la jurisdicción ordinaria encuentra muchas veces obstáculos que impiden cumplir sus objetivos, pues el sistema de justicia tarde años en admitir y decidir una demanda. En este mismo sentido, el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario ha encontrado dificultades en lograr que se concedan todas las solicitudes de la demanda (ej: en una acción, por ejemplo, el juez se pronunció sobre 5 de 20 pretensiones). Si ni siquiera hay un pronunciamiento del juez acerca de las razones de la negación, eso desmotiva a dicha organización, en este caso compuesta básicamente por estudiantes de Derecho de último año, quienes esperan al terminar su carrera poder ejercer una función social.

Cabe mencionar problemas que parecen no estar en la agenda de intervención de las OSC. Uno de ellos lo constituye la defensoría pública. El Doctor Misael Garzón (director del Consultorio Jurídico de la Universidad de Los Andes) resalta cómo el Estado ha desatendido esta obligación. La labor de los estudiantes de último año de la carrera de Derecho no logra dar abasto ante la elevada tasa de demanda de abogados litigantes para actuar como defensores de oficio. Esa falencia atenta contra el derecho al debido proceso de ciudadanos sindicados de la comisión de delitos. Así, a pesar del esfuerzo de los consultorios jurídicos de todas las Facultades de Derecho del país (aproximadamente 80) su cobertura es muy reducida frente a las necesidades sociales de defensa de oficio.



En cuanto a la problemática general de la impunidad penal, el penalista Jaime Granados, profesor universitario, que “aquí es mejor no declararse culpable, porque le favorece la impunidad”, Además, como no se puede probar adecuadamente la comisión de delitos, se ofrecen rebajas de penas. Toda esta situación lleva a insistir en la necesidad de un sistema penal acusatorio, que de acuerdo con el Dr. Granados, sería también más garantista. Este es un tema que ha comenzado a aglutinar mayor atención por parte de las OSC, y en opinión del constitucionalista Antonio Barreto, también se está tomando conciencia de que el sistema acusatorio tendrá varias exigencias de transformaciones culturales e institucionales para llevarlo a la práctica con éxito.

Respecto a experiencias interrumpidas, éstas no se presentan comúnmente, pues, como se dijo, en la mayoría de las ocasiones las organizaciones -dado que trabajan por proyectos-cumplen efectivamente con los términos de los contratos. Sin embargo, pueden considerarse como interrupciones a falta de continuidad de líneas de investigación en las organizaciones dedicadas a esta actividad, por no contarse con instrumentos de financiación para investigación sociojurídica y por la imposibilidad de seguir actividades en ciertas regiones del país debido al conflicto armado. Por ejemplo, el CINEP se quedó sin equipo para continuar su trabajo en la zona de Urabá, por razones de inseguridad.

Como comentario final acerca del valioso trabajo que adelantan las ONGs en el campo de la justicia en Colombia, parece encontrarse un consenso generalizado en el sentido de que hasta que no exista una mayor disposición en los operadores de justicia y en los generadores de políticas públicas para introducir las transformaciones destinadas a mejorar el servicio y, también, sin un cambio cultural de la ciudadanía para asumir su responsabilidad, será imposible el logro de los objetivos últimos que la sociedad se proponga <sup>92</sup>/. El problema inicial está en que pareciera que las reformas judiciales se han centrado en cambios normativos, presumiendo que esto es suficiente, desconociendo la influencia que tiene la actitud de cada actor –comúnmente de resistencia al cambio- para una adecuada aplicación de las modificaciones propuestas <sup>93</sup>/.

Por ello es interesante destacar que los propósitos de intervención de muchas ONGs han estado dirigidos, en buena parte, a la capacitación ciudadana –aunque la mayoría no tienen relación formal con el sector educativo- y a la sensibilización de los funcionarios públicos, con la esperanza de formar líderes e iniciar un trabajo conjunto que parta del compromiso de impulsar acciones informadas y transparentes. Otro factor que obstaculiza de los esfuerzos de reforma, ha sido el énfasis en las necesidades de los funcionarios y no de los usuarios del servicio -quienes hoy día demandan aún más el respeto a los derechos fundamentales <sup>94</sup>/-, lo que se ha reflejado en la poca invitación a participar en las reformas

---

<sup>92</sup>/ En este sentido, ver Davis William. Op Cit.

<sup>93</sup>/ Al respecto, leer: Vargas, Juan Enrique. *Las estrategias de Reforma Judicial en América Latina*. En: “Implementando el Nuevo Proceso Penal en Ecuador”. **Editorial, Año. Ciudad**. Este autor analiza el descreimiento radical respecto a las leyes como factor de cambio.

<sup>94</sup>/ Para profundizar al respecto, leer: Yamin, Alicia, *En Camino al Siglo XXI: Desafíos y estrategias de la comunidad latinoamericana de derechos humanos*. WOLA. 1999. La autora se refiere además a las

que le ha hecho al sector no-gubernamental. Tal vez el espacio de verdadera aceptación estatal de intervención de la sociedad civil organizada se ha dado en el tema de los mecanismos informales de justicia, como la Conciliación en Equidad y los Jueces de Paz, y por ello se encuentra un mayor número de organizaciones con énfasis en el desarrollo de la justicia comunitaria, buscando ensanchar el acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos <sup>95/</sup>.

## **II. FORMAS ACTUALES DE PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN PROCESOS DE CAMBIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

En este capítulo, a partir de la información obtenida en las entrevistas realizadas a directivos de las organizaciones estudiadas, se intenta recoger las bases para una visión prospectiva de la acción conjunta entre entidades no gubernamentales y estatales, a partir de una descripción de elementos internos y externos a las organizaciones. Así, en primer lugar se analiza la existencia de vías –formales o informales- de participación social en los cambios al sistema de justicia; la permanencia de interlocutores de las OSC dentro de la administración de justicia; y la visión sobre la contribución de estas organizaciones que tienen las instituciones del Poder judicial. En segundo lugar, se recogen planteamientos referidos a la acumulación de la experiencia y el aprendizaje adquirido; a la percepción de las OSC respecto al tema de justicia y del cambio institucional <sup>96/</sup>. Finalmente, se presentan las oportunidades actuales de intervención que estas organizaciones identifican para continuar logrando sus propósitos.

### **A. ELEMENTOS EXTERNOS: CANALES DE PARTICIPACIÓN, INTERLOCUTORES Y PERCEPCIÓN ESTATAL DE LA INTERVENCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**

La evolución de las reformas promovidas por el Estado muestra un énfasis en los cambios normativos, muchos de ellos dirigidos a reconocer la participación de la sociedad civil en el tema de la justicia. Sin embargo, en opinión de la Dra. Londoño, las normas son débiles porque existen dificultades para acceder a las entidades públicas, pues no hay canales claros de participación. Tal vez es por este vacío que, de acuerdo a la entrevistada, las OSC se han centrado en la interposición de acciones –aunque de manera desorganizada e

---

discusiones sobre las enormes amenazas para los derechos humanos que surgen del incremento de la pobreza y la desigualdad que plagan América Latina.

<sup>95/</sup> Un interesante análisis en la materia se encuentra en: Hernández, Miguel. *El fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil en el Acceso a la Justicia*. . En: “Implementando el Nuevo Proceso Penal en Ecuador”. **Editorial, Año. Ciudad**. El autor menciona que, mientras la solución de los conflictos se encuentre en su génesis misma, habrá menos demanda del servicio público de justicia.

<sup>96/</sup> “Las percepciones de cómo actúa la justicia son más importantes que la propia actuación en un caso particular, porque a través de las percepciones el público conforma sus expectativas de la justicia”. Davis, William. Op. Cit. Pág. 212

improvisada-, más que en promover políticas públicas. Pero esta dirección no contribuye a la influencia de la sociedad civil en las reformas judiciales ni, lo que es más importante, en las transformaciones a la estructura de las instituciones públicas. El Estado, agrega la investigadora, no ha permitido hacer reingeniería en sus organizaciones. Por eso las actividades de las OSC buscan ahora profundizar en la educación –tanto de comunidades como de funcionarios públicos-, al mismo tiempo que van intentando abrir espacios de intervención en las reformas, como se analiza a continuación.

## **1. Canales de participación**

Las vías de participación de la sociedad civil, respecto a la transformación de la justicia estatal, no han sido –en su mayoría- propuestas por el Estado, sino creadas por las mismas organizaciones. Estos espacios se han abierto con bastante esfuerzo. El CINEP, por ejemplo, ha tenido que establecer alianzas con la Red de Justicia Comunitaria, la Corporación Plural y la Corporación Excelencia en la Justicia, con el fin de promover discusiones y ser escuchados por entidades del Estado en torno a políticas de justicia comunitaria. Pero hay otras entidades que no encuentran campos de participación. Uno de esos casos es el Grupo de Acciones Populares de la Universidad del Rosario. Hace presencia en la Red de Centros de Investigación a nivel nacional, pero a través del grupo de investigación de la Universidad, no como GAP. La mira del Grupo es articularse con la Red de Clínicas de Interés Público existente en Latinoamérica. ILSA está en ese proceso de abrir canales: formó parte de un proyecto de participación de la sociedad civil con préstamo de la banca multilateral. Y, aunque en las reformas al Código Penal impulsadas por la Fiscalía se abrieron algunos espacios de debate, considera que las recomendaciones no fueron tenidas en cuenta en los Códigos aprobados por el Congreso.

La Corporación Excelencia en la Justicia abrió en los últimos años importantes espacios sociales para adoptar un nuevo modelo de proceso penal, presentando propuestas en todo el país, en eventos en alianza con otras ONGs penales y de derechos humanos, con la rama judicial, el gobierno, el Congreso, y con organismos internacionales. Pero sus propuestas tampoco fueron tenidas en cuenta en los códigos aprobados. Sin embargo, la reforma acusatoria se está abriendo paso en el 2002 a través de un proyecto de reforma constitucional presentado por el nuevo Fiscal. FUNDEPÚBLICO ha abierto posibilidades importantes de participación con las veedurías. Por ejemplo, cuando hubo un intento de reformar la Constitución Nacional, se conformó una veeduría para mostrar su irrelevancia, o se impulsó otra veeduría para hacer un seguimiento al proceso al expresidente de la República Ernesto Samper.

Una vía de participación importante la constituye la Red de Justicia Comunitaria y Tratamiento del Conflicto ((RJCTC). Esta entidad ha institucionalizado un canal por medio de sus asambleas anuales y la dirección colectiva de la organización, que se reúne cuatro veces al año; además hacen uso del “chat” semanal. La integración de numerosas ONGs de todo el país en torno al objetivo común de la justicia comunitaria, les ha dado una fuerza que facilita que la red sea convocada para intervenir en la materia. Por ejemplo, la RJCTC

forma parte de la Comisión de Concertación sobre Jueces de Paz en el Consejo Superior de la Judicatura, y del Comité para sugerir propuestas de política pública en Conciliación en Equidad, dentro del Ministerio de Justicia.

Los centros de investigación de las universidades, como UNIJUS y CIJUS, que forman parte de la Red Nacional de Centros de Investigación, no ven interés en establecer canales amplios de participación por parte de la rama judicial, dada la poca confianza de este poder en los planteamientos académicos. Sin embargo, el Consejo Superior de la Judicatura ha abierto espacios de investigación de mucho interés para realizar investigaciones con el apoyo de OSC, que contribuyan a la mejoría en el servicio de justicia.

En otro nivel, se tiene que organizaciones como la Corporación REGIÓN buscan otros canales: debaten temas de acceso a la justicia con grupos que trabajan en los barrios. De igual manera, el IPC considera que, ante la inexistencia de vías de participación, la labor tienen que centrarla en formar a los ciudadanos para que aprendan a crear los espacios a nivel local.

Aunque se ve una posibilidad de participación mayor en el tema de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, se han visto retrocesos, como es el hecho de que el Ministerio retomó la dirección y el control de la Conciliación en Equidad, sin que se fomente la amplia participación que es necesaria en este caso. Por otro lado, hay entidades como la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) que han ganado espacios en diversos comités (por ejemplo, en el tema del genocidio de la Unión Patriótica, y han sido invitados al Congreso), pero estos canales no son permanentes. Así mismo, Pastoral Penitenciaria Católica ha abierto canales con el Ministerio de Justicia y con algunos senadores para sensibilizarlos en la problemática carcelaria y de esta manera poder hacer propuestas concretas a los directivos de las prisiones y al Estado en general.

Se puede decir que la participación de la sociedad civil ha costado mucho esfuerzo. A los grupos organizados les toca abrirse camino en los espacios de la administración judicial, sin haber sido llamados. Así, los canales los abre la sociedad civil. Siempre el esfuerzo es de abajo hacia arriba.

## **2. Interlocutores en la administración de justicia**

Junto a este panorama, las organizaciones han buscado interlocutores más efectivos dentro del sistema de justicia. Una de las entidades estatales donde la sociedad civil siente que es escuchada es en la Defensoría del Pueblo. Así lo indica el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario; la Comisión Colombiana de Juristas –que nota cómo la Defensoría está comprometida con la defensa de los derechos humanos y por ello denuncia tanto a la guerrilla y paramilitares como al Estado por su inacción-; y la Pastoral Penitenciaria, que se encuentra permanentemente en las cárceles con funcionarios de esa entidad, así como de la Procuraduría. Con esta institución, el Centro de Arbitraje y

Conciliación de la Cámara de Comercio mantiene una cercana relación, ya que la apoya en materia de arbitraje y anteriormente también en conciliación administrativa.

La Corte Constitucional también es considerada una buena instancia de interlocución. Frecuentemente pide opinión a la Comisión Colombiana de Juristas y escucha las quejas de la Pastoral Penitenciaria. Sin embargo, ILSA percibe que el diálogo se da sólo con los magistrados auxiliares de la Corte Constitucional, no con los altos magistrados. FUNDEPÚBLICO, por su parte, ve difícil la interlocución con las Cortes, así como con el Consejo Superior de la Judicatura. No comparten esta apreciación el CINEP, la RJCTC y la Corporación Excelencia en la Justicia, quienes han tenido acercamientos con el Consejo Superior de la Judicatura. Lo mismo ocurre con el Ministerio de Justicia, que tiene buena disposición de escucha con la RJC y con el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio. Con este último, la interlocución se concreta a dos niveles: primero, el Ministerio les remite proyectos de reglamentación y el Centro expresa inquietudes o comentarios; y segundo, realizan reuniones periódicas de evaluación a nivel normativo, de las que resultan ideas de proyectos conjuntos.

Las Secretarías de Gobierno también son buenas instancias para conversar. Así lo consideran el IPC de Medellín; UNIJUS –esta Unidad fue llamada por la entidad para participar en un proyecto sobre delitos de menores-; y el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio. Este centro trabaja con la Secretaría de Gobierno de Bogotá en un proyecto de convivencia en sectores marginales, en el programa distrital de las Unidades de Mediación y Conciliación, y en la puesta en marcha de dos centros de conciliación comunitaria.

De otro lado, hay acercamientos de la Corporación REGIÓN con los operadores de justicia, en especial, con funcionarios judiciales y colegiaturas de jueces y fiscales. Pero, en opinión de la Corporación, el poder judicial es cerrado (por ejemplo, siempre los jueces capacitan a los mismos jueces). Sin embargo, señalan que se ha dado la apertura en ciudades como Medellín, Bucaramanga, Ibagué y Cali, a partir de simposios donde jueces y fiscales hablan de su papel social. Desafortunadamente el tema se queda en el grupo de operadores y no trasciende a las autoridades aunque hay algunas excepciones.

Otros interlocutores son: para el CINEP, la Vicepresidencia, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, y la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía; para el Centro de Arbitraje y Conciliación, la Superintendencia de Industria y Comercio, en la capacitación técnica en conciliación en consumo y competencia; para el IPC, las universidades públicas y la Personería de Medellín. Con otras entidades se han dado encuentros puntuales. Para la Corporación Excelencia en la Justicia se destaca la actual interlocución con la nueva Fiscalía, y Ministerios como el de Justicia e Interior. En general, como lo señala UNIJUS, sí existen interlocutores dentro del Estado, pero cuando hay un proyecto de por medio.

### **3. Percepción de las instituciones del sistema de justicia**

Esta situación lleva a indagar por cuál es la percepción estatal –sentida por los miembros de las organizaciones mencionadas- de las intervenciones de la sociedad civil. Esto puede ayudar a entender la falta de canales de participación y de interlocutores permanentes. Cuando se trata de apoyo a las labores de la entidad pública, la labor de las organizaciones es vista como positiva. La Defensoría del Pueblo ha pedido al GAP que amplíe el número de estudiantes practicantes. Es necesario aclarar que, como lo considera ILSA, en general la Defensoría del Pueblo es muy abierta en materia de comunicación, convocatoria y propuestas de trabajo conjunto. También las altas Cortes ven como positivo el papel de la sociedad civil, especialmente de aquellas organizaciones preocupadas por la adecuada utilización de las nuevas acciones para la defensa de los derechos fundamentales y de los derechos colectivos, y de otras organizaciones que están trabajando por un sistema penal más garantista y eficaz.

Sin embargo, en opinión de algunas ONGs, en la Procuraduría no pareciera haber interés en la intervención de la sociedad civil, ya que organizaciones como ILSA notan falta de disposición. Es común que esa institución pública manifieste no tener recursos ni tiempo para apoyar su labor. UNIJUS nota que no hay, en general, claridad en la percepción del Estado sobre el papel que pueden cumplir las ONGs. Lo que se encuentra es que, por ejemplo, las instituciones judiciales no tienen preocupación manifiesta de debatir políticas con la sociedad. Depende de quien esté en la institución pública. En el nivel directivo se encuentran resistencias, por ejemplo en temas de veedurías y de exigibilidad de derechos sociales, porque sienten que los denuncian por no realizar su función adecuadamente.

La visión de FUNDEPÚBLICO es que las entidades públicas tratan en alguna forma de utilizar a las organizaciones civiles, como a todo abogado. Algunas veces esto no tiene problema, si se tiene el mismo propósito (por ejemplo sacar un tema a la luz pública, o establecer criterios). Pero si hay diferencias, se puede afectar a la organización: el Instituto SER de Investigación considera que “se ganó enemigos” dentro del Consejo Superior de la Judicatura por estar contra de la manera como se viene gestionado el cambio institucional y humano en la administración de justicia.

Parece ser que hay resistencia por parte del Estado a que la comunidad pase a hablar más allá de sus prácticas. En este sentido, el IPC y la Corporación Región consideran que las entidades estatales están abiertas a la discusión, pero no buscan que las organizaciones civiles tengan incidencia real. De igual manera, el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio nota un ánimo del Estado en hacerlos partícipes de sus políticas, y esto se da en buenos términos; sí son escuchados, pero no todo es tenido en cuenta. Como una interpretación de esa situación, la Comisión Colombiana de Juristas cree que el Estado escucha a la sociedad civil para legitimar su acción, para decir “sí consultamos a la sociedad civil, esto fue democrático”. Así, en el discurso el Estado reconoce la labor de las ONGs de derechos humanos, pero realmente no lo hace: las ONGs son estigmatizadas por el Estado, vistas como entidades acusatorias y obstaculizantes. Para la Pastoral Penitenciaria es más preocupante su situación, pues, según sus miembros, el Estado piensa

que la política penitenciaria es ajena a la labor de la Iglesia –así la Pastoral cuenta con un equipo de abogados. Además consideran que el Estado mira con recelo o le incomoda que la iglesia intervenga. Sin embargo, el Senado ha pedido que la Pastoral asista a algunos debates.

Frente a las características externas de la viabilidad de participación de la sociedad civil en las reformas a la administración de justicia, la Red de Justicia Comunitaria siente que lograr una percepción estatal con respeto de su labor depende de la actitud de la sociedad civil. A los funcionarios públicos hay que llegar planteando posiciones; una buena concertación se da sobre la base de que ambos tengan posiciones; si se llega buscando contratación de proyectos, lo más probable es que la organización sea utilizada. Por ilustrar con dos ejemplos: en el desarrollo de la figura de los jueces de paz las posiciones son diferentes: el Consejo Superior de la Judicatura quiere liderar mientras que las organizaciones civiles quieren autonomía en la ejecución del programa. En Conciliación en equidad, la Red de Justicia Comunitaria asesora al Ministerio de Justicia; la Red no se somete a mandatos del Ministerio, así eso lleve a que en unos temas se pueda avanzar, pero en otros no.

Como análisis de lo anterior, se encuentra que la relación entre las OSC y las entidades públicas tiene distintos matices. En primer lugar, de acuerdo con el Dr. Alexander Silva (funcionario de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de DDHH de la Defensoría del Pueblo), prevalece una visión asistencialista de la sociedad civil respecto a las tareas de entidades como la Defensoría. Señala que las críticas de esas OSC van dirigidas a la desatención del Estado en sus responsabilidades, pero sin que presenten propuestas referidas a la necesidad de cambios estructurales concretos. El Estado dirige muy poco su mirada hacia esta clase de ONGs, y le presta menor atención a sus reclamos, pues se piensa que la falla es de esas organizaciones al tener una visión paternalista de la labor estatal.

En segundo lugar, existen organizaciones civiles que apoyan directamente el trabajo de las entidades públicas. Esta acción está en crecimiento, y se caracteriza por encuentros permanentes donde el aprendizaje es conjunto. Hay críticas de estas organizaciones civiles hacia las entidades del Estado, pero encaminadas a la construcción de propuestas de cambio donde la OSC reconoce que debe tener un papel activo. Es el caso, por ejemplo, de la OSC dedicadas al tema de acceso a la justicia, quienes se han ganado su espacio y el reconocimiento en instituciones como el Ministerio de Justicia y son llamadas a colaborar en acciones concretas. También, la Comisión Colombiana de Juristas, está dedicada a estudiar el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, entre otras entidades, y realizar sugerencias de cambio en su estructura.

Hay un tercer tipo de organizaciones que trabajan de manera desarticulada y aislada, ya sea porque se sienten consolidadas o no ven la necesidad de estar apoyadas institucionalmente. En ocasiones están abiertas a colaborar con el Estado. En efecto, existen entidades públicas, como la Defensoría del Pueblo, que necesitan colaboración para fortalecer el trabajo del Estado. El propósito estatal se ha dirigido a buscar la apropiación de las

comunidades de los mecanismos impulsados por el Estado y la educación de las comunidades para su adecuada implementación, buscando el apoyo de OSC.

Podría encontrarse una cuarta categoría de OSC, atendiendo al criterio de la relación con el Estado. Son las organizaciones que tienen fuerza y reconocimiento internacional por su activismo, pero que a nivel interno son desconocidas por el mismo Estado, ya que se trata de OSC dedicadas a evaluar la acción estatal y buscar sanciones externas, por lo que el gobierno colombiano se siente juzgado drásticamente. Siendo así, la relación es tensa: las organizaciones realizan su labor con temor, y el Estado mira con recelo cualquier intento de intervención de esos grupos civiles en la actividad gubernamental.

Por último, un quinto tipo de OSC son las que mantienen encuentros esporádicos con el Estado; ya sea para evaluar su labor o para apoyarlo. En este grupo podrían ubicarse las universidades, a través de sus centros de investigación sociojurídica. Tal vez la razón de esa falta de continuidad y de líneas claras de colaboración sea la capacidad económica de los Centros, pues deben sujetarse, en muchos casos, a los proyectos que tengan viabilidad de ser financiados. Ello contribuye a que estudiantes y demás miembros de la comunidad educativa tengan menores oportunidades de interacción con actores sociales. Sin embargo, se están abriendo espacios interesantes, como el creado en la Universidad del Rosario, a través del GAP, donde los alumnos llevan casos de interés público y prestan asesoría a diversas comunidades; y en la Universidad de Los Andes, con diferentes proyectos orientados a fortalecer la justicia alternativa en Bogotá, en colaboración con la Alcaldía. Por otro lado, UNIJUS cuenta con mayor apoyo financiero por parte de la Universidad Nacional, pero haría falta, como en los otros centros académicos, lograr que su papel sea más propositivo y más articulado el Estado.

Ante esta diversidad de la acción estratégica de las OSC, se genera un problema de vinculación de la sociedad civil a procesos de reforma judicial. No hay una posición unificada frente a, por lo menos, los temas materia de estudio en la presente investigación. Aunque las diferentes visiones sobre las reformas son convenientes y democráticas, preocupa que se traduzca en un trabajo aislado de las organizaciones. Ello incide en la escasez de recursos para financiar los proyectos; la proliferación de ONGs (que ha generado desconfianza entre los ciudadanos y entre las OSC que cuentan con reconocimiento social); y en el tema político, por cuanto existen organizaciones con ideologías marcadas, muchas veces porque sus líderes (por ejemplo, reinsertados del M-19) les dan esta connotación.

Las acciones atomizadas se deben también, en buena parte, a la visión que tenga el Estado de la intervención de la sociedad civil, pues ello genera obstáculos u oportunidades dependiendo de la percepción estatal de su rol, como se describió en este apartado. Así, no se busca, en general, integrar equipos de OSC por parte del Estado.

La Constitución Nacional pareciera reflejar un interés general por promover un mayor compromiso de la sociedad civil, al consagrar diversas acciones jurisdiccionales presentadas en la primera parte de este informe. Sin embargo, mecanismos como las



acciones populares dejan la sensación en ciertas OSC de que el Estado no ha entrado a solucionar lo engorroso de los trámites. Por otro lado, de nada sirve contar con un marco constitucional garantista de derechos, si las acciones para su defensa no se pueden interponer adecuadamente. Por ejemplo, algunas OSC opinan que tratándose de las acciones populares que presenta la sociedad civil, que el Estado mismo dificulta a veces el acceso a la información, el cual es un derecho fundamental sin el cual es difícil lograr demandar la exigibilidad de otros derechos.

## ***B. ELEMENTOS INTERNOS: ACUMULACIÓN DE EXPERIENCIAS, PERCEPCIÓN DE LOS CAMBIOS EN MATERIA DE JUSTICIA Y PERSPECTIVAS DE INTERVENCIÓN***

### **1. Acumulación de conocimiento y experiencias**

A pesar de la amplia y variada acción de las OSC, es difícil hallar información que recoja y sistematice el aprendizaje logrado. Como ya se dijo, no hay sistematización de las experiencias, lo que lleva a que la memoria institucional esté en las personas que laboran durante períodos largos en la organización, si es que las hay. Sin embargo, han permanecido en el tiempo proyectos en temas específicos, por cuanto los informes finales sirven de base para el diseño y ejecución de fases siguientes, llegando a la formulación de métodos de seguimiento. Por ejemplo, en el CIJUS se han ejecutado tres etapas referidas al impacto social de las Unidades de Mediación y Conciliación (UMC) en Bogotá: en la primera, se analizó la conflictividad barrial y el proceso de montaje de las UMC; en la segunda, se estudió la dinámica de la mediación seguida en esas Unidades; y en la tercera, se planteó la relación de la filosofía de las UMC con la búsqueda de identidades democráticas en los ciudadanos. Las fases dos y tres se alimentaron de la anterior; además, el trabajo continuo dio lugar a la preparación de expertos en el tema. Por su parte, el Instituto Popular de Capacitación, en la producción de conocimiento socialmente relevante, lleva a cabo procesos de documentación, diagnóstico, seguimiento, sistematización y reflexión de las prácticas realizadas y de la información disponible para su difusión.

La experiencia y el aprendizaje adquirido por las organizaciones de la sociedad civil en sus intervenciones se ha traducido, principalmente, en una gran cantidad de publicaciones – muchas de ellas de carácter periódico-, como se describe en el anexo. Este material es utilizado en capacitaciones (como hace el GAP en sus talleres), se traduce en cartillas pedagógicas (ILSA opta por este estilo), libros, boletines (por ejemplo, los de FUNDEPÚBLICO), revistas y artículos analíticos sobre las reformas judiciales en Colombia y en América Latina que se utilizan como materiales de enseñanza (producidos periódicamente por la Corporación Excelencia en la Justicia, y por el CIJUS).

Es tanto el material publicado, que varias organizaciones cuentan con centro de documentación donde prevalecen documentos producidos por la misma entidad (ej: UNIJUS, CIJUS, CINEP, CEJ). Pero la acumulación de la experiencia no sólo se publica:

las organizaciones han consolidado grupos de trabajo en las áreas de su mayor interés, formando así un buen número de expertos en materia de administración de justicia. Además se realizan asesorías y capacitaciones puntuales, con base en el aprendizaje logrado (por ejemplo, ILSA forma y asesora en el tema de los derechos económicos, sociales y culturales).

También las organizaciones se reúnen constantemente con entidades nacionales y extranjeras. El uso de los medios de comunicación (prensa, radio, televisión), para transmitir sus conocimientos y generar debate, también es utilizado por organizaciones como el IPC, la Corporación REGIÓN y la Corporación Excelencia en la Justicia. La Pastoral Penitenciaria -dado su poco interés en la publicidad-, aparte del plegable informativo de su trabajo, se da a conocer porque los medios de comunicación buscan a la Iglesia. En general, las organizaciones hacen presencia permanente en lo público.

## **2. Percepción de las reformas judiciales**

Toda esta incidencia de la sociedad civil en la administración de justicia parte de una percepción de los cambios ocurridos desde la Constitución Nacional de 1991. Conviene, entonces, conocer esa percepción, por lo menos en los aspectos más relevantes. Uno de ellos es la ampliación en titularidad de derechos y mecanismos para su exigibilidad (ej: acciones de tutela, de grupo, populares). La creación de la Corte Constitucional en opinión de la Comisión Colombiana de Juristas, ha sido fundamental en la protección de los derechos humanos. En este mismo sentido aparece la Defensoría del Pueblo, para la protección de los derechos, con la titularidad de algunas de estas acciones. En opinión de FUNDEPÚBLICO, en cambio, la Defensoría del Pueblo no ha tenido mayores logros, pues su labor se ha limitado al acompañamiento (coadyuvancia). Por otro lado, las OSC reconocen la importancia de las jurisdicciones especiales (ej: la indígena) y de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

El Instituto SER es muy crítico de las reformas institucionales a la justicia. Primero, el Instituto defendió la separación de funciones de la rama, que existiera una gerencia por fuera de los jueces, así como la autonomía de la rama; pero resultó creado un Consejo Superior de la Judicatura con funciones administrativas y disciplinarias, colegiado formado por juristas que en su opinión no saben de administración, en vez de haber optado por un gerente. Además, el Instituto SER había avanzado en sistemas estadísticos que medían el rendimiento y la calidad de los jueces, pero esta información nunca se aplicó adecuadamente, ni creen que se aplicará por parte del Consejo Superior de la Judicatura. Segundo, se generó una frustración ante la imposibilidad de definir una cabeza ejecutiva de la rama, pues se creó una entidad con muchas cabezas, lo que llevó a la ineficiencia porque no hubo un responsable y los seis gerentes se han venido obstaculizando entre sí, demorando o deteniendo iniciativas de reforma. Y tercero, señala el Instituto que fué un error el desbalance enorme que se creó entre Fiscalía y Defensoría.

La Corporación Excelencia en las Justicia, CEJ, critica fuertemente el desarrollo constitucional en materia de proceso penal, que ha llevado a vulnerar las libertades fundamentales de los ciudadanos involucrados en un proceso penal, mantiene un desequilibrio entre acusación y juzgamiento, y no ha logrado superar las prácticas formalistas escritas anacrónicas que demoran la acción de investigación y procesamiento de los delincuentes. Señala que hay reforma el esquema de funciones judiciales de la Fiscalía.

A pesar de estas críticas, a grandes rasgos se encuentra que la mayoría de las organizaciones ven las reformas constitucionales como cruciales, ya que se logran cambios de perspectivas en cuanto a derechos y acceso a la justicia. Donde ven realmente el problema es en la aplicación de las normas, debido especialmente a la cultura de los funcionarios. Por ejemplo, FUNDEPÚBLICO, a partir de considerar que no hay una forma ideal de elegir jueces –aunque reconoce que el Consejo Superior de la Judicatura ha mejorado el sistema de elección-, cree que, por ley no puede darse un cambio cultural en estos operadores de justicia y que muchos de ellos todavía prefieren no fallar y concientemente dilatan los procesos. De otro lado, la Fiscalía es para esta Fundación, un fracaso originado en la burocracia inefectiva en la lucha contra el delito y en la politización de la elección del Fiscal General; esto lleva a que no se produzcan los resultados esperados. De igual manera, el GAP ve la falla en la aplicación de las normas, por ejemplo, los jueces desconocen el panorama de los nuevos mecanismos; no hay capacitación; no hay seguimiento al funcionario; las quejas se atienden tarde; las Superintendencias son desorganizadas; y no hay entonces espacios reales de participación ciudadana.

En cuanto a las reglamentaciones posteriores a la Constitución, se encuentran varias insatisfacciones, susceptibles de acciones futuras, por ejemplo:

- 1) El GAP encuentra que la Ley 472 de 1998, que regula las acciones populares y de grupo, no aclara el tema de los incentivos.
- 2) La Corporación REGIÓN afirma que la reforma al Código de Procedimiento Penal quedó en lo teórico. De otro lado, piensa que las prácticas de justicia comunitaria no deben ser regladas, por cuanto se volverían extensiones de la justicia estatal.
- 3) El IPC nota que la Ley 640 de 2000, cierra el campo a la conciliación en equidad. Este Instituto ve como ajenas las reformas: son legales pero no logran legitimarse, pues es muy diferente lo que está en el papel, frente a la realidad.
- 4) El Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio señala que el Decreto 1818 de 1993 es una muy regular compilación de los mecanismos alternativos (por ejemplo, revivió normas derogadas). Primero se debe compilar mejor, y luego –considera el Centro- se deben incluir normas para flexibilizar el arbitraje.
- 5) La Comisión Colombiana de Juristas, que ha considerado como positiva la labor de la Corte Constitucional, ha estado en desacuerdo con las propuestas de reforma para limitar las ventajas de la Corte. De otro lado, la Comisión considera que la principal contrareforma constitucional ha sido el régimen de transferencias (en su opinión por los efectos nocivos en derechos sociales, económicos y culturales). La ley de seguridad nacional también la consideran una política inconveniente para la democracia.

- 6) La Pastoral Penitenciaria Católica, que ve la cárcel –de cualquier país- como un fracaso. Considera que es fundamental trabajar reformas al Código Penitenciario (por ejemplo: crear penas alternativas a la prisión; incentivar el trabajo y el estudio, velar por la salud de los presos). Además es vital la formación de la guardia. Igual que muchas organizaciones, la Pastoral cree que el mayor problema no está en la norma sino en la aplicación y en la falta de políticas de gestión de las cárceles.

En términos conceptuales y estratégicos, como lo resalta UNIJUS, la sociedad civil es una categoría abstracta, de la cual aparecieron unos “representantes” en el proceso de la constituyente. La Constitución recogió una serie de aspiraciones sociales, pero para darle contenido a esos anhelos no hubo una participación amplia de los ciudadanos. . En la práctica, se tiene que en un país con tanto conflicto –opina UNIJUS- es complicado participar, no hay suficientes garantías. En el mismo sentido, el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio nota que las reformas son impulsadas por congresistas, no por la sociedad civil (por ejemplo, la iniciativa popular no se usa para los proyectos de ley). Además, aunque se han presentado cambios fundamentales en la Constitución, ILSA encuentra que es necesario recontextualizar o repensar el derecho en materia de conflicto urbano, derechos de la mujer, derechos laborales y derechos colectivos.

Para la Red de Justicia Comunitaria es clave la responsabilidad social y política de los funcionarios responsables de la justicia: los jueces en general están más preocupados en fallar de acuerdo con la norma que desde el mandato constitucional. Esto los lleva a proponer la formación de jueces con sentido de responsabilidad. En síntesis, considera la Red, los cambios deben cubrir 4 puntos o no lograrán impactar: 1) reforma de las Facultades de Derecho: transformación de prácticas pedagógicas en las clases, que lleve a formar jueces con sentido de responsabilidad. 2) reformas sustantivas: en derecho sustantivo y procedimental. Esto parte de la hipótesis de que, hasta hoy, las normas han sido producidas de espaldas a la ciudadanía, para ser aplicadas por especialistas, y no reflejan ningún pacto social. Y 3) reforma de la estructura de gerencia del sector: el Consejo Superior de la Judicatura.

Por su parte la CEJ coincide en las reformas a las Facultades de Derecho; en modificaciones estructurales al régimen de juicios ejecutivos que han hecho colapsar a la jurisdicción civil (elaboró un proyecto de ley con el apoyo de jueces y profesores universitarios); y en modificaciones en la gestión institucional de la rama jurisdiccional.

### **3. Perspectivas actuales de acción de las OSC**

Con este panorama general, queda por plantear cuáles serían las oportunidades actuales de intervención de la sociedad civil en los procesos de cambio de la administración de justicia. Hay un reconocimiento de las organizaciones de que ahora se da más importancia al papel de la sociedad civil y de los abogados, por sus logros en la concientización ciudadana acerca de las reformas y por las acciones de control ante arbitrariedades que pueda cometer

el Estado. Además, consideran entidades como el CINEP que hay un amplio espacio de participación en las jurisdicciones especiales, los mecanismos alternativos de solución de conflictos y la justicia comunitaria. En esta misma dirección, la Corporación REGIÓN encuentra gran potencial a los mecanismos comunitarios. La actividad de las organizaciones está en recoger las recomendaciones de diversos grupos comunitarios acerca de sus prácticas de justicia. Pero reconoce que esto no es suficiente: falta el trabajo con los operadores y en fortalecer el control por parte de los ciudadanos.

El IPC sigue una línea de la justicia comunitaria que reclama la necesidad de construir una concepción de justicia; decirle a la gente que tiene que apropiarse de sus mecanismos pacíficos de resolución de conflictos. Las posibilidades de acción están en la formación a la comunidad y con proyectos puntuales (por ejemplo, en el tema del Habeas Corpus). Para el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio, aunque la Constitución Nacional es participativa, los ciudadanos no están preparados. Pero hay una ventaja en cuanto que Colombia es líder en MARC (por ejemplo, el Centro obtuvo el año pasado una cifra record en número de arbitrajes).

Pero hay dificultades para la acción. El Instituto SER que, como varias organizaciones más, trabaja por contratos, resalta las limitaciones por la disponibilidad de recursos en materia de justicia. Hay que buscar fuentes internacionales. Señala el Instituto que la AID era en su momento (años ochenta) la mayor agencia financiadora de proyectos. Actualmente, con la creación del Plan Colombia hay posibilidades de trabajo, pero los recursos se concentran en ejecutores de grandes proyectos y compañías. Al respecto se señala que los nuevos recursos internacionales no han dado hasta ahora el espacio necesario a las ONGS (consultorías y a expertos particulares, no a instituciones). Hay algunas expectativas con la Banca Multilateral y el crédito BID, pues han comenzado a invitar a presentar propuestas en ciertas áreas, pero se piensa que los presupuestos son bajos. Institucionalmente se podría lograr un contrato, pero si no hay más recursos no se puede continuar la línea. En fin, señalan que no hay fuentes permanentes de recursos, como lo fue en su momento la AID.

La Pastoral Penitenciaria siente que su tema es más complicado, porque “a nadie le importa”. Pero creen que hay más credibilidad ahora en lo que hace la Iglesia para defender la dignidad de la persona. Además los Obispos se pronuncian públicamente acerca de todos estos temas incluyendo la problemática de los desplazados, el conflicto armado. Afirma la Pastoral que a Monseñor Isaías Duarte lo asesinaron por esta intervención. Así, la Iglesia orienta al pueblo, mientras se siente un abandono del Estado. –dice la Pastoral. De otro lado, la Comisión Colombiana de Juristas considera que su trabajo cada vez va a ser más difícil. Una de las razones es que van tener que rendir informe al Estado sobre lo que hacen (control de posición). Ven falta de compromiso del Gobierno en materia de Derechos Humanos.

Lo fundamental, cree ILSA, es que el papel de las organizaciones esté orientado a generar estrategias de discusión sobre los temas que hay que repensar a nivel nacional, partiendo de necesidades específicas y regionales, ya que en cada zona hay interés en diferentes temas,

por ejemplo: jueces de paz, servicios públicos, derechos colectivos). Hay que trabajar desde las necesidades de la población.

Hasta ahora la intervención de las OSC –considera FUNDEPÚBLICO- no ha sido suficiente. Hay que abrir el camino a las acciones populares, fomentando la participación de las comunidades. Como ejemplo de acción, menciona la Fundación el hecho de haber sido la primera a la que se concedió una tutela en materia ambiental (en Buga, contra la Secretaría de Salud del Valle); haber constituido la primera veeduría Colombia; y haber puesto en práctica un mecanismo incluso antes de ser constitucionalizado: la acción popular Así, FUNDEPÚBLICO, que no es una entidad con objetivo de reformar sino de litigar, usa mecanismos que existen, y logra impulsar cambios.

Para la Red de Justicia Comunitaria, las organizaciones de la sociedad civil han sido ignoradas, o convidadas silenciosas. Ahora deben buscar ser promotoras y protagonistas de reformas. La oportunidad está en que Estado y sociedad civil están teniendo claro que es necesaria e importante una reforma al sistema de justicia que se traduzca en cambios más palpables para ciudadanos y comunidades. Un paso previo, es que hay que construir la verdadera sociedad civil, con interés de participación activa en todos los temas de reforma, con los mecanismos que proporciona la democracia a partir de la nueva Constitución.

## ANEXO

### **DESCRIPCIÓN DE LAS MODALIDADES DE ACTUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL SISTEMA DE JUSTICIA EN COLOMBIA**

A continuación, se presenta una síntesis descriptiva de la labor de veinte organizaciones de la sociedad civil de las ciudades de Bogotá, Bucaramanga y Medellín. La síntesis corresponde a la visión que presenta cada organización sobre su propio trabajo y es, por lo tanto, un resumen de la información y criterios autónomos de cada OSC. La información fue recogida a partir de documentos elaborados y suministrados en su totalidad por cada institución. De tal manera que lo que se presenta a continuación no constituye la opinión de los autores de la presente investigación.

#### **A. REFORMAS PROCESALES PENALES**

##### **1. CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS “JOSÉ ALVEAR RESTREPO”<sup>97</sup>**

Hace veinte años nació el Colectivo de Abogados, como producto de la labor de la Asociación Nacional de Profesionales, ASONALPRO, conformada por profesionales de distintas disciplinas que trabajaban en pro de los sectores sociales y populares, con el objetivo principal de asumir la defensa de presos y perseguidos políticos, de los trabajadores, representar a las víctimas y a sus familiares en casos de violaciones a los derechos humanos: detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas de personas, ejecuciones extrajudiciales. Masacres, torturas y desplazamientos forzados.

En la actualidad, esta organización no gubernamental defiende integralmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, en procura de un cambio que elimine la exclusión social, económica y política. Para lograr este fin, el Colectivo tiene como principios: 1) Defender y asesorar a diferentes sectores sociales, estableciendo una relación solidaria con las víctimas; 2) Reivindicar el derecho a la autodeterminación de los pueblos, su desarrollo y el derecho a la paz; 3) Impulsar la difusión y aplicación del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; 4) Denunciar la problemática sobre las violaciones a los derechos humanos ante la comunidad nacional e internacional; y 5) Procurar la justicia y reparación integral: investigación, enjuiciamiento y castigo para los responsables de las violaciones a los derechos humanos y la reparación a la comunidad por el daño sufrido.

---

<sup>97</sup> Síntesis basada en el plegable institucional, de 8 páginas.

Para el logro de los objetivos, el Colectivo desarrolla diez actividades principales: 1) *Defensas Penales*: asume la defensa de presos y perseguidos políticos; 2) *Constitución de parte civil*: apodera a víctimas y a sus familiares en casos de violaciones a los derechos humanos en procura de la sanción penal de los responsables; 3) *Demandas contencioso-administrativas*: apodera a estas mismas personas a través de demandas para obtener la declaración de responsabilidad política del Estado y, en consecuencia, la indemnización a las víctimas y familiares; 4) *Denuncias disciplinarias*: presenta denuncias y asesora a estas personas ante los organismos de control (Procuraduría, Defensoría del Pueblo, personerías) y ante la Consejería Presidencial para los derechos humanos, con el fin de procurar la investigación y la sanción disciplinaria de los funcionarios responsables; 5) *Acciones públicas de inconstitucionalidad*: presenta demandas ante la Corte Constitucional y el Consejo de Estado para procurar la eliminación de normas que violan o facilitan la violación de los derechos humanos; 6) *Acciones de Habeas Corpus, Populares y de Tutela*: interpone ante los jueces estas acciones para proteger los derechos fundamentales; 7) *Acciones en derechos económicos, sociales y culturales*: asesora a organizaciones sindicales y a organizaciones sociales en procura de la exigibilidad social, política y jurídica de estos derechos; 8) *Asesorías y consultas*: asesora y resuelve consultas sobre casos de violaciones a los derechos humanos; 9) *Acciones internacionales*: desarrolla acciones de cabildeo, adelanta acciones de naturaleza preventiva y presenta casos y situaciones ante los sistemas de la Organización de Naciones Unidas –ONU- y la Organización de Estados Americanos –OEA. Además adelanta acciones de prevención de violaciones de los derechos humanos ante la comunidad nacional e internacional en espacios gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales; y 10) *Acciones de formación, divulgación y promoción en derechos humanos*: organiza y participa en seminarios, foros y otros eventos, sobre la problemática de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y elabora documentos sobre estas temáticas.

La intervención de esta organización se ubica en un contexto político-social de violencia e impunidad en Colombia, donde en los últimos diez años han sido asesinadas más de 300.000 personas; diez personas son asesinadas diariamente por razones políticas, más de 20.000 dirigentes populares han sido ejecutados extrajudicialmente, ocurre una desaparición forzada cada dos días y más de un millón de personas han sido víctimas de desplazamiento interno por causa de la violencia política. Esta violencia se da en el marco de una exclusión social y económica que mantiene al 53% de colombianos en la pobreza, siete millones de ellos en una pobreza absoluta, más de un millón de familias campesinas sin tierra, un déficit de 3.7 millones de viviendas, y sin una cobertura de servicios públicos que permitan una vida digna. A pesar de los esfuerzos de la sociedad civil, la situación tiende a empeorar dramáticamente y la impunidad continúa encubriendo a los responsables de las violaciones a los derechos humanos.

Ante esta situación, el trabajo conjunto de las ONGs de derechos humanos, los sectores populares, los trabajadores y la comunidad internacional ha arrojado frutos favorables en



materia de promoción y defensa de los derechos humanos<sup>98</sup>. Los avances y contribuciones más significativos son: 1) Consagración constitucional de estos derechos y de los mecanismos de protección, reconociendo la primacía del derecho internacional frente a este tema; 2) Apertura de espacios de diálogo y trabajo con instancias internacionales y con organizaciones no gubernamentales; 3) Conformación de comités y comisiones de trabajo con el aval de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para buscar la verdad y evitar la impunidad en casos graves; 4) Visitas de personas y misiones de diferentes organizaciones e instituciones (Relatores, Grupos de Trabajo, Comisión Interamericana, ONGs, periodistas, etc.) para constatar la situación de derechos humanos en Colombia, quienes han elaborado múltiples informes y recomendaciones al respecto; 5) Presentación de informes sobre la situación de derechos humanos en Colombia ante la comunidad nacional e internacional; 6) Aceptación por parte del Estado –ante la comunidad nacional e internacional- de su responsabilidad en algunas violaciones a los derechos humanos; 7) Aprobación de la “ley de indemnización”, mediante la cual el Estado se obliga a indemnizar a las víctimas y familiares en casos de violaciones a los derechos humanos cuando el Sistema Interamericano o de Naciones Unidas lo declare responsable; 8) Conformación del equipo de “Coordinación Colombia-Europa” y mayor presencia a nivel nacional e internacional de las organizaciones comprometidas en la defensa de los derechos humanos; 9) Contribución en el esclarecimiento de algunos casos graves de violaciones a los derechos humanos; 10) Ratificación de los Protocolos I y II adicionales a los Convenios de Ginebra sobre derecho internacional humanitario; y 11) Establecimiento en Colombia de una Oficina Permanente del Alto Comisionado para los Derechos Humanos<sup>99</sup>.

El Colectivo de Abogados es miembro de la Federación Internacional de Derechos Humanos –FIDH-, de la Organización Mundial contra la Tortura –SOS TORTURA-, de la organización EL TALLER y también hace parte de la “Coordinación Colombia-Europa”.

## **2. FUNDACIÓN PAÍS LIBRE<sup>100</sup>**

Consternados por el incremento del secuestro, el 28 de agosto de 1991 un grupo de ciudadanos colombianos se reunió para crear la FUNDACION PAIS LIBRE -Programa de Asistencia Integral al Secuestrado-. Es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro que brinda un servicio integral a las víctimas del terrible flagelo del secuestro y desarrolla programas de prevención que se dirigen a la concientización ciudadana para que no permanezca indiferente ante el secuestro. También busca ejercer presión ante las autoridades para que la política antisequestro sea prioritaria.

---

<sup>98</sup> En 1996, el Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” recibió los premios de derechos humanos de la República Francesa y el de la ciudad de Weimar, en reconocimiento a la labor de los defensores de derechos humanos en Colombia.

<sup>99</sup> Esta Oficina asiste a las autoridades colombianas en políticas y programas para la promoción y protección de los derechos humanos, observa las violaciones de éstos, y rinde informes analíticos a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

<sup>100</sup> Síntesis basada en la completa página web de la entidad.

Para cumplir con su misión, la Fundación se ha propuesto los siguientes objetivos: Hacer que en Colombia se tome conciencia de la gravedad del delito del secuestro; Ofrecer ayuda Psicológica y jurídica y orientación en general a las víctimas del secuestro y la extorsión; Colaborar para que los ex secuestrados tengan una adecuada readaptación en su vida familiar, social y laboral; Divulgar en los medios de comunicación todo lo relacionado con el secuestro con el fin de orientar e informar a la opinión pública sobre el carácter atroz de este delito; Buscar apoyo de países amigos con experiencia en la lucha contra el secuestro, reunir información y obtener la colaboración de expertos, con el propósito de estructurar propuestas de políticas antisequestro que puedan servir al Gobierno en la toma de decisiones para combatir este flagelo; Generar y analizar periódicamente las estadísticas del secuestro en Colombia; Y lograr que las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales combatan activamente este delito.

Estas metas se desarrollan a través de varias áreas administrativas de trabajo: EL DEPARTAMENTO JURÍDICO, presta asistencia y orientación legal para las víctimas directas e indirectas del secuestro; El DEPARTAMENTO PSICOLÓGICO, orienta psicológicamente a las familias víctimas del secuestro; también brinda apoyo para los efectos traumáticos que se dan en los secuestrados; EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, administra los recursos de la fundación; El DEPARTAMENTO DE DIVULGACIÓN Y PRENSA, brinda la asesoría necesaria para que la opinión pública se informe y se exprese sobre el secuestro; desde este departamento se ejecuta la estrategia de comunicación: comunicados de prensa, boletines estadísticos y entrevistas a los medios nacionales e internacionales; y El DEPARTAMENTO DE SISTEMAS E INFORMÁTICA, organiza y clasifica la información que posee la fundación acerca del secuestro.

La Fundación desarrolló una primera campaña publicitaria en radio, prensa y televisión para despertar la conciencia ciudadana contra el secuestro en todas sus modalidades, y elaboró un proyecto de ley antisequestro que fue presentado el 26 de agosto de 1992 al Congreso de la República como de iniciativa popular, mecanismo contemplado en el artículo 155 de la Constitución Nacional. Este proyecto, respaldado por más de un millón de firmas, se convirtió en la Ley 40 de 1993 del 19 de enero de 1993. Es importante anotar que esta fue la primera ley que nació en Colombia gracias a la iniciativa de la propia comunidad.

Igualmente, la Fundación movilizó en todas las ciudades del país a empresarios, universitarios y ciudadanos de diferentes gremios: ganaderos, industriales, agricultores, comerciantes y obispos, entre otros, para expresar su solidaridad activa por medio de la recolección de firmas que apoyaran la lucha contra el secuestro; organizó un departamento especializado en orientación psicológica y jurídica para ayudar al creciente número de familias afectadas por el atroz delito del secuestro, y brindar orientación general y ayuda terapéutica tanto a la familia como al secuestrado, cuando este es liberado o rescatado; contactó a todas las personas que en una u otra forma han sido víctimas del secuestro, para orientarlas y vincularlas a la Fundación, con el fin de que con sus experiencias brinden apoyo a otras posibles víctimas de este flagelo.

Gracias al patrocinio del Ministerio de Justicia, realizó una investigación jurídica sobre la situación del aparato judicial colombiano en relación con el secuestro; aprobó y financió una investigación sobre los efectos psicológicos del secuestro en la víctima y su familia, como aporte a la búsqueda de nuevas estrategias de intervención terapéutica y logística; desarrolló una segunda campaña publicitaria en radio, prensa y televisión para continuar concientizando a los ciudadanos sobre la gravedad de esta manifestación delictiva en la sociedad colombiana; organizó el partido de fútbol entre la Selección Colombia y el Bayern-Munich en Bogotá, en la etapa previa al Mundial USA 94, con el fin de recolectar fondos suficientes para continuar con la asistencia integral a las víctimas de secuestro y extorsión; realizó una gran investigación sobre el secuestro en Colombia para conocer mejor los aspectos jurídicos de este delito y crear así nuevas y eficaces herramientas para erradicarlo; creó una base de datos unificada sobre secuestrados y secuestradores, con el fin de controlar y centralizar toda la información que sobre secuestro existe en el país, evitar la impunidad y hacerles seguimiento a los casos de secuestro; redactó una serie de cartillas sobre temas relacionados con el flagelo del secuestro, para repartirlas entre la comunidad interesada.

Ante la poca investigación académica sobre el delito del secuestro en el país, convocó a todos los estudiantes universitarios colombianos a un concurso de tesis sobre el tema; desarrolló un sistema de información, gracias al cual se tiene acceso a estadísticas de las dos últimas décadas y a detalles de secuestros realizados en Colombia, en los últimos cinco años; realizó el Movimiento Cívico "Por el país que queremos: NO AL SECUESTRO", cristalizado en cinco marchas multitudinarias que despertaron la solidaridad de un millón de colombianos. Estas marchas tuvieron lugar en las ciudades de Bogotá, Villavicencio, Valledupar, Cali y Medellín; convocó, junto con la Unicef, la Red de Iniciativas por la Paz, Redepaz, y cerca de 500 entidades más entre las que se contaron cientos de organizaciones no gubernamentales, todos los gremios, las universidades de todo el país, colegios e Iglesia, entre otros, al Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad, proyecto que logró que el 26 de Octubre de 1997, un total de 10 millones de colombianos introdujeran en las urnas electorales el verde Tarjetón de la Paz.

Durante la primera semana de noviembre de 1997, entregó a la luz pública el libro "Colombia secuestra su futuro", un Boletín de Análisis de Riesgo sobre el secuestro de menores de edad en nuestro país. El 14 de noviembre de 1997 inauguró su primera sucursal: Fundación País Libre en la ciudad de Medellín. El hecho de que Antioquia sea el lugar del mundo donde más se secuestra (las estadísticas hablan de un secuestro diario en promedio), motivó a las directivas de esta Fundación a establecer en la capital antioqueña una oficina para prestar servicios de atención integral gratuita al secuestrado y a su familia.

Logró establecer en Octubre de 1998 un convenio con la Radiodifusora Nacional de Colombia para transmitir el programa "En busca de la libertad perdida". A través de este espacio radial los familiares de los secuestrados de toda Colombia pueden enviar mensajes de amor y fortaleza a sus seres queridos cautivos.

En Abril de 1999 y en febrero del 2000 realizó el Torneo de Golf 007 Mundo - País Libre, evento que reunió a cientos de golfistas en todo el país, con el fin de recolectar fondos para continuar brindando asistencia gratuita a las víctimas del secuestro en toda Colombia; diseñó en 1999 un Seminario - Taller de Prevención para dictar a empresas y familias interesadas en conocer y estudiar su nivel de riesgo para así poder prevenir ser secuestrados; organizó un Seminario de Prevención de Secuestro de menores de edad que se dicta en los colegios que lo soliciten.

A mediados de 1999 dio vida al Movimiento Ciudadano "No Más", a través del cual organizó una veintena marchas por la paz en toda Colombia; Este Movimiento Ciudadano ahora tiene vida propia y diariamente realiza campañas dirigidas a lograr la paz en todo el territorio nacional. Entre estas últimas campañas figuró la del "Primer Apagón Nacional por la paz"; en el que cerca de 18 millones de colombianos apagaron la luz durante dos minutos, para protestar por la voladura de torres de energía, por parte de los grupos alzados en armas. El 16 de agosto de 2000 recibió el apoyo del Teatro Auditorio Leonardus y presentó la obra ¡Ah Carajo! Para recolectar fondos para seguir con su causa.

La Fundación ofrece 19 cartillas que son una orientación para las familias que tienen que atravesar un secuestro. Son las siguientes: 1. INTRODUCCIÓN: Es una carta de Francisco Santos que presenta el paquete de cartillas y orienta sobre su uso; 2. FUNDACIÓN PAÍS LIBRE: Es una reseña de la Fundación y sus objetivos; 3. A QUIÉN LE CUENTO, CON QUIÉN HABLO?: Es una orientación acerca del camino que se debe seguir cuando un familiar es secuestrado. Esta cartilla responde a la pregunta: ¿debo denunciar?; 4. LEY 40: Es la primera de las cartillas de asesoría jurídica y tiene el contenido de esta ley; 5. LEGISLACIÓN ANTISECUESTRO: Es la segunda cartilla de orientación jurídica y contiene las leyes que se han promulgado para la lucha contra el secuestro; 6. CONSEJOS LEGALES PRÁCTICOS PARA EL CASO DE SECUESTRO: Es la tercera cartilla de orientación jurídica y contiene una orientación práctica para obrar de acuerdo con la ley; 7. LA EXTORSIÓN UNA CUOTA INICIAL: Es una guía para evitar el fantasma de la extorsión y concientizar acerca de la gravedad de este fenómeno; 8. PAUTAS GENERALES DE NEGOCIACIÓN: Es una guía práctica para saber la forma correcta de negociar con los secuestradores; 9. ¿POR QUÉ ME SIENTO ASÍ?: Es la primera de las cartillas psicológicas y orienta acerca de las consecuencias psicológicas del secuestro; 10. EL IMPACTO EN LA FAMILIA DEL SECUESTRADO: Es una orientación acerca de cómo la familia se ve trastocada al tener que afrontar un secuestro en su seno; 11. LOS NIÑOS ANTE EL SECUESTRO: Los niños son una de las poblaciones que más sufre el secuestro. Esta cartilla analiza esta situación; 12. SÓLO PARA NIÑOS: A través de un cuento se resume la problemática del secuestro para los niños; 13. CUANDO EL SECUESTRADO VUELVE A CASA: Es otra cartilla de orientación psicológica que resume la posición que debe asumir una familia cuando el secuestrado regresa a casa; 14. SINDROME DE ESTOCOLMO: A través de una explicación sencilla recrea el problema que asumen los secuestrados y sus crisis psicológicas producto del plagio; 15. IMPLEMENTOS DE SEGURIDAD: Es una guía para proteger la integridad de las personas que han sido o pueden llegar a ser secuestrados; 16. MANUAL DE NORMAS PREVENTIVAS CONTRA SECUESTRO EXTORSIVO: es una orientación clara acerca

de algunas medidas preventivas para evitar el secuestro extorsivo; 17. CRÓNICA DE UN ATROZ DELITO: Es la cronología en Colombia y el mundo del peor delito que se comete contra el ser humano: el secuestro; 18. BIBLIOGRAFÍA: Está conformada por las citas bibliográficas de las cartillas; 19. LO MATARON.. SE ME ACABÓ EL MUNDO. Esta cartilla está dedicada a las personas que tienen que sufrir por el asesinato de su pariente secuestrado; 20. COLOMBIA SECUESTRA SU FUTURO: Es un libro que narra la problemática del secuestro infantil en Colombia. La Fundación lo publicó en el año de 1997 con el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; 21. SOMETIMIENTO Y LIBERTAD, MANEJO PSICOLÓGICO Y FAMILIAR DEL SECUESTRO: Es resultado de una investigación hecha con colaboración de Colciencias, que da a conocer los efectos psicológicos y familiares del secuestro extorsivo en las familias colombianas.

### **3. PASTORAL PENITENCIARIA CATÓLICA<sup>101</sup>**

La Pastoral Penitenciaria, como acción de la Iglesia Católica, tiene la misión de anunciar el evangelio en el mundo penitenciario, a través de programas de Atención Integral que posibiliten un crecimiento en la vida espiritual de sus miembros. Esta asistencia es en los aspectos jurídicos, social, médico, familiar y laboral, entre otros, según las necesidades de cada caso concreto. Así, se busca promover la humanización al interior de las cárceles que permita el desarrollo y cumplimiento de los programas de resocialización. De esta manera, se pretende prevenir el delito y sus consecuencias a partir del acercamiento vivencial de la sociedad a la problemática carcelaria.

Para el cumplimiento de estos fines se han definido cuatro líneas de actividad. La primera corresponde al Área de Organización: coordina el trabajo pastoral de las demás Áreas del Consejo Nacional y de los Consejos Regionales y Diocesanos. A través de la Comisión de Programación se busca fortalecer la presencia de la Iglesia Católica en las prisiones de cada una de las diócesis y de los municipios de Colombia.

La segunda línea, llamada Área de Promoción Humana, busca detectar las necesidades en las prisiones para proponer y desarrollar programas que beneficien a los internos y a sus familias. La conforman cuatro comisiones: 1) De Profesionales, por medio de la cual, durante uno o dos días de trabajo, al interior de las prisiones se ofrecen como Brigadas Integrales los servicios de medicina, odontología, optometría, psicología, consulta jurídica y atención espiritual; 2) De Atención a los Connacionales, que se dedica a llevar correspondencia periódica de mensajes de paz y esperanza a más de veinte mil colombianos prisioneros en el exterior, gracias a la colaboración de las Embajadas y Capellanías Generales de Prisiones en Cada País; 3) De Educación, que ha creado el programa “Plan Semilla” para buscar apadrinar a quienes cuentan con la capacidad intelectual y cumplen con los requisitos académicos exigidos para adelantar estudios superiores pero que, por su condición, no pueden llevar a cabo este anhelo; y 4) De Atención a la Familia, que apoya

---

<sup>101</sup> Síntesis basada en el manual “Qué hace la Iglesia Católica en las cárceles de Colombia”. Editorial Kimpres Ltda. Bogotá, Noviembre de 1999 (actualizado).

con programas concretos a las familias de quienes pierden la libertad, por medio de la prestación de servicios de asesoría jurídica, moral, material y espiritual, además de los diversos cursos de capacitación para la familia de los internos e internas.

La tercera línea de actividad es el Área de Formación: brinda capacitación cristiana, humana, jurídica, criminológica y de legislación penitenciaria a los Agentes y al personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, para que puedan desempeñar con éxito su trabajo. Éste Área está conformado por tres comisiones: 1) De Catequesis, que elabora material de formación para guiar a las personas que quieren comprometerse con este servicio; 2) De Formación, encargada de la capacitación y profundización permanente de los Agentes, en temas de interés general, que los prepare para cumplir con su misión en las prisiones; y 3) De Atención a la Guardia, que anima el trabajo, a veces incomprendido y siempre duro, del guardián de prisión<sup>102</sup>.

Por último, está el Área de Comunicación, a través del cual la Pastoral -buscando llegar a todos los públicos- diseña, elabora y ejecuta campañas de sensibilización frente a la realidad penitenciaria colombiana. Además, la Iglesia produce la radio-revista Voces de Libertad, emitida en 55 emisoras de todo el país, y diseña el boletín “Libertad” para los internos e internas de las cárceles y penitenciarias.

Este sueño de la Iglesia de ver centros penitenciarios y carcelarios más humanos -en donde existan espacios para la cultura, el deporte, la capacitación y una adecuada formación integral- y, en últimas, de colaborar en el complejo proceso de resocialización, motivó la creación de la Fundación Caminos de Libertad. Ésta entidad se encarga de apoyar económicamente las diversas iniciativas de servicio dirigidas por la Pastoral Penitenciaria, a las personas privadas de la libertad y a sus familias. Otra fuente de recursos son las donaciones a la Iglesia.

## **B. ACCESO A LA JUSTICIA DE LOS SECTORES MÁS DESPROTEGIDOS**

### **1. RED DE JUSTICIA COMUNITARIA Y TRATAMIENTO DEL CONFLICTO<sup>103</sup>**

La RJCTC es una organización de carácter nacional que nace como una expresión de la sociedad civil a finales de 1995 y cuyo objetivo central ha sido fortalecer las iniciativas que desde el Estado y la Sociedad Civil se han venido desarrollando y articulando hacia la búsqueda de una paz con justicia social. Así, se conforma con el fin de contribuir al

---

<sup>102</sup> La Pastoral Penitenciaria realiza “Jornadas” y “Encuentros de Vida” con el objetivo de ayudar a los estudiantes de la Escuela de Formación de la Guardia y a los miembros activos en los centros penitenciarios a descubrir el compromiso que tienen en el proceso de resocialización.

<sup>103</sup> Síntesis basada en la página web de la ONG y el documento de presentación institucional de la RJCTC. Texto de 9 páginas.

desarrollo de mecanismos comunitarios y pacíficos de tratamiento de conflictos, como lo son las figuras de Justicia Comunitaria a nivel constitucional (Jurisdicción indígena, Jueces de Paz, Conciliación en Equidad) y las iniciativas comunitarias. Su perspectiva es de dinámica social (participan actores de distintos sectores: ONGs, Universidades, entidades oficiales y comunidades, entre otros), por lo que tiende a impulsar procesos de análisis, investigación, comunicación y acción directa, con la comprensión de ubicar la Justicia Comunitaria como una alternativa al problema de la violencia y con la convicción de encontrar, en las comunidades, verdaderas instancias de construcción de procesos sociales.

Su conformación ha obedecido a un proceso de iniciativas que, en primer lugar, agrupó a nueve organizaciones no gubernamentales y varios actores individuales; posteriormente se fue consolidando a través del trabajo en 64 municipios alrededor del programa de Conciliación en Equidad. También favoreció esta consolidación, la necesidad de organizar un frente común ante la debilidad del Gobierno para garantizar sostenibilidad al programa de Conciliación en Equidad, caracterizado por la falta de asignación de recursos, de continuidad de las acciones, la carencia de una visión interdisciplinaria, y las dificultades en los procesos de comunicaciones y toma de decisiones con la sociedad civil, para coordinar acciones conjuntas en esta materia.

Dentro de los objetivos de la organización están: 1) Contribuir a la democratización de la comunicación y el desarrollo social, mediante la implementación de sistemas de transmisión de datos para facilitar y agilizar el intercambio de información entre Organismos No Gubernamentales, Organizaciones Populares; Instituciones Académicas, Entidades Gubernamentales y Particulares; 2) Realizar actividades de investigación y otras afines a favor de los socios y usuarios que permitan mejorar y calificar la utilización del sistema de comunicación electrónica; 3) Promover y apoyar la formación y ejecución de planes, programas y proyectos, que tengan como objeto el intercambio de información, discusión, proyección, coordinación y elaboración de propuestas viables entre diferentes procesos y actores sociales interesados en la implementación de la Justicia Comunitaria y Tratamiento del Conflicto en Colombia; 4) Realizar convenios e intercambios con instituciones similares de otros países, con el fin de obtener recursos, transferencia tecnológica o apoyo en el campo de la formación de Recursos Humanos o de la ejecución de programas o proyectos de Justicia Comunitaria; 5) Obtener recursos provenientes de distintas fuentes, incluso los derivados de la cooperación, para ser destinados a la financiación de las distintas actividades que constituyen el objeto de la Red; 6) Apoyar el desarrollo de la formación y capacitación de Recursos Humanos en el campo objeto de la Red; y 7) Participar activamente en los debates nacionales e internacionales y en la reelaboración permanente de estrategias Jurídico-Político-Sociales y Culturales que beneficien a las organizaciones de la sociedad civil, personas naturales y sectores populares con quien trabaje.

Para cumplir con los objetivos anteriores, la RJCTC realiza las siguientes funciones: 1) Desarrolla planes y programas de educación integral y capacitación en el tema de la Justicia Comunitaria y Tratamiento del Conflicto para las ONGs y sus sectores de influencia; 2) Realiza foros, seminarios, conferencias, encuentros e investigaciones cuando

las necesidades del servicio lo demande; 3) Elabora boletines informativos, cartillas educativas y viabiliza la comunicación por correo electrónico que sirvan como instrumento de comunicación y formación de los integrantes; 4) Obtiene los bienes, servicios y recursos financieros indispensables para el cumplimiento de su objeto; 5) Colabora con las Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Populares, Entidades Académicas y Públicas, en el desarrollo de programas y proyectos relacionados con las finalidades de la Red; y 6) Celebra convenios y contratos necesarios para el cumplimiento de su objeto.

Actualmente la Red está conformada por 23 organizaciones sociales que han promovido y acompañado experiencias de tratamiento comunitario de los conflictos en distintos lugares del país, tales como: En *Bogotá*: Asociación de Trabajo Interdisciplinario –ATI, Centro Jurídico Comunitario –CJC, Corporación para la Paz y el Desarrollo Comunitario –CORPADEC, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos –ILSA, Centro Cristiano para la Justicia y la Acción No Violenta –JUSTAPAZ, y la Sociedad Colombiana de Pedagogía –SOCOLPE. En *Santander*: Asociación de Conciliadores en Equidad de Santander –ACESAM, Asociación de Organizaciones Campesinas y Populares del Oriente Colombiano –EL COMÚN, Corporación para el Desarrollo del Oriente –COMPROMISO, Fundación para la Promoción de la Cultura y la Educación Popular –FUNPROCEP, Fundación para el Desarrollo de la Juventud y el Pensamiento Democrático –DEMOCRANEANDO. En el *Valle del Cauca*: Escuela Ciudadana. En *Cauca*: Fundación para la Comunicación Popular –FUNCOP, FEDAR, Proyecto MAMBRÚ de la Fiscalía de Popayán. En *Antioquia*: Instituto Popular de Capacitación –IPC, Corporación REGIÓN para el Desarrollo y la Democracia, Centro Comunitario de Resolución y Conciliación de Conflictos de Moravia. En *Huila*: Corporación NUEVO MUNICIPIO. Y las siguientes universidades: Universidad Nacional de Colombia (Programa Interdisciplinario de Apoyo a la Comunidad –PRIAC), la Universidad Javeriana Seccional Cali, la Universidad del Valle y la Universidad Libre Seccional Valle. También se ha trabajado con: la Asociación de Municipios Sierra Nevada de Santa Marta –ASOSIERRA, el Programa Opción Colombia, la Corporación TRANSFORMAR, la Corporación JUAN BOSCO, y Centro de Investigaciones y Desarrollo Comunitario –CIDESCO. Con todas estas entidades la Red ha hecho presencia permanente en más de 100 municipios de 11 departamentos de Colombia.

La Red está organizada a través de nodos regionales (Cali, Sur, Centro y Norte) coordinados por niveles y articulados mediante un equipo central (nodo central) conformado por un director ejecutivo y dos codirectores. Su estructura de trabajo no establece un modelo jerárquico; se asume la autonomía de las regiones y de las ONGs, dentro de una programación básica que impulsa objetivos comunes, negociables con otras instancias. Sus líneas de interrelación estratégica están constituidas por: a) *Los operadores*: conciliadores en equidad, los palabreros e instancias que en la comunidad toman decisiones; b) *Las entidades promotoras*: municipios, ONGs a nivel local; c) *Entidades académicas*: investigación, docencia, proyectos de extensión, conformadas también por instituciones como la FES y el instituto SER; d) *Entidades generadoras de políticas*: entidades del Estado a las que les corresponde ser entes rectores de políticas y que pueden y deben impulsar estas iniciativas, tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y los Ministerios: Salud, Justicia, Educación, del Interior.



Como objetivo de trabajo permanente se encuentra el de proponer y adelantar líneas de investigación, formación y sistematización, dentro de espacios de discusión académica, jurídica y política de la Justicia Comunitaria. Constituyen también propósitos, el propiciar transferencia de tecnología e información, mediante la realización de convenios de carácter nacional e internacional, que permitan fortalecer el desarrollo de las iniciativas, de sus socios y las comunidades beneficiarias.

Para cumplir con estas acciones, la Red ha conformado ocho ejes temáticos: 1) Paz y Justicia Comunitaria (responsable: SOCOLPE); 2) Conciliación en Equidad y Jueces de Paz (responsable: PRIAC); 3) Experiencias Étnicas de Justicia Comunitaria (responsable: FUNCOP); 4) Desarrollo de Mecanismos de Justicia Comunitaria (responsable: IPC); 5) Justicia Comunitaria en la Escuela (responsable: COMPROMISO); 6) Justicia Comunitaria en los Sectores Urbanos (responsable: EDUCAR); 7) Desarrollo Regional de Nodos; y 8) Comunicación.

Durante el tiempo de funcionamiento, la Red ha venido adelantando seminarios políticos, asambleas generales de planeación y evaluación, foros regionales sobre jueces de paz, encuentros regionales inter-nodos y ha apoyado las iniciativas de Justicia Alternativa del Distrito Capital.

Respecto a las entidades con las que la RJCTC mantiene relaciones interinstitucionales, están: el Consejo Superior de la Judicatura, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Gobernaciones, Alcaldías, Oficinas de Paz y Personerías Municipales. También con varias Embajadas (especialmente la de Canadá) y con la Asamblea de Sociedad Civil por la Paz.

Dentro de los logros que caracterizan el trabajo de la Red está el de abrir espacios de interrelación con personas e instituciones que adelantan los programas, además de contar con miembros que poseen trayectoria y conocimiento en la materia. Se pueden considerar como experiencias exitosas: el acompañamiento, elección, formación y fortalecimiento del tejido social en los seis municipios que eligieron jueces de paz; la formación, fortalecimiento y organización de los Conciliadores en Equidad en tres departamentos; la consolidación de experiencias comunitarias en resolución de conflictos; la ejecución de investigación en materia de Justicia Comunitaria y Resolución de Conflictos; las publicaciones académicas (Técnicas de la Paciencia; Conciliación; y Jurisdicción Indígena); y el fortalecimiento de experiencias de paz y convivencia.

## 2. CENTRO CRISTIANO PARA LA JUSTICIA Y LA ACCIÓN NO VIOLENTA -JUSTAPAZ<sup>104</sup>

Justapaz constituye uno de los procesos que expresa el movimiento cristiano en torno a los procesos de paz, “Iglesia histórica de Paz”, servidores sociales con un antecedente histórico que data del siglo XVI, y una presencia acumulada en 65 países. Su vinculación al proceso tiene su origen desde una concepción teológica, de tal manera que los procesos de participación en la Conciliación en Equidad es identificada por ellos como anterior a la ley. Formalmente, en el contexto institucional de los procesos de Justicia Comunitaria, se vincularon en la etapa de trabajo que inició el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), junto con once ONGs que, por sus objetivos y naturaleza, han podido desempeñar un papel representativo en el desarrollo del programa.

El enfoque de Justapaz se centra en el manejo del conflicto y se caracteriza por los siguientes aspectos: 1) El proceso de transformación de las prácticas sociales se da a partir de la premisa de “Aprender haciendo”. 2) Su énfasis está en la transformación más que en la resolución del conflicto, ya que la conciliación en equidad, para ellos, interviene de manera puntual en la manifestación del conflicto, sin tener en cuenta “su antes y su después”. 3) La intervención se concibe como un proceso que retoma la biografía del conflicto, y se propone la restitución del tejido social, más que incidir en la solución de un problema coyuntural. y 4) Los Derechos Humanos constituyen el marco teórico en que se fundamentan, ya que son los principios universales concretados por la humanidad para la convivencia.

Esta organización desarrolla sus acciones a nivel de conciliación institucional y conciliación en procesos comunitarios. Las actividades de este último punto se localizan en: Girardot (Cundinamarca), en donde cuenta con 20 mediadores; La Mesa, donde se está conformando un equipo; y en Ibagué (Tolima), donde hay 40 mediadores. Para cumplir con los objetivos propuestos, Justapaz posee un sistema de formación permanente a partir del cual, en su sede, circulan todas las personas que por su interés y función están interesados en profundizar en técnicas y enfoques desarrollados por la Iglesia Menonita, en materia de manejo pacífico de conflictos. En este proceso, los formadores principales los constituyen representantes de la Iglesia que se desplazan por los diferentes países en que su movimiento tiene presencia. En la comunidad, los conciliadores seleccionados forman parte de ella pero además integran la Iglesia Menonita en estas localidades. Estos conciliadores en la actualidad no tienen el nombramiento establecido por la ley, por tanto no realizan actas. Esto lleva a que la característica fundamental de su intervención en el conflicto sea *la mediación*, la cual reviste un carácter eminentemente pedagógico.

El nivel de financiación de Justapaz depende en gran medida de la Organización Internacional de los Menonitas.

---

<sup>104</sup> Síntesis basada en el escrito suministrado por la RJCTC “Papel y protagonismo de los organismos no gubernamentales”. Páginas 70 a 72.

### 3. ASOCIACIÓN DE TRABAJO INTERDISCIPLINARIO -ATI<sup>105</sup>

Desde 1985, ATI ha venido trabajando en procesos relacionados con Género, Democracia y otros campos del desarrollo social. En 1994 inició actividades en el área de la Justicia Comunitaria –particularmente con la conciliación en equidad- en 17 municipios de Cundinamarca, mediante sucesivos convenios con el PNR y el Ministerio de Justicia. En la primera fase de vinculación al programa, ATI encontró obstáculos en la capacitación política promovida por el PNR, dado que las convocatorias eran poco selectivas y no permitían la selección de líderes pertinentes para el programa.

En la segunda fase de Formación Técnica Legal, impartida por el Ministerio de Justicia, trabajó apoyando directamente procesos logísticos, de sistematización y de convocatoria, para lo cual el Ministerio contrató varias ONGs, mientras que esa entidad se encargaba de desarrollar directamente los contenidos formativos. ATI observó que hubo resistencia de parte de los conciliadores para asistir a las sesiones de capacitación técnica legal, debido a su carácter jurídico. El principal obstáculo había sido la falta de información de las autoridades respecto al Programa de Conciliación. Con la intención de fortalecer estos procesos, a comienzos de 1996 el Ministerio, ATI y el PNR convocaron a 17 jueces de Cundinamarca para informarles acerca del programa. Ello redundó en remisiones de casos a los conciliadores y en el apoyo de la publicación de las listas en los juzgados. Esta experiencia fue importante, dio resultados, pero debe ser permanente dado que el cambio de jueces incide en que se pierda esta acción en las localidades donde se adelanta el programa.

El trabajo adelantado por ATI le permitió ir ganando experiencia conceptual para sus líneas de trabajo futuras: 1) Su intervención implica dimensiones socio culturales que trascienden la implementación de un mecanismo, el de la conciliación en equidad. 2) La presencia en zonas abandonadas por el Estado genera lazos fuertes con las comunidades y compromisos sociales ineludibles con los pobladores. 3) La infraestructura, las distancias, las necesidades básicas insatisfechas, hacen que el diseño de programas para lo rural se conciba con otros tiempos y movimientos muy diferentes a los que se conciben en la lógica de planeación de lo urbano, sin embargo los programas suelen ser uniformes, como si fueran aplicables de igual forma entre los dos niveles. 4) La revisión de las actividades lleva a ir construyendo gradualmente una mirada de proceso, de dinámica, para insertar estas propuestas de manera más realista. Además, la inversión social del gobierno en estos municipios cundinamarqueses es muy escasa, por lo que es necesario recurrir a la Cooperación Internacional. 5) El conflicto se relaciona orgánicamente con los derechos y estos a su vez posibilitan la paz.

Es así como se inicia la gestión para garantizar la continuidad de financiación con el Programa por la Paz de los Jesuitas, a finales del 96 y principios del 97; los recursos obtenidos permitieron financiar una propuesta para comparar la intervención en lo urbano y

---

<sup>105</sup> Síntesis basada en el escrito suministrado por la RJCTC “Papel y protagonismo de los organismos no gubernamentales”. Páginas 72 a 76.

en lo rural, a nivel de Puerto Salgar, Caparrapí, Pandy y Cabrera. Con este trabajo se aprendió, por ejemplo, que los talleres no eran la única forma para promover el proceso, que se requería acompañamiento, presencia local, investigación y encuentros permanentes para compartir experiencias e iniciativas. Este reencuentro con los conciliadores reactivó la motivación de los mismos después de un año perdido; y en algunos casos se logró involucrar a las autoridades, pero en otros no.

ATI pasó de concebir su intervención para implementar el programa estatal “Conciliación en Equidad” a considerar una propuesta más amplia que se encuentra en proceso de construcción permanente y que se dirige a desarrollar la Justicia Comunitaria dentro de un enfoque que permita articular la resolución del conflicto con los Derechos Humanos y la paz. En ese momento la Asociación realizó un programa de radio “Por las buenas”, vigente hasta 1997, el cual permitía analizar los conflictos urbanos y plantear alternativas de solución; paralelamente se continuaba la visita a las regiones, con un proyecto contraído con la Unión Europea “Unidos por la paz”.

En 1997, ATI trabajó en una investigación con el Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS) de la Universidad de Los Andes, donde se profundizó acerca del funcionamiento de la Justicia Comunitaria en Cundinamarca. Paralelamente se gestó un proyecto de apoyo con los Jueces de Austria, para fortalecer el trabajo en Puerto Salgar y Caparrapí. Desde 1995 ya se había empezado a gestionar recursos ante la Cooperación Española, con los cuales se inició, en el segundo semestre de 1997 y primero de 1998, el proyecto “Escuela de Transformación de Conflictos, Derechos Humanos y Paz para la región del Sumapaz”. Se planteó como objetivo de este nuevo proyecto: “Desarrollar con líderes comunitarios y autoridades locales un proceso educativo dirigido a la construcción de una cultura y práctica de la transformación de conflictos, basada en el respeto y vigencia plena de los Derechos Humanos, que contribuya a la recomposición del tejido social e impulse el respeto por las diferencias, la equidad y la solidaridad y sienta las bases para la construcción de la paz con justicia social en municipios de Cundinamarca”. Lo que se inició como una escuela por semana, gradualmente ha alcanzado mayor fuerza y movilización de la sociedad civil, y ahora se ha convertido en jornadas municipales de resolución de conflictos. La invitación es abierta a servidores públicos, maestros, personeros estudiantiles, entre otros.

La evaluación positiva de la experiencia realizada por ATI ha conducido a la propuesta de un convenio de trabajo con la Gobernación de Cundinamarca, en el mismo sentido que viene adelantándolo con el Ministerio de Justicia.

#### **4. CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ – CENTRO DE ARBITRAJE Y CONCILIACIÓN<sup>106</sup>**

La Cámara de Comercio de Bogotá, como entidad de orden legal y carácter privado, se constituyó como una institución al servicio de los comerciantes. Además de su misión de llevar el registro mercantil, adelanta importantes acciones para promover el desarrollo del sector empresarial, no sólo de Bogotá sino de Colombia en general. En ese sentido, promueve la creación y consolidación de empresas, con parámetros de estabilidad, eficiencia y competitividad.

De acuerdo con los compromisos adquiridos por la Entidad, y teniendo en cuenta la situación actual de dificultades de acceso a la justicia y la necesidad de respuestas prontas y oportunas para los ciudadanos, creó desde el año 1983 el primer Centro de Arbitraje y Conciliación del país, el cual presenta una amplia gama de alternativas para la resolución de conflictos. Así mismo, esta Institución, en aras de apoyar a las comunidades de la región, ha venido consolidando -en los últimos años- líneas de trabajo y de gestión comunitaria en zonas de condiciones económicas y sociales desfavorecidas en pro de los niveles de acceso a la justicia de la sociedad civil participante a través de propuestas innovadoras para la utilización de los métodos alternativos de solución de conflictos, como mecanismos de prevención y tratamiento de controversias.

El Centro de Arbitraje y Conciliación es una dependencia administrativa y operativa de la Cámara de Comercio de Bogotá que ofrece servicios en el campo de la resolución de diferencias en contextos tales como las comunidades, las instituciones educativas y las entidades de carácter gubernamental y privado así como empresas nacionales e internacionales en pro de la convivencia pacífica en nuestro país. Hasta la fecha, su crecimiento y el de sus actividades es notable, contando con el respaldo del sector público y privado, y de la ciudadanía en general.

Es representante en Colombia de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial (CIAC), y Comité Nacional de la Corte de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (CCI) con sede en París y ha conformado con ilustres juristas la Corte de Arbitraje, que ejerce funciones de orientación, asesoría y apoyo.

Un lugar importante dentro de sus actividades constituye el apoyo ofrecido y prestado a otros Centros similares en el contexto internacional, realizado a través de actividades de capacitación y asesoría no sólo a nivel jurídico sino comunitario y educativo.

En el campo de las comunidades vulnerables, se han venido adelantando acciones que fortalezcan los espacios de convivencia ciudadana, a través de la generación de procesos tales como la conciliación en equidad y la conciliación escolar, los cuales permiten la cualificación de los diferentes actores comprometidos en un mejoramiento y manejo

---

<sup>106</sup> Síntesis basada en la página web de la Cámara de Comercio de Bogotá, el documento de presentación institucional, los estatutos del Centro de Arbitraje y Conciliación (20 páginas), y el “Balance de Gestión y Resultados 2000 –2002” (Edición Especial – Revista “De Acuerdo” No. 6. Texto de 46 páginas)

adecuado del conflicto en algunas zonas del país. Igualmente, a través de estos programas se ha pretendido fortalecer los mecanismos naturales, tradicionales y autónomos que permiten con eficacia la resolución no violenta del conflicto.

Así, el Centro entiende que su misión es coadyuvar con el servicio de justicia por medio de la promoción de una cultura de consenso y solución de diferencias a través de la prestación eficaz y eficiente del arbitraje y la conciliación, con el compromiso de un equipo humano altamente calificado y con respaldo en la credibilidad institucional. Para cumplir la meta, el Centro ha definido los siguientes objetivos estratégicos: 1) Mantener una operación eficiente y eficaz en materia de arbitraje y conciliación en los diferentes ámbitos. 2) Generar procesos de formación y organización comunitaria continuados, involucrando diversas técnicas y metodologías que propendan por una transformación cultural frente al conflicto. 3) Implementar líneas especializadas en materia de arbitraje y conciliación en los diferentes escenarios de la sociedad. 4) Preservar el liderazgo nacional e internacional del Centro. 5) Propender por la difusión de los métodos alternativos de solución de conflictos a nivel nacional e internacional. 6) Consolidar la línea de investigación para continuar ofreciendo programas de capacitación novedosos sobre el tema, en diferentes ámbitos de la sociedad como el comunitario y el educativo. 7) Desarrollar productos vanguardistas acordes con la demanda nacional e internacional. 8) Mantener una metodología de avanzada tecnológica para el fortalecimiento operativo de los centros de Arbitraje y Conciliación. 9) Realizar publicaciones, donde se divulguen estudios, doctrina y jurisprudencia.

De esta manera, se tiene que los servicios del Centro son: Conciliación en derecho y en equidad; amigable composición; arbitraje nacional; arbitraje internacional; Centros binacionales; asesoría y capacitación, nacional e internacional, en los temas relacionados con la resolución de conflictos, administración de Centros de Arbitraje y Conciliación; asesoría y capacitación, nacional e internacional, en los temas relacionados con la resolución de conflictos en el ámbito institucional, educativo y comunitario, con gran énfasis en investigación de conflictividad, entrenamiento en métodos alternativos y difusión; investigación y desarrollo en Métodos Alternativos de Solución de Conflictos; publicaciones; y evaluación neutral de casos

A partir de marzo del 2000, el CAC ha asesorado, capacitado y participado en aproximadamente 20 eventos y licitaciones que buscan fortalecer las figuras del arbitraje y la conciliación con otros países, tales como: España, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Guatemala, Costa Rica, Brasil, Bolivia, México, Suiza y Estados Unidos, entre otros.

Dentro del conjunto de actividades recientes que el Centro ha realizado en este campo sobre salen los siguientes frentes de acción: 1) *Licitaciones internacionales*: Participación en licitaciones de otros países, dirigidas a asesorar, formar y capacitar profesionales extranjeros en la aplicación de la conciliación y el arbitraje, en diferentes campos de acción; 2) *Pasantías y giras de estudio*: El Centro viene recibiendo abogados en sus instalaciones, habidos de embuirse en los aspectos prácticos del Arbitraje y la Conciliación; 3) *Convenios internacionales*: Creación de alianzas estratégicas con entidades extranjeras,

para la promoción de los MASC y ampliar el escenario de acción del Centro; y 4) *Conferencias internacionales*: Participación de los funcionarios del Centro en varios eventos internacionales de alta relevancia, en los que se han presentado ponencias relacionadas con el arbitraje internacional. De igual forma, se hace referencia a los seminarios que se han organizado para la promoción de figuras como el arbitraje en red, la mediación internacional y la conciliación.

Es de resaltar que las actividades internacionales del CAC incluyen su papel como Sección Nacional de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial CIAC, institución creada para administrar, promover y divulgar los diferentes sistemas que existen para la resolución de conflictos, a nivel iberoamericano e interamericano; y el Comité Nacional de la Cámara de Comercio Internacional de París CCI, organización de carácter privado, creada con el propósito de promover el comercio, la inversión, la economía de mercado abierto, el libre movimiento de capitales y estimular la autorregulación de los negocios.

La necesidad de implementar mecanismos alternativos de solución de conflictos especializados que generen nuevos espacios de administración de justicia y garanticen la celeridad del proceso e idoneidad del fallo, ha llevado al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá a estructurar nuevos centros de arbitraje y conciliación que propendan por el fortalecimiento del arbitraje y la conciliación en materias y asuntos específicos, como son entre otras; el medio ambiente y los recursos energéticos, las telecomunicaciones, la propiedad intelectual y nuevas tecnologías, el derecho financiero, asegurador y fiduciario. Estos nuevos centros constituirán una respuesta de acceso a la justicia que ofrecerá a los usuarios procedimientos acordes con las necesidades reales del sector y operadores capacitados en áreas subespecializadas del derecho. Se pretende entonces, de una parte fortalecer el arbitraje institucional por medio del diseño e implementación de un reglamento especializado, y de la otra, promover una cultura de resolución pacífica de conflictos en asuntos puntuales que demandan un mayor conocimiento y experticio profesional.

Desde el año de 1995, el Centro ha diseñado y/o desarrollado proyectos para llegar a diferentes sectores sociales, urbanos y rurales, y extender la cobertura de la investigación, conocimiento y uso de los MASC, contribuyendo a generar espacios proactivos de convivencia en temas tales como: *“Conciliación comunitaria para la resolución de conflictos asociados a la posesión de predios”*, con la Fundación para el desarrollo de Altos de Cazucá- FUNDAC; *“Construyendo convivencia: Componente Comunitario”*, que en la actualidad se desarrolla en Cazucá y en la Localidad de Engativá, con la puesta en marcha de dos Sedes de Conciliación en Equidad; Propuesta Proyecto: *“Creación y puesta en marcha de dos centros de conciliación”*, componentes: Diagnóstico comunitario, *red de conciliación, modelos administrativo y capacitación* Secretaria de Gobierno, Alcaldía de Cartagena de Indias; *“Creación y puesta en marcha de cinco centros locales de conciliación”*, componentes: Diagnóstico comunitario, *red de conciliación, modelos administrativo y capacitación de miembros de red* Secretaria de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.; *Estudio sobre violencia intrafamiliar en altos de Cazucá*, Cámara de Comercio de Bogotá Vicepresidencia de Gestión Cívica; *“Programa de fortalecimiento de*

*hogares comunitarios en diferentes zonas de Bogotá*”, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Social por Bogotá; *Asesoría en capacitación, administración de centros y conciliación comunitaria y escolar*, Fundación Corona para las ONG: Pepazo y Gamo; *Propuesta: Solución de conflictos - Clubes juveniles*, I.C.B.F. – Seccional Bogotá; *Propuesta: Solución de conflictos – Madres comunitarias*, I.C.B.F. – Seccional Bogotá; *“Programa de capacitación de familias conciliadoras rurales”*, para Baraya, Campo Alegre, Teruel y Palermo, Gobernación del Huila, Secretaría de Salud Departamental; *“Diagnóstico de conflictividad y estrategias de solución de conflictos”*, INDUPALMA, San Alberto, Cesar, entre otros.

Desde el año de 1997, el Centro ha diseñado y/o desarrollado proyectos educativos y escolares para contribuir a la generación de cultura de convivencia, tales como: *ARIADNA: “Tejiendo los hilos de la paz en la escuela”*, Banco Interamericano del Desarrollo, Cámara de Comercio de Bogotá, Centro de Arbitraje y Conciliación; Seminario Conciliación Escolar a Docentes rurales, Bituima –Cundinamarca; Seminario Conciliación Escolar, Colegio Nuestra Señora Rosario- Funza; Los MASC aplicados al ámbito educativo, Centro Educativo Distrital España, *Conciliación escolar: experiencia educativa*, Colegio Departamental de Funza. Dentro de estas experiencia cabe anotar que nuestro Centro realizó un programa de capacitación, dentro del proyecto *“Diagnóstico y estrategias de solución de conflictos”*, a través de un convenio que se realizó con la Secretaria de Gobierno, durante Septiembre a Noviembre de 1999, donde se contó con la participación de 600 docentes y orientadores de 19 localidades de Bogotá pertenecientes adscritos a la Secretaría de Educación Distrital. El objetivo fundamental de la formación consistió en el conocimiento de métodos alternativos de solución de conflictos tales como el arreglo directo y la conciliación aplicables al campo educativo. Dentro de esta experiencia se alcanzó a cubrir a los representantes de 132 planteles educativos oficiales del Distrito Capital.

De otra parte, el Centro reconociendo la importancia de generar espacios de convivencia en los diferentes contextos de desarrollo en los que se hallan inmersos jóvenes y adultos, ha venido desarrollando, desde Noviembre de 1999, el Proyecto: *“Construyendo convivencia”* cuyo objetivo fundamental, además del foco comunitario en Conciliación en Equidad, es el de llegar a aportar, a través del *Componente Escolar*, herramientas dirigidas a las relaciones de los ciudadanos a través de la utilización de métodos alternativos como la conciliación escolar en Engativá y Altos de Cazucá, con la participación de 7 colegios iniciales y la meta para el presente año es llegar a 21 colegios para un total de 1050 estudiantes, aproximadamente, beneficiados a través del montaje de centros de conciliación escolar en esos planteles educativos.

La figura del conciliador corresponde a la de profesionales abogados, psicólogos, y expertos en negociación, que como grupo interdisciplinario se comunican, relacionan y tienen capacidad de ejercer como facilitadores en la solución de conflictos en diferentes materias, ya sean laborales, civiles, agrarios, de familia, de contratación administrativa o comerciales. En Colombia el acuerdo logrado en la conciliación tiene fuerza de ley y es obligatorio para las partes. El 95% de los casos de conciliación que se atienden en el Centro



terminan en buenos acuerdos. Teniendo en cuenta la experiencia adquirida con diferentes tipos de poblaciones y conflictos, el Centro ha determinado unas habilidades de negociación que aplican todos los conciliadores para el buen manejo y control del proceso, garantizando así un desarrollo profesional y ético de las audiencias. Por otro lado, se tiene que la calidad de los laudos arbitrales proferidos por los tribunales administrados por el Centro, se refleja en hecho de que el cien por ciento de los laudos expedidos han sido ejecutados voluntariamente, sin necesidad de acudir a la justicia coactiva.

La capacitación es un servicio que presta el Centro desde su fundación. Está dirigida a todos aquellos profesionales o centros o entidades educativas que desean incursionar en los sistemas alternativos de solución de conflictos, ofreciendo capacitar a conciliadores, amigables componedores, árbitros, secretarios de tribunales, docentes, directivos, etc. Esta actividad está íntimamente ligada a investigación y desarrollo, lo que le ha permitido al Centro proyectar su labor y ejercer un liderazgo en Colombia y en varios países de Latinoamérica. El Centro consulta la legislación y leyes de cada país a través de un proceso investigativo, del cual se obtiene como resultado una capacitación ajustada a las necesidades reales de cada país, igualmente adecua los contenidos de sus temas al contexto en el cual se desarrolla bajo diferentes modalidades.

El servicio de asesorías y consultorías ha surgido como resultado de la experiencia del Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá y de las permanentes solicitudes y consultas de centros nacionales y foráneos. Los principales servicios de asesoría que se prestan son: Creación y montaje de centros de arbitraje y conciliación; Proyectos de ley relacionados con los mecanismos alternativos; Reglamentos para Centros de arbitraje y/o conciliación; Creación de nuevos servicios conexos o complementarios a la conciliación y el arbitraje; Asesoría en el montaje de Centros de conciliación escolar y acompañamiento; y Creación y montaje institucional de detección, diagnóstico de conflictividad y los consecuentes sistemas de resolución de conflictos.

Finalmente, en cuanto a la investigación y desarrollo de los MASC, se ha establecido una metodología de análisis de casos y eventos críticos por parte de un grupo interdisciplinario que, basándose en la realidad cultural latinoamericana, sistematiza y fundamenta de manera científica los hechos generados en la vida real. Con esta actividad, el Centro busca prever respuestas a nuevas situaciones y compartir los resultados obtenidos con otros centros de arbitraje y conciliación, poniéndose acorde con un mundo cambiante, el cual demanda una nueva visión y entendimiento en la sociedad civil.

Durante estos años y como resultado de las investigaciones realizadas, se han elaborado una multiplicidad de documentos y textos, de algunos de los cuales se han hecho publicaciones acerca de la conciliación, negociación y arbitraje nacional e internacional.

## 5. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR (CINEP)<sup>107</sup>

El CINEP es una organización no gubernamental comprometida con la transformación social, económica y política de Colombia desde los sectores excluidos. Su opción prioritaria por estos sectores excluidos organizados parte de considerar que ellos son agentes importantes en la construcción de una nueva sociedad y que su participación en las decisiones fundamentales que les conciernen se constituye en una garantía para producir un impacto de cambio en la sociedad colombiana.

Desde que fue creado por la Compañía de Jesús, en el año de 1962, el CINEP se ha caracterizado por articular la reflexión investigativa con la acción directa en el amplio campo de experiencias con los sectores populares. Esta combinación, que se ha consolidado como un estilo particular de intervención del Centro, permite hacer un diagnóstico estructural de la realidad colombiana y al mismo tiempo plantear alternativas de superación, en el largo plazo, a los problemas que este renglón de la población afronta.

El CINEP realiza sus acciones con los pobres y para los pobres mediante tres ejes de trabajo o programas, que se constituyen en la estrategia integral para incidir sobre un diagnóstico central. Así, se busca aportar a la construcción y la consolidación de la democracia a partir del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que propende por un Estado garante de los derechos humanos y mediador de las tensiones de la sociedad.

El Programa de Alternativas de Desarrollo y Bienestar busca contribuir a la construcción de una sociedad menos desigual en términos socioeconómicos, a partir de la investigación macroeconómica y la generación de experiencias replicables de desarrollo alternativo, de carácter microeconómico. Y el Programa de Educación y Cultura se encamina hacia la creación de identidades plurales en torno a la idea de una sociedad mayor más igualitaria y democrática en la que exista plena vigencia de los derechos humanos. Toda esta intervención integral está atravesada por una Estrategia de Comunicación y por las dimensiones de Género, Cultural y de Ética.

El propósito específico de la intervención es el de fortalecer movimientos sociales y organizaciones populares autónomas, con capacidad de tramitar los conflictos y establecer sus legítimas demandas sociales. El momento de intervención en el que actúa es el siguiente. El diagnóstico central del CINEP sobre la realidad colombiana considera que las violencias rural y urbana son el resultado de procesos de largo plazo: la colonización campesina, aluvional y periférica y la urbanización acelerada, igualmente aluvional y periférica. Ambos factores son producto de las contradicciones internas de una estructura agraria que reproduce sistemáticamente el latifundio en las nuevas áreas de colonización y termina expulsando a la población campesina hacia nuevas áreas de colonización o hacia las grandes ciudades. Estos procesos desbordan al mismo tiempo la capacidad de la economía moderna para absorber esta población, lo mismo que la capacidad del Estado para atender las necesidades básicas y crear los espacios públicos para dirimir los conflictos

---

<sup>107</sup> Síntesis basada en la página web de la entidad.

y tensiones que resultan de los procesos anteriormente mencionados. Esto parece reflejado de manera desigual en el enorme crecimiento de la llamada economía informal, las protestas cívicas frente a la escasa cobertura de los servicios públicos, los problemas de descomposición y recomposición del llamado tejido social en los barrios marginales, las dificultades para la convivencia ciudadana y la construcción de identidades urbanas a partir de los intereses particulares de las comunidades, lo mismo que las dificultades de la economía campesina y el auge del narcocultivo en las áreas de colonización campesina marginal. Por otra parte esta situación campesina, junto con el secular abandono del Estado en esas áreas, se constituye en un caldo de cultivo para el surgimiento y la expansión de todo tipo de grupos armados.

En la construcción y desarrollo de una estrategia para la paz, el CINEP le apuesta a obtener resultados en los siguientes aspectos: Implementar una pedagogía para la solución negociada de los conflictos y la plena vigencia de los derechos humanos, entendidos integralmente, y generar experiencias de desarrollo integral y sostenible en las comunidades excluidas con las que trabaja. La apuesta central del CINEP 2000- 2002 se enmarca en la construcción de una estrategia de paz integral que pasa de la visión de la simple ausencia de violencia directa, la guerra y los conflictos a una superación de las violencias estructurales, que generan múltiples exclusiones y que atentan contra la posibilidad de una vida digna. Este Centro busca, así, impulsar experiencias de reconstrucción del tejido social en comunidades y regiones en situaciones de riesgo y de presencia del conflicto armado.

## **6. CORPORACIÓN DE PROMOCIÓN POPULAR –INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN (IPC)<sup>108</sup>**

La Corporación de Promoción Popular -CPP- es un Organismo no Gubernamental (ONG), sin ánimo de lucro, que fue creada en 1982. Busca: la promoción de la solución no violenta de los diversos conflictos que atraviesan la sociedad, la vecindad y la familia; es decir, el campo de las macro y las micro-conflictividades; la creación y promoción de una cultura de respeto y vigencia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; la promoción de una ética y unos valores sociales como la solidaridad, la cooperación, el respeto a la diferencia, la convivencia, la libertad y la democracia, la eco-sostenibilidad, la actitud crítica y a nivel interno la pertenencia, la calidad del trabajo y el compromiso social. También garantiza la sostenibilidad financiera y económica a partir de la generación de recursos mediante las actividades sociales, la movilización de recursos nacionales e internacionales privados (empresa privada) y públicos para el desarrollo social, el fortalecimiento de la capacidad empresarial del sector social y la generación de riqueza. Por otro lado, fortalece el proceso de capacitación y mejoramiento continuo de los equipos de trabajo y establece procesos de producción de información, seguimiento, evaluación e impacto.

---

<sup>108</sup> Síntesis basada en la página web de la entidad, en el plegable de presentación en sus 20 años (8 páginas) y en el documento “INFORME DE LA SITUACION DE HECHOS DE VIOLENCIA Y CONFLICTO URBANO EN EL VALLE DE ABURRA 2001”, del IPC.

Actualmente, con la reestructuración de la CPP hay cinco grandes programas así: Programa- "Instituto Popular de Capacitación - IPC", para la construcción de propuestas de Democracia, paz y Desarrollo en la ciudad de Medellín; Programa "Juventud XXI", para la construcción de alternativas de participación, promoción social y cultural de los jóvenes; Programa de educación formal "Centro de Estudios Superiores Sociales y Políticos" - CESEP; el Programa de "Medios Masivos" y el Programa de "Dirección y Administración"

La CPP abrió sus oficinas con su proyecto bandera, el "Instituto Popular de Capacitación" – IPC, cuya misión es trabajar en la producción de conocimientos y de propuestas para el apoderamiento de sujetos sociales en el desarrollo equitativo, sostenible y sustentable, la construcción de ciudadanía y la definición y posicionamiento de políticas públicas. Este instituto tiene vínculos con diversos sectores sociales y lleva a cabo iniciativas de investigación, capacitación y formación, acción pública, asesoría, consultoría, acompañamiento y promoción con comunidades (barriales, educativas y de economía solidaria), movimientos sociales y políticos, medios de comunicación, como también con el sector estatal, básicamente en el sector de Medellín, el Área Metropolitana y otros municipios antioqueños. Las actividades del IPC son financiadas por la cooperación internacional para el desarrollo, la contratación directa con el Estado en proyectos sociales y la venta de servicios de asesoría y consultoría. Su funcionamiento incluye planes trienales y planes operativos anuales –definidos en asamblea de socios y socias- así como el monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos en ejecución, bajo la responsabilidad de equipos de dirección general y de coordinación entre asambleas.

La labor y trayectoria del grupo de investigación del IPC son reconocidas por COLCIENCIAS. Este instituto propende por la superación de la crisis de proyecto nacional, legitimidad y liderazgo que vive el régimen político colombiano y que se expresa en el actual conflicto armado en su fase de urbanización, que lo hace aún más complejo y letal. Esta OSC asume un enfoque de transformación social, generador de una estrategia de desarrollo, en defensa y cualificación de los procesos de descentralización política – administrativa, gestión pública transparente, gobernabilidad democrática y participación ciudadana. En la producción de conocimiento socialmente relevante, el IPC aboca procesos de documentación, diagnóstico, seguimiento, sistematización y reflexión de las prácticas realizadas y de la información disponible en distintas fuentes. Mediante la difusión de tales estudios, el instituto aporta a la construcción de una opinión pública independiente, crítica, propositiva y democrática. Se tiene una disposición permanente para reconocer y optimizar el impacto de sus propios programas y proyectos en la vida de la ciudad y la región, con responsabilidad social y pública, calidad, innovación y sostenibilidad social y financiera. Para lograrlo, se articulan estrategias metodológicas fundamentales como la investigación, la educación, la promoción organizativa, la acción pública y las alianzas.

El IPC tiene vínculos estables con sujetos y fuerzas sociales que se empeñan en el ejercicio pleno de la ciudadanía y una vivencia de la democracia, entre los cuales se destacan: operadores/as de justicia comunitaria, comunidad educativa, constructores/as de paz, ciudadanos/as que hacen diplomacia por la paz y los derechos humanos, administradores/as

de justicia frente al conflicto urbano, desplazados/as forzados/as, impulsores/as de unidades económicas comunitarias, gestores/as y promotores/as del desarrollo local, movimientos socioculturales y partidos políticos, personas y colectivos que inciden en el gobierno local y municipal. Así mismo, el instituto hace parte de redes, plataformas, consorcios y convenios tales como: Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz (regional y nacional); Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales – ACIUR; Red Viva Antioquia; Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos de Derechos Humanos; Federación Antioqueña de ONG; Mesas de Empleo, Espacio y Territorio de Medellín; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Red Nacional de Justicia Comunitaria y Tratamiento de Conflictos – RJCTC; Red Paisajoven; Red de Convivencia Escolar; Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín; Red de Hermanamiento: Pueblos hermanos... lazos visibles; Consejo para la Educación de Adultos de América Latina – CEAAL; Red latinoamericana de educación para la paz y los derechos humanos de CEAAL; Brigadas Internacionales de Paz – PIB (desde septiembre de 1999 acompaña al IPC en forma directa). Con la Asociación de Trabajo Interdisciplinario – ATI (con sede en Bogotá), desde 1998 vienen en un proceso de fusión, en aras de potenciar el trabajo de las dos instituciones y crear condiciones de mayor eficiencia e impacto en el ámbito local y nacional.

Los proyectos en curso del IPC son los siguientes. En primer lugar, está el *Programa Justicia, Conflicto, Derechos Humanos y Paz*: Escuela de Justicia Comunitaria – Tratamiento de Conflictos y Derechos Humanos; Convivencia Escolar – Conflicto, derechos humanos y democracia en la escuela y gestión escolar para la convivencia; Investigación en Justicia – Percepciones sobre la justicia y su escenificación en el conflicto urbano; Observatorio para el seguimiento a los derechos humanos, el conflicto urbano y la violencia; Formulación y diseño de sistemas de atención y de alerta temprana en el tema del desplazamiento forzado; y Campañas anuales de difusión y divulgación para la vigencia, defensa y disfrute de los derechos humanos. En segundo lugar, está el *Programa Democracia y Ciudadanía*: Escuela de Formación Ciudadana y Gobierno Democrático; y Sistema de Seguimiento y Apoyo a la Participación Ciudadana y Electoral. En tercer lugar, está el *Programa Equidad y Desarrollo*: Generación de ingresos y asesoría y fomento a unidades económicas comunitarias; Investigación y seguimiento en el tema de la pobreza y políticas de empleo; y Asesoría y educación en planeación y gestión local del desarrollo, con población de diferentes comunas de Medellín y en algunos municipios del Área Metropolitana. Por último, el *Programa de Desarrollo Institucional*: Sistema Institucional de Planeación, Evaluación y Monitoreo; Procesos Administrativos de Gestión Financiera y Contable; Comunicaciones y Sistemas Tecnológicos de Apoyo; Procesos y Servicios de Documentación (Centro de documentación); y Procesos de Alianzas Estratégicas y el Desarrollo de Redes y Plataformas.

El IPC realiza campañas anuales sobre los derechos humanos, con elementos de reflexión, recreación lúdica cultural, documentación a la opinión pública y divulgación masiva de mensajes y valores en torno al tema. Además, el instituto publica diversos materiales como resultado de la gestión: libros, textos educativos, módulos, cartillas, ponencias y artículos

para medios masivos y revistas especializadas, videos y página web. Cuenta con un Centro de Documentación abierto al público, material escrito y visual afín a la labor institucional.

Toda esta actividad se realiza en un contexto particularmente violento. En Medellín se localizan más de 210 bandas delincuenciales, en una escalada que se explica por la avanzada de la insurgencia y los grupos paramilitares hacia y en la ciudad, y por las condiciones de exclusión y de necesidades básicas insatisfechas. Estos actores armados comienzan a propiciar ciertas condiciones como el control y bloqueos ocasionales del transporte, dominio de territorios periféricos de la ciudad, presión sobre el comercio, las empresas, incremento de violación de derechos humanos en el orden urbano, intervención con las organizaciones y liderazgos sociales y comunitarios, influencia frente a los poderes políticos constituidos o a los que se pueden constituir.

Hoy en día, Medellín y el Área Metropolitana tienen 43 asentamientos de desplazados forzados. De otro lado, en Colombia, en el periodo de 1990-2001 se han registrado 309.681 homicidios, concentrándose el 31% de estos en Antioquia, el 14 % en Cundinamarca y el 14% del Valle del Cauca.

Existe en Medellín un desequilibrio con el tema de la seguridad ciudadana, zonas como las nororiental y centroriental no tienen adecuadas asignaciones en este sentido mientras que en otras zonas de la ciudad (sur oriental – suroccidental) donde existen mejores niveles de calidad de vida, se presenta un menor número de muertes violentas y es más evidente la presencia armada de tipo formal (Fuerza Pública y vigilancia privada legal).

El grupo poblacional más receptivo a cualquier tipo de cambios positivos o negativos en las ciudades son los jóvenes, que pueden empezar como parches, galladas, barras, grupos de juegos, pandillas o bandas. Es favorecido en términos del conflicto en zonas de condiciones socioeconómicas precarias y ausencia de oportunidades y la pandilla se convierte en un medio protector y generador de medios de subsistencia o simplemente en una forma de vivir. Las Milicias al principio de esta década y hasta mediados de la misma se convierten en un componente de la violencia barrial creadas como brazo armado de las guerrillas en el espacio urbano, iniciación actividades combatiendo las bandas de jóvenes delincuentes. En un principio la población los apoyó pero después se transformaron y extendieron su acción contra la propia población. Actualmente existe un híbrido en la ciudad de Medellín difícil de identificar ya que las más de doscientas bandas que existían han venido siendo cooptadas por actores que tienen un perfil más político y una forma de operar diferente a las que utilizan solo los delincuentes.

No hay banda que no haya sido llamada por uno u otro de los actores armados. La presencia de guerrilla y paramilitares ha dado lugar a enfrentamientos territoriales, subordinaciones a la fuerza y alianzas de conveniencia, como el caso de La Terraza, que puso su aparato militar al servicio de las autodefensas de Carlos Castaño, para luego enfrascarse con ellas en una lucha a muerte. Otro ejemplo ha sido el enfrentamiento del Combo de Frank con las autodefensas en la zona Noroccidental que ha dejado como balance varias masacres y el incendio de El Esfuerzo, un barrio de desplazados.

El aspecto educativo en la ciudad es realmente deprimente, Cerca de 25.000 niños y jóvenes no encuentran cupo en la educación básica. La educación de la población en la ciudad tiene una elevada y creciente dependencia de la oferta de educación privada, cuyos costos son cada vez más difíciles de sufragar por las familias, tanto por sus costos descontrolados como por la crisis económica y el desempleo. Del mismo modo, las condiciones salariales y laborales y de desprotección social de los docentes se han deteriorado ostensiblemente en los últimos años.

En el tema de la Salud, los altos niveles de desempleo, de subempleo y de empleo informal han disminuido la cobertura del régimen contributivo, en tanto que el número de afiliados al régimen subsidiado ha permanecido constante; un ejemplo fehaciente de esto es que en Medellín al inicio de la década de los 90s el desempleo estaba en un 12 % sin embargo actualmente está en un 24% que en términos de pobladores serían unas 900.000 personas. Otro de los escenarios desde donde puede observarse la magnitud del conflicto armado urbano, nos lo muestra el incremento de las múltiples violencias contra las mujeres, los niños y niñas: en un reciente estudio se menciona el estado de indigencia en que viven 26 millones de colombianos y que ha provocado que a partir de los 3 años de edad, los niños y niñas comiencen a trabajar para generar sustento para sus familias; de los tres millones de niños que trabajan en el país, 200.000 se encuentran en Medellín.

Datos suministrados por Medicina Legal, y el Observatorio de Violencia Intra familiar, SIVIGILA, de la Secretaria de Salud de Medellín hablan de que en el área metropolitana se cometen 16 violaciones diarias, con el agravante de que sólo se denuncian 4 de ellas, y el 80% de los casos queda en total desconocimiento, porque las mujeres no denuncian. En Medellín y el Valle de Aburrá la violación y el acoso sexual a las mujeres vienen siendo utilizados como una estrategia de los grupos armados en retaliación o provocación hacia los contendores de los grupos enfrentados. Estos datos, sin embargo, no aparecen en las estadísticas claramente identificados porque regularmente no se denuncian y porque cuando eventualmente se presenta un homicidio, el acceso carnal como hecho pasa a un segundo plano.

Antioquia es el departamento más afectado por el flagelo del secuestro, en particular porque ha venido siendo una práctica generalizada de la insurgencia y la antioqueña es una de las regiones del país en donde al conflicto político armado se encuentra más agudizado. Igualmente influyen las características de conflictividad urbana en la ciudad de Medellín. Una de las principales razones por las que se ha dado un aumento de los secuestros en esta ciudad es el hecho de la transformación a que se vieron sometidos los grupos armados ciudadanos, vale decir, las bandas que en años pasados habían tenido amplia financiación por los carteles del narcotráfico.

## 7. CORPORACIÓN COMPROMISO<sup>109</sup>

*Compromiso*, creada en 1995, es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro y sin afiliación política o religiosa, constituida ante la necesidad que tiene el Oriente Colombiano de una organización no gubernamental que promueva y ejecute proyectos de desarrollo para el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de sus pobladores. La Corporación tiene tres programas: Democracia y participación, economía popular un programa de Paz, convivencia y Derechos Humanos, dentro del cual se han venido desarrollando diferentes proyectos de justicia comunitaria, conciliación en equidad y conciliación comunal, orientados a promover la resolución pacífica de conflictos; igualmente ha realizado sistematizaciones y documentos sobre la conciliación en equidad en Santander y el Área Metropolitana de Bucaramanga. Está Conformada por profesionales de amplia relación con el movimiento social, ONG'S regionales, nacionales e internacionales e institucionales públicas y privadas. El equipo está integrado por personas de reconocida trayectoria en la formación de líderes, educación en derechos humanos, asesoría a proyectos productivos populares y en la gestión de proyectos de desarrollo social, cultural y ambiental. Sus experiencias permiten ofrecer servicios con calidad y ética profesional en la capacitación y asesoría de proyectos de desarrollo a las organizaciones sociales, entidades territoriales y entidades públicas y privadas del Oriente Colombiano.

La *Corporación Compromiso* realiza actividades educativas, de asesoría, investigación, comunicación e interlocución con sectores sociales organizados, organizaciones comunitarias, grupos asociativos e iniciativas económicas populares, grupos promotores de paz y derechos humanos y asociaciones de jóvenes y mujeres en el departamento de Santander y prioritariamente del Área Metropolitana de Bucaramanga. Además, Compromiso establece relaciones de trabajo y cooperación con organizaciones no gubernamentales, redes de educación popular, investigación, derechos humanos y paz, con entidades públicas y administraciones para incidir en el desarrollo local y regional, fortalecer la planeación participativa y la elaboración democrática de las políticas públicas. Para desarrollar su misión y fortalecer su autonomía financiera, la entidad ofrece servicios de capacitación y consultoría a entidades públicas y privadas del nivel regional y nacional.

El Objetivo general de la Corporación es el de empoderar a organizaciones comunitarias, grupos asociativos e iniciativas económicas populares, asociaciones de mujeres y jóvenes y grupos promotores de paz y derechos humanos para mejorar la capacidad de gestión e implementar experiencias alternativas y proyectos que generen empleo e ingresos, mejoren las condiciones de vida, convivencia, bienestar, fortalezcan la integración social de los sectores populares y amplíen la participación de las comunidades en los procesos de desarrollo local. Ya los objetivos específicos son: 1°. Fortalecer a grupos de base y sectores sociales organizados en su capacidad de gestión de procesos de desarrollo zonal; 2°. Promover experiencias, empresas y grupos productivos que generen empleo y acceso a ingresos y condiciones de bienestar económico y social; 3°. Promover la vigencia de los

---

<sup>109</sup> Síntesis basada en el documento de presentación institucional facilitado por Jorge Castellanos.



derechos fundamentales y de las formas alternativas de resolución pacífica de conflictos, animando procesos de paz y negociación política del conflicto interno; y 4°. Consolidar a la *Corporación Compromiso* como equipo dotado de métodos y herramientas para dinamizar procesos sociales, incidir en las políticas públicas y en los procesos del desarrollo participativo local y regional.

Los programas del Plan Institucional son: 1. *Programa Economía Popular*: concretiza la intervención de la Corporación en apoyo a la creación y/o consolidación de unidades productivas promovidas por grupos asociativos y comunidades populares afectadas por condiciones de pobreza y que buscan generar empleo, ingresos y servicios para mejorar las condiciones de vida y bienestar ante la crisis económica que viven y la carencia de alternativas institucionales. En esa dirección se propone adelantar la sensibilización y capacitación de los grupos para asumir la promoción y valoración de la mujer, para estimular su participación en las organizaciones y los proyectos, transformar los roles tradiciones y crear condiciones de equidad de género en los proyectos económicos que apoya el programa. 2. *Programa Participación y Desarrollo*: orienta el apoyo de *Compromiso* a la capacitación y asesoría de las organizaciones sociales en el uso de mecanismos de participación ciudadana y comunitaria para la discusión de proyectos e inversión social pública. 3. *Programa Convivencia, Paz y Derechos Humanos*: para apoyar y acompañar a los grupos y organizaciones que promueven los derechos humanos, que animan procesos de paz e impulsan alternativas de resolución no violenta de conflictos. El aporte de la *Corporación Compromiso* se orienta a la formación de líderes de organizaciones sociales, comunitarias y grupos asociativos como promotores y gestores de Derechos Humanos y paz; promueve y acompaña experiencias e iniciativas de comunidades para implementar formas alternativas de resolución pacífica de conflictos e impulsa los Centros de Convivencia y Conciliación como espacios comunitarios para trabajar por la convivencia ciudadana. De otra parte, desarrolla el análisis de la problemática violencia en la región para elaborar propuestas y proyectos de intervención sobre problemas significativos de carácter local y regional. Dentro del programa se trabaja el proyecto Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada por la violencia el cual busca crear y fortalecer organizaciones de base de población desplazada para que sea esta misma quien inicie un proceso de gestión de soluciones y demande ante las instituciones del sistema nacional de Atención a Población desplazada la solución de la problemática que gira entorno al desplazamiento forzado por la violencia.

El contexto nacional en el cual actúa la Corporación, se caracteriza por la tendencia a la profundización de la crisis económica, reflejada en la agudización de la crisis fiscal de los entes territoriales, regionales y nacionales, el deterioro económico continuado, su profunda crisis social, el incremento de la pobreza, desempleo y la corrupción. Además de lo anterior, se prevé la agudización de la confrontación armada interna en Colombia como consecuencia de la ruptura de los diálogos del Estado con las FARC-EP, llevando el fracaso del proceso de paz, hecho que afecta la economía e incrementa el problema del desplazamiento forzado; se prevé la profundización de los problemas sociales, económicos y políticos y el aumento de la violación de los derechos humanos, debido al drástico recorte

de presupuesto social y a la mayor destinación de recursos públicos para la guerra. La generación de empleo sigue siendo una consideración secundaria de los gobiernos, por cuanto no existe una política estructural que se vislumbre para resolver el problema creciente de desempleo (18.6%). La carencia de políticas y programas estatales orientados a la generación de ingresos, la desmejoramiento del trabajo a condiciones de explotación, y la continuación en el cierre de empresas, muestran una economía en crisis, ante lo cual las medidas han sido principalmente: el congelamiento (reducción) de los salarios de los empleados oficiales y privados y la “disminución” del aparato estatal a través del despido y la privatización. Estas medidas contrastan con el escaso desarrollo industrial y comercial que ha generado; como consecuencia se observa un proceso de crecimiento del mercado informal con actividades de rebusque y supervivencia económica, generalmente con actividades de comercialización callejera, la creación de microemprendimientos en actividades de calzado, confecciones, tiendas, pequeñas ventas de comidas y otros. A la cifra del 18.6% de desempleo (tres millones de personas) hay que sumarle los 18 millones que no cuentan con afiliación al sistema de seguridad social; el millón de familias sin vivienda; el millón y medio de niños sin escuela, y los 2.5 millones de niños trabajando.

La concentración del poder en el gobierno central, como consecuencia del acto legislativo 001 de 2001, reducirá en cerca de 10 billones de pesos las transferencias a los municipios y departamentos durante los próximos años. Con todo ello, se reducen las exportaciones al ser menos competitivas y las inversiones menos atractivas y más riesgosas. El rubro asignado a los militares en el presupuesto nacional, sin incluir el de la policía que también ejecuta labores de defensa, representó en el año 2000, el 1.89% del PIB. Para el año 2002, el Conpes autorizó a la nación para contratar operaciones de crédito hasta por US\$18.9 millones para fortalecer las fuerzas armadas.

En cuanto al contexto local, se tiene que el conflicto armado interno tiene en Santander un escenario muy activo, el cual evidencia su degradación por la utilización de la población civil que hacen los actores armados como estrategia de guerra, ocasionando violaciones graves a los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, daños ecológicos irreversibles a consecuencia de la voladura de poliductos y bombardeos, daños a la infraestructura energética, económica y de carreteras, así como múltiples y permanentes secuestros individuales y colectivos. El secuestro en el Departamento de Santander disminuyó en el 2001 en relación con lo ocurrido en los dos años anteriores en los cuales existió tendencia al incremento. La principal víctima del secuestro sigue siendo la población civil por lo que se hace necesario la exigencia de acuerdos humanitarios que establezcan la protección mínima y las garantías fundamentales a la población civil en medio del conflicto. Frente al escalamiento constante del conflicto armado y la fragilidad del proceso de paz iniciado por el Estado y los grupos insurgentes, se han adelantado iniciativas ciudadanas que buscan incidir en la construcción de la paz por medio del apoyo a la solución política negociada del conflicto social y armado. Estas iniciativas no han contado con el respaldo suficiente de la sociedad colombiana en parte debido a la información parcializada que llega a través de algunos medios masivos de comunicación que con la lógica de la guerra polariza la opinión de ciudadanos y ciudadanas frente a la forma de resolver la situación de guerra en la que vive el país. De igual manera no se ha contado con los recursos necesarios,

limitándose a la denuncia como posibilidad de manifestar el rechazo y la indignación ante los hechos que desangran el país.

La implementación de campañas educativas sobre el conocimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario, los derechos humanos y la creación de espacios para la convivencia pacífica es una estrategia importante en el propósito de construir tejido social y posibilidades de propuestas alternativas desde la sociedad organizada. Igualmente es necesario generar procesos educativos que forme líderes como gestores de paz y convivencia, socializando los mecanismos de la resolución pacífica de conflictos para propiciar la cultura de paz como estrategia para disminuir los índices de la violencia intrafamiliar. Además, Colombia sufre una crisis profunda en todos los ámbitos: crisis de valores, humanitaria, institucional, social. Se trata de un fenómeno global cuya manifestación más aguda y crónica es la presencia de altos niveles de violencia intrafamiliar, económica, social, política, que hace aún más grave la situación general del país. Un hecho importante es observar que el conflicto armado solo contribuye con el 15% de los hechos de violencia en el departamento de Santander, eso quiere decir que el 85% de las acciones violentas corresponden a la violencia originada por factores económicos y sociales y, de ese 85%, el 60% corresponde a violencia intrafamiliar.

Por otro lado, durante los últimos años, la economía santandereana, que se caracteriza por ser una estructura empresarial de pequeñas unidades, medida en términos de valor agregado, se ha debilitado seriamente, lo cual explica en buena parte la dinámica de migración interna que intensifica la concentración de la población en los centros urbanos del área metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja, núcleos poblacionales que albergan cerca del 50% y un 15% respectivamente, de la población total de Santander. El desempleo en el área metropolitana de Bucaramanga es uno de los más altos del país (17.5%), el subempleo (28.3%), por eso el incremento de la informalidad, el rebusque para la subsistencia y el aumento de la delincuencia. Los ingresos a nivel regional y del área metropolitana, se enmarcan dentro del mismo panorama nacional. En la región está relacionado con las deficientes y precarias vías de comunicación, y en Bucaramanga se relaciona con el rebusque callejero, la informalidad y la delincuencia.

Frente a este panorama, *Compromiso* trabaja con base en programas y proyectos que cuenten con financiación específica y articulados a la misión, visión y desarrollo programático. Adelanta acciones de coordinación en red con otras instituciones o ONGs sobre aspectos temáticos de interés común; realiza seguimiento sistemático por resultados a los proyectos y programas. Tiene definida una estrategia de intervención basada en la participación de las organizaciones y comunidades, concerta los planes de acción y establece relación y responsabilidad compartida sobre acciones, metas y resultados en tiempos definidos. Adelanta un sistema de seguimiento y evaluación a sus acciones en forma sistemática. Trabaja en función de las comunidades y sectores afectados por los problemas de exclusión política y social, violencia y pobreza.

La intervención de la Corporación no es asistencialista, promueve el empoderamiento y autoreconocimiento de las comunidades como actores de su propio desarrollo y gestores de

sus propias soluciones, a partir de procesos de formación y capacitación, asesoría, acompañamiento e interlocución interinstitucional; Realiza investigaciones específicas sobre temas locales de su intervención: Desarrollo social, participación ciudadana, Derechos Humanos, resolución de conflictos, economía popular, experiencias exitosas, entre otros. Promueve la reflexión como animadora de la sociedad civil con sentido democrático y participativo. Pero no cuenta con recursos para publicaciones ni divulgación masiva.

Para fortalecer su trabajo, *Compromiso* desarrolla alianzas con otras entidades nacionales: Red de justicia comunitaria y tratamiento de conflictos (para promover la conciliación en equidad en Santander); Indepaz; Gobernación de Santander; Promoción de la asociación de conciliadores en equidad; Promoción de la formación de conciliadores comunales, multiplicadores y promotores de paz y Derechos Humanos. También ha tenido el apoyo de cooperación internacional: Trocaire, Embajada de Países bajos en Colombia.

Como logros de su gestión se destacan: La sistematización de la experiencia de conciliación en equidad en Santander; La creación de la asociación de conciliadores de Santander; La producción de materiales pedagógicos; La sistematización de la Conciliación en equidad en Bucaramanga; La capacitación y promoción de conciliadores comunales; La promoción de una cultura de resolución pacífica de los conflictos para la convivencia; La conformación de la Red de organizaciones que trabajan en la región por la solución alternativa de conflictos desde la sociedad civil. Pero también hay fracasos, como: La nula importancia brindada por las entidades públicas departamentales y municipales de Santander a la Conciliación en Equidad: El abandono del Estado a los conciliadores en equidad; Y la ausencia de una política pública en materia de conciliación. También se puede considerar fracaso la inoperancia de la Casa de Justicia en la promoción de la convivencia; en la articulación entre diferentes actores públicos y privados en la implementación de una política coherente; y en la construcción de confianza entre actores y el desconocimiento de las comunidades y de sus líderes para la concertación.

También la Corporación ha tenido experiencias de intervención en la administración de justicia que, a pesar de su importancia, fueron interrumpidas, como son: la conformación de la Red de justicia comunitaria y tratamiento de conflictos para promover la conciliación en equidad en Santander; la Promoción de la asociación de conciliadores en equidad; la promoción de la formación de conciliadores comunales, multiplicadores y promotores de paz y Derechos Humanos; la Capacitación de conciliadores comunales y comunitarios; la creación y funcionamiento intermitente de la Red de organizaciones que trabajan en la región por la solución alternativa de conflictos desde la sociedad civil. La dificultad que se ha visto es la total prevención de los entes de gobierno local hacia las ONGs que intentan desarrollar proyectos de justicia comunitaria.

## 8. FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LA EDUCACIÓN POPULAR -FUNPROCEP<sup>110</sup>

Funprocep, creada en 1982, es una Organización No Gubernamental sin ánimo de lucro que trabaja en Bucaramanga en los temas de Paz, Derechos Humanos y Desarrollo Comunitario. Igualmente cuenta con el reconocimiento por parte de la Secretaría de Educación como Instituto de Educación No Formal y, por parte de Dansocial, como Institución Auxiliar del Cooperativismo.

Esta organización ha abanderado en Bucaramanga el desarrollo de los procesos de conciliación en equidad desde el año de 1994 y recientemente con la formación de líderes comunitarios como mediadores de paz y en la conformación de observatorios sociales para la paz y la promoción y defensa de los derechos humanos. Estas últimas acciones se han desarrollado durante los dos últimos años en el marco del proyecto “Semillas para la paz”, el cual, además de la formación comunitaria, desarrolla acciones orientadas a la promoción y vivencia de los derechos humanos en la escuela a través de la capacitación de docentes y la construcción de una red regional de instituciones educativas para tal fin; igualmente de adelantan campañas de desarme ciudadano y dinámicas para la creación de símbolos en la construcción de una cultura de paz.

Para cumplir sus objetivos, esta Fundación ha conformado tres líneas de actividad. La primera corresponde al *Programa de Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, en el que se trabajan los siguientes proyectos: Semillas para la paz, un aporte desde la región; Educación en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, documentación y apoyo a víctimas de violación de los Derechos Humanos; Investigación sobre violencia regional y resolución de conflictos; Formación de docentes en Derechos Humanos y Red escolar para la vivencia de los Derechos Humanos; Atención, asesoría y estabilización socioeconómica de desplazados forzados por la violencia; Superación de tradiciones y costumbres violentas (Desarme ciudadano; trabajo por el no uso de juguetes bélicos por parte de los niños); Observadores sociales para la paz y Mediadores de Conflictos; y Formación de líderes sociales y juveniles en Cultura de paz.

En el marco de este programa se han realizado, entre otras, las siguientes acciones: 1) Implementación de acciones de formación y capacitación hacia una cultura de paz, de promoción de los derechos humanos y sus mecanismos de defensa y protección, con más de 500 líderes de organizaciones sociales. En opinión del equipo de Funprocep, tales eventos han logrado impactar positivamente, logrando que el temor de la población y de las víctimas hacia el tratamiento del tema de los derechos humanos y a formular la denuncia sea menor. 2) Difusión y promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a través de talleres, afiches, boletines, radio y televisión local y regional. 3) Desarmes simbólicos a nivel del Área Metropolitana de Bucaramanga, con trabajo previo de sensibilización y educación alrededor del no uso de armas por parte de la población. 4) Desarme de más de 5000 niños, de sus juguetes bélicos, con previo trabajo de

---

<sup>110</sup> Síntesis basada en el documento de presentación institucional. Texto de 13 páginas.

sensibilización y educación. 5) Contribución a la conformación y participación en la Mesa de Trabajo por la Paz en el departamento de Santander, con expresiones provinciales, y con participación de diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la paz. 6) Publicaciones sobre la violencia regional, situación de los derechos humanos, tendencias y proyecciones, visión de los actores y propuestas de tratamiento. 7) Participación en instancias de trabajo de la sociedad civil y el Estado que han venido desarrollando un importante trabajo en función de la superación de la violencia (Red de iniciativas ciudadanas por la paz y contra la guerra; el Mandato Ciudadano por la Paz; Comisiones de facilitación del diálogo; Comité interinstitucional de atención al desplazamiento interno, Consejo Departamental de Paz, entre otros). 8) Apoyo en materia educativa a otras ONGs y organizaciones de base que desarrollan trabajo de Derechos Humanos. 9) Participación en diversos eventos de interlocución y construcción de iniciativas y propuestas de diálogo y paz. 10) Asesoría jurídica y acompañamiento a víctimas de violación de derechos humanos y/o desplazados internos. 11) Formación a más de 400 docentes de primaria y secundaria en procesos de inserción de la cátedra de derechos humanos en la educación formal. 12) Trabajo en las Comunas tres y once de Bucaramanga y en el Barrio Villabel de Floridablanca, hacia la construcción de comunidades de paz. Y 13) Montaje de la empresa asociativa de Lavado y planchado de ropa Cormunorte con mujeres desplazadas por la violencia en Bucaramanga.

En este trabajo se ha hecho causa común con otras instituciones como la Oficina del Comisionado de paz de Santander, la Defensoría del Pueblo, y la Oficina de Derechos Humanos de Bucaramanga, el Secretariado de Pastoral social de la Arquidiócesis de Bucaramanga, la Corporación Nuevo Arco Iris, la Asociación de rectores de colegios privados, la Secretaría de Educación del departamento de Santander, la Secretaría de Educación de los municipios de Floridablanca y de Girón, entre otras. Además, Funprocep participa en el Nodo Nororiental de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos de Derechos Humanos, organismo desde el cual viene haciendo un trabajo de coordinación en el tema con otras ONGs como Andas, Credhos, Redes, Corporación Compromiso y Asfades.

La segunda línea de actividad corresponde al Programa *Educación para la democracia y la Convivencia Ciudadana*, en el cual se trabajan los proyectos “Escuela de Liderazgo para la Participación y la Democracia” y “Participación Comunitaria y Democracia Local”. En el marco de este programa se han realizado, entre otras, las siguientes acciones: 1) Implementación de Restaurantes populares y escolares en diez barrios de Bucaramanga, en convenio con la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 2) Formación, capacitación y organización en materia de salud comunitaria en la zona norte de Bucaramanga. 3) Formación de líderes de las Juntas Administradoras Locales de Bucaramanga, en las 16 comunas. 4) Capacitación y asesoría para la conformación de la Asociación de madres comunitarias en Bucaramanga; Participación en los Consejos Departamentales de Planeación de Santander e incidencia en la formulación del Plan de Desarrollo. 5) Desarrollo de acciones de capacitación a líderes sociales, cívicos y comunitarios sobre contexto, nuevas realidades de la descentralización, y el nuevo municipio. 6) Talleres de comprensión y manejo de las principales herramientas

de planeación, banco de proyectos, formulación de proyectos de inversión social y gestión de proyectos a ONGs, grupos sociales y de economía popular. Y 7) Participación en la creación y desarrollo de la Mesa de Trabajo para la Juventud y el Consejo interinstitucional de apoyo a la juventud.

En este programa se ha trabajado con las siguientes organizaciones e instituciones: grupos juveniles, grupos ecológicos, Juntas administradoras locales, Juntas de acción comunal, Sindicato de educadores de Santander, Gobernación de Santander, Federación de organismos no gubernamentales de Santander, entre otras.

Por último, la tercera línea de actividad es el Programa *Economía Popular y Proyectos Productivos para la paz*, el cual comprende la Capacitación y asesoría a proyectos productivos microempresariales, y la Capacitación y asesoría a proyectos asociativos y de economía solidaria. Este programa fue diseñado por Funprocep teniendo en cuenta que, según algunas investigaciones, la pobreza y las múltiples violencias existentes en las comunidades va aparejada de la inexistencia de puestos de trabajo y empleo por parte de las empresas del medio, pero también en muchos casos por falta de desarrollo de conocimientos y habilidades específicas en la población. También como fruto de la observación en que algunos sectores de población iban conformando unidades productivas familiares, microempresariales o solidarias que Funprocep veía como necesario entrar a apoyar con capacitación, asesoría y acompañamiento a sus procesos, para su mejoramiento técnico y social.

Entre algunas de las acciones más importantes realizadas en el marco de este programa, se encuentran: 1) Desarrollo de un paquete integral de capacitación y asesoría técnica que comprende varios módulos. 2) Apoyo a comunidades relacionadas con proyectos productivos. 3) Desarrollo de cursos con microempresarios con una duración de tres meses cada curso y con una participación promedio de 40 personas por curso. 4) Capacitación y asesoría para la constitución de la Empresa Comunitaria Buenos Aires, Empresa Comunitaria La Unión, Precoopescar, Precooflor, Coocic, Proyectar, Corporación Compartir, Restaurantes comunitarios populares y escolares, Granjas demostrativas con Reinsertados del M-19, y el EPL, entre otras. 5) Asesoría a cooperativas de Santander y el departamento del Cesar. 6) Transferencia de tecnología para el fortalecimiento de otras ONGs conformadas por desmovilizados y surgidas de los acuerdos de paz (en Santander se asesoró a la Fundación Progresar, a la Corporación Nuevo Arco Iris, y a la Corporación Procolombia). 7) Desarrollo de proyectos con población femenina, específicamente con Andar cooperativa y Precooesperanza, las cuales desarrollan actividades de producción de carteras y de comidas rápidas (éstas se asesoraron por contratación del Programa Presidencial para la Reinserción). 8) Desarrollo de prácticas de agricultura alternativa y sostenible. Y 9) Desarrollo de variados cursos de cooperativismo.

En este trabajo, la Fundación ha coordinado o establecido relaciones con: Fondiser, Programa Presidencial para la Reinserción, Dansocial, Oficina de Desarrollo Económico de la Gobernación de Santander, Cooperativas, Precooperativas, ONGs, organizaciones populares, microempresas, Finsema, Solsalud, entre muchos otros.

Funprocep ha realizado otros proyectos como son: el trabajo con jóvenes de sectores vulnerables, especialmente una investigación sobre el fenómeno de pandillas en cuatro Comunas de Bucaramanga; la investigación sobre las manifestaciones de las violencias en Bucaramanga, con publicación de un libro con sus resultados; el desarrollo de un programa de Conversatorios regionales para la paz en el nororiente (con amplia participación política y social), del cual se publicó el libro “La paz en Colombia, aportes desde la región” conjuntamente con el CINEP; y la investigación del mercado del trabajo en Santander, en convenio con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además, la Fundación trabaja periódicamente un boletín institucional sobre Derechos Humanos, con información regional especialmente, y ha logrado constituir tres Observatorios para la paz y los Derechos Humanos en igual número de Comunas de Bucaramanga. La organización cuenta con un Centro de Documentación y una videoteca en temas de paz y derechos humanos, sociales y regionales; y con un Centro de publicaciones que apoya tanto las publicaciones de Funprocep, como las de otras organizaciones sociales, no gubernamentales y populares con las cuales Funprocep tiene relaciones de colaboración.

Las organizaciones internacionales que han venido colaborando con el trabajo de esta ONG en los últimos años son: Fondo Noruego para los Derechos Humanos, Trocaire, Asociación Española de solidaridad y cooperación con Colombia, Comunidad de Madrid, Embajada de Alemania en Colombia, Gobierno de España, el Instituto de la Mujer perteneciente al Ministerio de Trabajo del Gobierno de España para el trabajo con mujeres desplazadas, la Agencia Alemana de Cooperación GTZ, USAID, programa justicia, entre otras.

Entre las entidades nacionales con las que Funprocep ha realizado convenios, están: Plan Nacional de Rehabilitación (transformado posteriormente en Red de Solidaridad Social), Secretaría de Promoción Social de la Alcaldía de Bucaramanga, Secretaría de Educación del departamento de Santander, Programa Presidencial para la Reinserción, Fondiser, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Viceministerio de la Juventud, Ministerio de Justicia y del Derecho, Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, Secretaría de la Juventud de la Alcaldía de Bucaramanga, Caja de Compensación Familiar Campesina, Oficina del Comisionado de Paz de Santander y Alcaldía de Floridablanca.

En fin, Funprocep mantiene relaciones con casi todas las organizaciones sociales de Santander y de Bucaramanga, y posee un reconocimiento en el ámbito regional tanto de sectores de la sociedad civil como del gobierno y de los medios de comunicación. En el ámbito nacional, pertenece a la Red de iniciativas ciudadanas por la paz y en contra de la guerra, Redepaz; a la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos de Organizaciones de Derechos Humanos con sede en Bogotá; al Mandato Ciudadano por la Paz; a la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz; y a la Confederación Colombiana de ONGs<sup>111</sup>. En el ámbito internacional, es miembro de la Asociación Latinoamericana de

---

<sup>111</sup> En el ámbito regional, Funprocep pertenece a varias instancias de coordinación especialmente en el tema de paz, de derechos humanos y de desplazamiento forzado. Entre ellas, la más importante es la Mesa de



Organismos de Promoción -ALOP, del Fondo Latinoamericano de Desarrollo –FOLADE, del cual es uno de los socios fundadores. También es miembro de la Red contra el uso de armas lanza Women Caucus.

Funprocep recibió la Orden al Mérito “Artesano de Paz” otorgada por el Programa Presidencial para la Reinserción – Oficina del Comisionado de paz de la Gobernación de Santander 2000. Además, fue nominada por la Alcaldía de Bucaramanga al Premio Nacional de Paz 2001.

## **C. CONTROL JUDICIAL DE ACTOS DE GOBIERNO**

### **1. FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DEL INTERÉS PÚBLICO - FUNDEPÚBLICO<sup>112</sup>**

El objetivo de Fundepúblico es divulgar y defender los derechos e intereses colectivos y representar grupos o individuos que, en una situación de desigualdad, han visto lesionados sus derechos por la acción u omisión del Estado o por los intereses de particulares. Con el fin de lograr los objetivos propuestos Fundepúblico plantea las siguientes estrategias: a) Promover el derecho de interés público como instrumento de democracia al servicio de personas o grupos con dificultades para acceder a la justicia. b) Impulsar el sistema legal y el desarrollo jurisprudencial para la protección de los derechos colectivos. c) Generar espacios para que el ciudadano y las organizaciones sociales ejerzan el derecho a la participación pública y al control social en la transparencia de los programas y decisiones de las instituciones del Estado y sus gobernantes. d) Crear una cultura de valores que reconozca los derechos e intereses colectivos y priorice los mecanismos para su defensa y protección. e) Fomentar el uso de los mecanismos (judiciales y no judiciales) de defensa de los derechos colectivos mediante la asistencia legal a grupos con dificultades para acceder a la justicia y que se vean afectados por la acción u omisión del Estado o de los particulares, en lo referente al medio ambiente, la moral administrativa, el patrimonio y espacio público, los derechos del consumidor, entre otros. f) Apoyar la formación del funcionario público y la comunidad en el tema del acceso a la justicia y los derechos e intereses colectivos. Y g) Vincular a profesionales y estudiantes de derecho a las actividades de la fundación para

---

Trabajo departamental de Paz, de la cual hace parte en la instancia de Coordinación colegiada; es miembro de la fundador de la Asociación Santandereana de ONGs, de la cual en el momento hace parte de la Junta Directiva; del Consejo Municipal de Planeación del municipio de Bucaramanga; del Consejo departamental de planeación del departamento de Santander; del Consejo departamental de paz de Santander; de la red local para la promoción del empleo en Bucaramanga; del Observatorio para el empleo de Bucaramanga; y es organización impulsora y de apoyo de la Red educativa regional para la promoción y vivencia de los derechos humanos en la Escuela.

<sup>112</sup> Síntesis basada en la página web de la entidad, en varios folletos de presentación de la institución y en el Estudio Ocasional “Mecanismos de participación ciudadana para la defensa de la moral administrativa y el patrimonio público”. Directora: Olga Lucía Pérez. CIJUS, Bogotá, 2001.

estimular la formación y el interés de los mismos en la temática de los derechos colectivos y el interés público.

Durante los tres primeros años de labores la fundación prestó sus servicios de manera gratuita. En 1992 recibe la primera donación y constituye su primer equipo de trabajo iniciando su consolidación administrativa. La fundación diseñó una estrategia de financiamiento encaminada a su autosostenimiento a mediano y largo plazo, que comprende los siguientes campos de aplicación: a) Apoyo de organizaciones internacionales de Estados Unidos y de la Unión Europea, entre otras: ACIDI (Canadá), Mac Arthur Foundation, Noyes Foundation, W. Alton Jones Foundation, North South Center, Ford Foundation. b) Organismos multilaterales. c) Red nacional de Apoyo al interés público. A través de esta se busca el apoyo de particulares que quieran hacer contribuciones (financiación, asistencia técnica o científica) como reconocimiento a la labor de la fundación. d) Recompensas y costos judiciales. Los gastos de los procesos judiciales solo se recuperan cuando estos se resuelven a favor. En el caso de acciones populares se estipula una recompensa al actor popular por defender los derechos colectivos. Sin embargo, estos recursos son inciertos pues su otorgamiento y monto están sujetos a la discreción del juez. e) Otros rubros no cuantificables. Es el caso de las contrapartidas de las organizaciones para la realización de las labores educativas (búsqueda y alquiler de salones, por ejemplo). En este rubro se pueden incluir también donaciones en especie como computadores y mobiliario.

Fundepúblico es: Miembro de la Unión Mundial de Conservación de la Naturaleza (UICN); Representa a Colombia en la Oficina de la Alianza Mundial de Derecho Ambiental (E-Law); red internacional de abogados y científicos dedicados a la defensa del medio ambiente y del interés ciudadano; Miembro fundador de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA); su propósito es la promoción y el fortalecimiento de la capacidad de los ciudadanos y de las organizaciones de las Américas para el ejercicio efectivo y la protección del derecho a un ambiente sano; Trabaja estrechamente con el Instituto Ambiental de Washington (ELI), la Sociedad Peruana de Derechos Ambientales (SPDA), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) de Argentina y el Earth Justice Legal Defense Fund.

Los logros de la fundación se pueden agrupar de la siguiente manera: *Logros jurídicos*: Varios procesos adelantados con éxito por Fundepúblico, en representación de comunidades con dificultades para acceder, han forjado la jurisprudencia colombiana en materia de acciones populares, acción de tutela y derecho de petición. Entre ellos se tiene: Denuncia por corrupción administrativa en el caso “de las barcazas”; Primera veeduría nacional: “comisión ciudadana de seguimiento al proceso adelantado contra el expresidente Ernesto Samper”; Recuperación de áreas indígenas desforestadas en la zona de Chagueradó; Orden de salida del país de desechos tóxicos provenientes de Eslovenia; Cierre de la planta Alcalis de Colombia (el mayor contaminador del río Bogotá); y Restricción en el uso de zonas específicas del estadio Pascual Guerrero de Cali para la realización de conciertos. Fundepúblico también participó en la formulación y expedición de la ley que creó el ministerio del Medio Ambiente que consagró nuevos mecanismos de

participación ciudadana, especialmente en el campo de las decisiones administrativas. También participó en la formulación de la ley que reglamentó las acciones populares y de grupo, contribuyendo con sus conocimientos y experiencias sobre estas materias.

En cuanto a los *logros en educación*, están: la realización del proyecto “pedagogía sociojurídica” con cubrimiento en 17 ciudades, eventos en 16 departamentos y capacitación a 1203 personas. Dos actividades comprende este proyecto: a) Jornadas de información/formación con las diferentes comunidades vinculadas al trabajo de Fundepúblico. A partir de la información obtenida sobre las situaciones que las afectan se identifican los derechos vulnerados y se trabaja en la búsqueda de una solución jurídica, institucional u organizativa. Las jornadas se preparan conjuntamente con las organizaciones barriales o veredales, los activistas ambientales, madres comunitaria, juntas de acción comunal, sindicatos, comunidades étnicas y estudiantes. Y b) Talleres y seminarios con duración de uno o dos días para aproximadamente 40 personas. Su objetivo es conocer la teoría y práctica de los mecanismos de participación para la defensa de los derechos colectivos. Por lo general, surgen de las jornadas de información por solicitud de las comunidades, o bien, por iniciativa de la Fundación en zonas de especial interés para el desarrollo de sus actividades.

Respecto a los *logros en comunicaciones*, se tiene: la publicación del boletín trimestral “Razón Pública”; ser participante y fundadora de la red nacional de apoyo a la defensa del interés público, integrada por ONGs dedicadas a actividades comunitarias, estudiantes de derecho y beneficiarios de los servicios de la fundación; el Centro de documentación especializado en temas jurídicos de medio ambiente, corrupción administrativa y consumidores, archivos de casos adelantados por la Fundación. Y en cuanto a los *logros institucionales*, se tiene la conformación de La Comisión Ciudadana de Seguimiento; veeduría para el seguimiento al proceso del expresidente Ernesto Samper ante la Cámara de Representantes por el supuesto ingreso de dineros ilícitos en su campaña electoral. La veeduría culminó con la publicación de un libro que contiene el informe final de este trabajo. Posteriormente, Fundepúblico emprendió dos veedurías más: seguimiento a la reforma constitucional de 1996 y el proceso electoral de 1998.

## **2. GRUPO DE ACCIONES PÚBLICAS (GAP) DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO<sup>113</sup>**

El GAP nace en el segundo semestre de 1999 por iniciativa del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas de la Universidad del Rosario y con la colaboración de la Doctora Beatriz Londoño, Investigadora Senior del mismo. Su objetivo es el estudio teórico - práctico y la promoción de las acciones públicas, especialmente de las acciones contempladas en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, es decir, las que tienen que ver con las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos (relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicos, la moral administrativa, el

---

<sup>113</sup> Síntesis basada en el documento de presentación institucional (5 páginas) y en las diapositivas de descripción de las funciones y actividades de la institución. Ambos textos suministrados por Érika Castro.

ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella), y las acciones de grupo que tienen que ver con los daños ocasionados a un número plural de personas, ambas desarrolladas por la ley 472 de 1998. El fin de perfeccionar el conocimiento en estas áreas y prestar una excelente ayuda a la comunidad.

Para el desarrollo del objetivo, el 7 de abril de año 2000, la Universidad del Rosario celebró con la Defensoría del Pueblo un convenio de cooperación institucional, cuyo objetivo es “el desarrollo conjunto de un observatorio académico y práctico del ejercicio de los derechos colectivos, de las acciones populares y de grupo como instrumento de protección de los mismos”.

El GAP está conformado por estudiantes miembros activos del Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario, el monitor del área de Derecho Administrativo, presidido por la Dra. Beatriz Londoño y el representante como coordinador del grupo ante la Defensoría del Pueblo, quien es el Director del Consultorio Jurídico. Las reuniones del grupo se realizan un día a la semana, durante dos horas, en las instalaciones del Consultorio Jurídico.

Los estudiantes participan en la Delegada de Derechos Colectivos de la Defensoría del Pueblo en donde, además de la investigación académica, se trabaja la proyección de acciones populares concretas. En el año 2001 se realizó el observatorio en temas como: la moralidad administrativa, derecho a un medio ambiente sano, espacio público y servicios públicos. Así mismo, los alumnos colaboran con la Dirección de Recursos y Acciones Judiciales en la elaboración del registro de todas las acciones populares y de grupo interpuestas en todo el país. Además del trabajo realizado en la Defensoría del Pueblo, se llevan casos que llegan directamente al Consultorio, como consultas de comunidades indígenas, coadyuvancias en casos como el del humedal de Córdoba, en acciones de inconstitucionalidad como la interpuesta en contra de la Ley 640 de 2001, y acción de incumplimiento en contra del alcalde de Suesca por irregularidades en la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial.

## **D. CAMBIOS DE TIPO INSTITUCIONAL**

### **1. COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS<sup>114</sup>**

Esta Organización No Gubernamental colombiana, que inició actividades en 1988, tiene status consultivo ante Naciones Unidas. Sus objetivos, de acuerdo con sus estatutos, son el “contribuir al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, de conformidad con los principios y propósitos de la carta de las Naciones Unidas, así como a la vigencia del Estado de Derecho y los derechos humanos en

---

<sup>114</sup> Síntesis basada en el documento de presentación institucional (5 páginas) y en los cuadros de planeación 2001 de la CCJ. (32 páginas). Ambos textos fueron suministrados por Iris Marín.

Colombia, a través de los siguientes medios: a) investigación y difusión de información al respecto; b) promoción del conocimiento y uso de las normas e instrumentos jurídicos pertinentes; y c) los demás medios que estime adecuados”.

La Comisión tiene su sede única en Bogotá, pero su acción abarca las demás regiones colombianas en cuanto a la recolección y análisis de la información de violaciones de derechos humanos: publicaciones y protección jurídica en el ámbito interno. La entidad se encuentra afiliada a la Comisión Andina de Juristas con sede en Lima y a la Comisión Internacional de Juristas con sede en Ginebra.

La misión de esta ONG es buscar por medios jurídicos el pleno respecto de los derechos humanos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, tal como son entendidos por los instrumentos internacionales pertinentes y por la jurisprudencia de los órganos creados en virtud de tratados, procedimientos especiales y Cortes establecidos para la protección y promoción de los derechos humanos, considerando su carácter universal, indivisible e interdependiente.

Para cumplir su misión, la Comisión ha organizado cuatro áreas operativas: 1) *De recolección y análisis de información*: allega y analiza el material básico de los informes – nacionales y regionales- sobre derechos humanos, que sirve de insumo fundamental para el trabajo de las demás áreas. 2) *De protección Jurídica*: se encarga de la presentación y tramitación de casos individuales de violación de derechos humanos ante las instancias internacionales de la OEA y de la ONU y ante las instituciones jurídicas nacionales, así como de elaborar los informes generales sobre la situación de derechos humanos que se presentan a las Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, Cancillerías, ONGs internacionales y ante las autoridades nacionales. De igual manera aboga por la adopción de decisiones de Naciones Unidas, de la OEA o de órganos judiciales colombianos, que contribuyan a mejorar de manera general la situación de derechos humanos del país. 3) *De promoción y debates*: realiza actividades de promoción y capacitación relacionadas con los instrumentos de derechos humanos y de derecho humanitario y participa en las discusiones nacionales jurídico-políticas que estén relacionadas con la situación de estos derechos; sus actividades de difusión incluyen seminarios de estudio y de capacitación para estudiantes de derecho, periodistas, funcionarios del sistema judicial, y organizaciones populares. Especial importancia tiene su intervención ante el Congreso de la República en la elaboración de proyectos de ley que tienen relación con materias de derechos humanos; presta asesoría a organizaciones populares, sindicatos, y organizaciones de desplazados por la violencia, en materia de derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales. Y 4) *De solidaridad con las víctimas de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario*: realiza gestiones directas de apoyo, orienta a las personas hacia las entidades gubernamentales o no gubernamentales adecuadas; les ayuda a conseguir refugio dentro o fuera del país, y responde a consultas relacionadas con casos de violaciones.

Uno de los objetivos estratégicos de la Comisión Colombiana de Juristas consiste en, a partir del contacto con otras ONGs nacionales e internacionales, incidir en la adopción, ejecución y control de políticas estatales (gobierno, congreso, poder judicial y organismos de control), acorde con las obligaciones internacionales y constitucionales en materia de derechos humanos. Dentro de los objetivos específicos en este punto está el de enfrentar la impunidad, buscando la remoción de los principales factores que la generan y el fortalecimiento de mecanismos e iniciativas que permita superarla efectivamente. Para ello esta ONG se ha trazado como metas: apoyar a la Fiscalía General de la Nación, hacer seguimiento al Código Penal Militar, a la labor del Consejo Superior de la Judicatura y de la Procuraduría; y realizar labores de cabildeo ante el Congreso para que se aprueben los proyectos de ley y para impulsar acciones de control sobre políticas gubernamentales; entre otros planes. Además la Comisión busca lograr que la Defensoría del Pueblo contribuya efectivamente a la protección y garantía de los derechos.

Otro objetivo estratégico se refiere al apoyo para la consolidación y el desarrollo democrático de la Constitución de 1991. Para ello busca, entre otros objetivos específicos, promover una interpretación democrática de la Constitución desde la identificación de las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional en materia de derechos fundamentales y promover y apoyar los desarrollos más garantistas. La CCJ también busca defender la Constitución de 1991 frente a reformas antidemocráticas. Para ello se ha propuesto hacer un seguimiento permanente de los actos legislativos presentados ante el Congreso.

La Comisión Colombiana de Juristas publica constantemente acerca de temas como: el sistema judicial y los derechos humanos en Colombia, la violencia contra jueces y abogados, la Constitución Política Comentada, entre otros.

## **2. CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA<sup>115</sup>**

La Corporación Excelencia en la Justicia, C.E.J., organización privada sin ánimo de lucro, fue constituida a fines de 1996 mediante Acta de Constitución suscrita por 85 miembros Fundadores de diversas regiones y sectores económicos y sociales del país. Los Fundadores se propusieron crear una organización representativa de la sociedad civil, independiente, de alto nivel técnico, regida por principios modernos de gestión, con capacidad de influir y promover cambios en la búsqueda de la excelencia en la justicia. Entre los miembros de la C.E.J., se cuentan reconocidas universidades, centros de investigación, agremiaciones, empresas del sector productivo, medios de comunicación y profesionales interesados en motivar la participación ciudadana en la tarea de fortalecer el sistema de justicia en Colombia.

Su objetivo es promover la excelencia en la justicia mediante el liderazgo y promoción de una transformación cultural e institucional fundamental que satisfaga el anhelo de pronta y

---

<sup>115</sup> Síntesis basada en la página web de la entidad y en los siguientes documentos: “Síntesis de publicaciones de la CEJ” (18 páginas); “Estatutos de la CEJ” (14 páginas) y “Plan de Acción 2000 –2002” (88 páginas). Todos los textos fueron suministrados por Marcela Moreno.

cumplida justicia para todos los colombianos. Así mismo, busca ser una organización de reconocido prestigio y liderazgo, autónoma y autosuficiente, con capacidad de influir, promover cambios y obtener resultados en la búsqueda de la excelencia en la justicia.

Un objetivo específico de la CEJ, consagrado en sus Estatutos, es el de apoyar la efectividad de la gestión administrativa de la justicia. Para ello, los fundadores de la Entidad se propusieron: En primer lugar, fomentar y apoyar investigaciones sobre la situación real de la gestión en la administración de justicia, formular recomendaciones y diseñar indicadores para su seguimiento y evaluación sistemática. En segundo lugar, identificar y promover proyectos piloto que muestren nuevos esquemas de gestión judicial, propiciando su aplicación, cobertura e institucionalización. Y en tercer lugar, destacar y divulgar la buena gestión del sistema y de los administradores de justicia, estableciendo un premio anual a los mejores programas de mejoramiento y a los funcionarios sobresalientes.

Desde 1997, la CEJ ha dedicado esfuerzos al estudio de la situación actual de la administración de justicia, principalmente en temas relacionados con el manejo presupuestal del gasto público, aspectos procedimentales en varias jurisdicciones, gestión de despachos judiciales y estado del arte de las reformas judiciales en América Latina. Los proyectos adelantados tienen componentes de investigación, consulta y concertación con los operadores del sistema y difusión a través de foros y publicaciones de la CEJ.

En materia de gestión de despachos, la CEJ promovió el fortalecimiento y transferencia regional de las experiencias de modernización de los juzgados de Itagüí y gestionó una misión del Banco Mundial, que evaluó esta experiencia piloto y la calificó como modelo en América Latina.

En cuanto a la gestión de las instituciones a cargo de atender la conflictividad en la familia, se preparó un estudio piloto en Bogotá para identificar obstáculos legales, institucionales y de gestión en la atención integral a la familia y al menor. Se realizaron talleres para debatir el estudio y se publicaron los resultados. Durante 1998, se inició la segunda fase del proyecto, haciendo seguimiento al fortalecimiento institucional de Comisarías, Defensorías y Juzgados de Familia.

En el campo de la reforma procesal, se realizó un estudio comparativo del manejo de procesos ejecutivos en varios juzgados de Bogotá y Medellín, tomando como referencia el trámite de estos casos por los jueces de Itagüí, y se publicaron resultados después de realizar un taller. Como continuación del trabajo, se crearon dos grupos de expertos en el tema de arbitraje ejecutivo y de cambios legales al procedimiento civil del cobro de obligaciones, los cuales están avanzando en la formulación de recomendaciones que conduzcan a la drástica reforma de dichos procesos.

Otra de las áreas estratégicas de la CEJ es el Acceso a la Justicia. Durante los años de 1997, 1998 y 1999, la Corporación formuló y desarrolló un conjunto de proyectos y actividades,

cuya síntesis de principales esfuerzos es la siguiente <sup>116</sup>: Participó en estudios de los proyectos de reglamentación legal de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y presentó las recomendaciones correspondientes a las ramas del poder público. Evaluó la efectividad de la conciliación extrajudicial en el derecho de familia y presentó las conclusiones al Consejo Superior de la Judicatura y a las instituciones que conforman el sistema de bienestar familiar. Organizó un proyecto piloto orientado a identificar las estrategias de gestión, logística y formación de los recursos humanos en la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en los consultorios jurídicos. Participó en las tareas de difusión masiva de materiales sobre la importancia y forma de utilización de los mecanismos de solución alternativa de conflictos por parte de la ciudadanía. Elaboró y publicó un diagnóstico sobre justicia comunitaria y resolución alternativa de conflictos. Promovió un grupo de reflexión sobre la justicia de paz que participó en la discusión de la Ley 497 de 1999; organizó en asocio con la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional una conferencia internacional sobre el tema, participó en el seminario internacional sobre acceso a la justicia y jueces de paz, en Lima (Perú); propuso e integró la Comisión Nacional de Concertación sobre Justicia de Paz; articuló un consorcio para la promoción no gubernamental del tema en Colombia y organizó una reunión andina de jueces de paz, en marzo del 2000. Elaboró y publicó un estudio sobre la efectividad de la conciliación extrajudicial en el área civil y comercial.

Al revisarse, durante 1999, la misión y visión corporativas, se hizo énfasis en la necesidad de lograr un cambio de percepciones, actitudes y comportamientos en relación con la concepción, utilización y operación de la justicia. De ese proceso de direccionamiento estratégico, se concluyó, por parte de la Junta Directiva, la importancia de delimitar algunos campos de acción donde la CEJ esté en capacidad de generar un valor diferenciado y apreciado por la sociedad, y de liderar y promover transformaciones institucionales y culturales.

Los estatutos de la CEJ plantean, entre otras estrategias, la realización de un foro anual que fomente el debate de soluciones creativas en materia de justicia que sirva como instrumento para el análisis y evaluación del comportamiento del sistema. Adicionalmente, la CEJ debe servir de punto de encuentro de experiencias y opiniones sobre temas de interés y relevancia en relación con la justicia.

En cumplimiento de esta directriz, la CEJ ha realizado anualmente un seminario internacional de alto nivel, iniciativa que se ha traducido en dos conferencias internacionales: "Reformas Judiciales en América Latina: Avances y Obstáculos para el Nuevo Siglo" (1998) y "Justicia Comunitaria y Jueces de Paz: Transformaciones Contemporáneas del Derecho" (1999). Igualmente, en desarrollo de los proyectos que integran los programas de sus áreas de acción, la CEJ ha realizado otros foros especializados.

---

<sup>116</sup> Ver Corporación Excelencia en la Justicia, Informe Anual de 1997 y de 1998.



Las publicaciones de la CEJ, como muestra de la acumulación de la experiencia de esta Corporación, dan cuenta de sus áreas de trabajo. En la serie “Criterios de Justicia” se han tratado temas como: las dimensiones de la crisis carcelaria; la participación de la comunidad en la justicia; el diagnóstico de la justicia civil colombiana; la reforma judicial en Latinoamérica; el maltrato físico al menor; la educación legal en Colombia; la violencia contra la mujer; el control de armas de fuego; y los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y la paz en Colombia. La revista “Justicia y Desarrollo: Debates” se ha referido, entre otros temas, a: el gasto público y el desempeño de la justicia; la extradición; la Justicia Comunitaria y la Resolución Alternativa de Conflictos; la Justicia, el derecho y la propiedad en Colombia; la modernización de los despachos judiciales; las políticas de seguridad y convivencia; el programa Nacional Casas de Justicia; las acciones para la protección de los Derechos Ciudadanos; la Acción de Tutela y el sistema judicial; la ética, el régimen disciplinario y el control social de los jueces; los indicadores y en análisis de la oferta y la demanda judicial; el sistema acusatorio colombiano; la labor de la sociedad civil por la justicia; y el funcionamiento de la jurisdicción civil y penal en Colombia. La CEJ ha publicado los siguientes libros: “Justicia para el nuevo siglo: Aportes a la Agenda de Gobierno 1998 – 2002”; “Elementos para una Reforma del Sistema Penal en Colombia”; “Reforma Judicial en América Latina: una tarea inconclusa”; “Garantismo, Eficiencia y Reforma Procesal Penal en Colombia”; “Justicia de Paz en la Región Andina” y “Experiencias comparadas, utopías compartidas”.

Desde enero de 1999, la separata “Academia, Foro y Justicia” de la CEJ circula bimestralmente con el periódico “Ambito Jurídico” de Legis<sup>117</sup>. Además, en el año 2000 la Corporación Excelencia en la Justicia conformó una alianza estratégica con el Diario Económico Portafolio con el fin de dar difusión tanto a las investigaciones de la Corporación como también a las diferentes actividades que se realizan en torno a temas judiciales. La alianza estipula el desarrollo de una página quincenal titulada “Justicia”, que aparece los jueves en este semanario<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Algunos artículos de la separata se refieren a: la Justicia Colombiana frente al nuevo Siglo; la Constitución, Justicia y Paz; el Presupuesto y Justicia; la Educación Legal en Colombia; el debate a las Reformas Penales; las reflexiones sobre el DIH; la Solución Alternativa de Conflictos; el Derecho y la Reactivación Económica; el Proceso Ejecutivo; el Plan Colombia visto desde la justicia; la crisis Carcelaria; la elección de Magistrados de Altas Cortes; los primeros diez años de Constitución; el derecho constitucional en torno a la conciliación; entre otros.

<sup>118</sup> Alguno de los temas centrales que se han tratado en las páginas de justicia han sido: la relación entre actividad económica y actividad judicial (se mencionó el proyecto de ley que está impulsando la Corporación Excelencia en la Justicia para reformar el juicio ejecutivo); la situación presupuestal del Sector Justicia; la relación entre la actividad económica y la criminalidad en Colombia (se menciona el proyecto que está realizando la Corporación en cooperación con YouCAN (ONG Canadiense) para capacitar jóvenes colombianos en temas de mediación escolar); el papel que desempeña la Corte Constitucional dentro del sistema democrático; los procesos que adelanta la fiscalía en materia de prácticas corruptas de agentes privados; el papel del Consejo de Estado en la organización institucional colombiana y la importancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en la atención de conflictos entre el Estado y los particulares (se resaltó la importancia del control social sobre lo público); los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) (se hizo énfasis en la conciliación en el sector empresarial); la planta de personal con la

En la búsqueda de nuevos recursos para financiar los programas de la CEJ, durante los años de 1997, 1998 y 1999 la CEJ desarrolló actividades tendientes a la vinculación de nuevos miembros y gestiones orientadas a la consecución de recursos para proyectos, tanto de fuentes nacionales, como internacionales. Igualmente, la CEJ dio inicio a una estrategia de generación de recursos por la vía de la venta de productos y servicios.

### **3. INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SERVICIO LEGAL ALTERNATIVO - ILSA<sup>119</sup>**

ILSA es una organización no gubernamental que, dentro del enfoque crítico, labora en el campo del derecho, concebido más como una relación social que como un conjunto de normas escritas, relación que puede ser transformada mediante el despliegue de una fuerza social. Por esto, a partir del entendimiento de la naturaleza de los conflictos –tarea interdisciplinaria- ILSA busca contribuir al cambio de las relaciones jurídicas.

El objetivo último de ILSA es, por consiguiente, aportar a la constitución de sujetos democráticos a través de la búsqueda de alternativas a las expresiones de poder. Se propende por una justicia social distributiva que privilegie a los sectores más excluidos, por la superación del patriarcalismo como forma de organización social, por una relación armónica con la naturaleza y por la construcción de sociedades pluralistas y respetuosas e la diversidad cultural.

ILSA, promueve una red de Servicios Jurídicos Alternativos en América Latina, mediante la creación de mecanismos de intercomunicación e intercambio de experiencias, como espacio conjunto de reflexión y producción teórica.

Entre sus actividades están: 1) Proyecto de madres comunitarias: con la elaboración teórica sobre el tema de Políticas Públicas, Planes y Programas Sociales para la Infancia y la

---

que cuenta la rama jurisdiccional; la situación de la administración de justicia en Colombia durante los últimos años; el terrorismo y la impunidad; los fallos en materia económica proferidos por la Corte Constitucional durante el año 2000; el fallo que declaró inexecutable el Plan de Desarrollo 1998-2002 y sus posibles consecuencias; la crisis del sistema carcelario en Colombia; el secuestro en Colombia; la justicia de paz; la necesidad de democratizar la administración de justicia; la proliferación de facultades de derecho en el país, con una formación de baja calidad; el papel de la Defensoría del Pueblo; el arbitraje; la reforma a la Fiscalía; el proyecto de ley sobre la organización y el funcionamiento de la seguridad y defensa nacional; la política carcelaria; los fallos de la Corte Constitucional en torno a la primacía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas considerados como fundamentales; la reforma a la administración de justicia bajo un esquema organizacional; la participación ciudadana en la construcción de lo público; las posibles reformas a la figura de la pérdida de investidura de congresista; las reformas a la acción de tutela; el debate de la reforma al Código Único Disciplinario; el avance en la lucha contra las drogas; la estructura actual de la jurisdicción penal; entre otros temas.

<sup>119</sup> Síntesis basada en el documento elaborado por Jorge Carvajal, especialmente para el presente informe de investigación.

mujer, en Colombia, Ecuador y Perú así como sus posibilidades de acceso a la justicia, se ha contribuido a lograr una visión de los impactos de éstas a su interior y en las ONG y organizaciones sociales. ILSA, las ONG y las organizaciones con quienes trabaja el tema, han continuado evaluando el estado de cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos, derechos de la mujer, derechos de la infancia y los DESC, en relación con Programas Sociales estatales para la infancia y la mujer. En materia de Educación Ciudadana, se ha contribuido a la formación de un movimiento social de mujeres, con capacidad de gestión e interlocución por el reconocimiento de sus derechos. 2) Proyecto de derechos económicos, sociales y culturales en Colombia: ILSA ha realizado una sistematización de las experiencias de acceso a la justicia y DESC con madres comunitarias y grupos étnicos. El equipo interétnico presenta un informe alternativo al del gobierno en la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo y otras Formas de Discriminación. ILSA y las organizaciones con las que trabaja el tema de DESC y educadoras comunitarias, presenta el informe alternativo al Comité del Pacto de los DESC. Y 3) Proyecto Administración de justicia: en materia de Educación ciudadana, se han generado espacios de reflexión y debate con el medio académico, los operadores jurídicos, las ONG y los estudiantes sobre el pluralismo jurídico y el derecho alternativo y la magistratura democrática en América Latina y el Caribe, y se han creado espacios de capacitación jurídica con los servicios legales. En materia de investigación, se han establecido tendencias y perspectivas regionales de los mecanismos de acceso a la justicia y tratamiento de conflicto.

Los momentos de intervención de ILSA han sido descritos de la siguiente manera. En Derechos Humanos: superada la etapa de las dictaduras militares y después de la larga y casi interminable llamada “transición a la democracia”, en América Latina continúan produciéndose graves violaciones a los derechos humanos tanto civiles y políticos (tortura, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, detenciones arbitrarias), como económicos sociales y culturales. Parece que la promesa democrática se quedó corta y el Estado Social de Derecho un mito. ILSA afirma que a pesar de los avances en la democratización de los sistemas políticos en la región, que han llevado a un reconocimiento formal de los derechos, esto no se ha traducido en cambios en el acceso a la justicia, en el respeto a las libertades y garantías, a la superación de la pobreza y al mejoramiento de las condiciones de vida digna de la mayoría de hombres y mujeres en la región.

Se señala que en América Latina continúan implementándose estrategias neoliberales, planes de ajuste estructural, privatización del sector público y recorte a la inversión social. La aplicación de este modelo de desarrollo, promovido por la banca internacional (Banco Mundial, FMI) afecta gravemente el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos latinoamericanos que se vienen enfrentado a acelerados procesos de empobrecimiento, ocasionados en gran parte por la recesión económica, el déficit fiscal, las grandes cargas tributarias y el desempleo. Según datos de la CEPAL, 183 millones de latinoamericanos viven en la pobreza, y de ellos, 88 millones viven en la pobreza absoluta. Las políticas económicas de austeridad y el debilitamiento del Estado han llevado a una severa reducción de los recursos disponibles para programas sociales y del gasto público. La privatización de empresas públicas y servicios sociales, indispensables para la

satisfacción de las necesidades básicas de los sectores sociales de menores ingresos, ha contribuido al deterioro de su calidad de vida.

En este contexto, se considera que la exigibilidad y el ejercicio pleno de los derechos humanos integrales de hombres y mujeres continúa siendo tarea de una variada gama de organizaciones sociales y el movimiento de derechos humanos en toda la región: a) Organizaciones centradas en derechos civiles y políticos o en derechos sociales, económicos y culturales, derecho al desarrollo o derechos específicos de la infancia, las mujeres, de los pueblos indígenas. b) Acciones encaminadas a fortalecer redes y procesos que promuevan la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, a desarrollar mecanismos de exigibilidad por parte de grupos y sectores específicos, a incidir en las políticas públicas, sensibilizar y comprometer a la comunidad nacional e internacional. c) Participación, la gestión y movilización social de hombres y mujeres como titulares de derechos en estos procesos, la construcción de democracia y ciudadanía, el acceso a la justicia hacia el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales son temas de las agendas de estos movimientos.

En materia de Administración de Justicia, el diagnóstico político social de ILSA ha sido el siguiente: En América Latina se ha avanzado en los procesos formales de democratización a través de la inclusión, en las diferentes cartas constitucionales de los países de la región, de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos sociales y culturales como fines del Estado Social de Derecho. Se ha dado un reconocimiento constitucional y en ocasiones legal al pluralismo y la multiculturalidad, características definitorias de las naciones de la región y de sus dinámicas sociales, políticas, culturales y económicas. Sin embargo, este avance formal se contradice con el empobrecimiento y la marginalización de grandes sectores de la población como consecuencia de la globalización y de los ajustes de las economías regionales a los procesos de liberalización.

En este contexto, el Estado y la administración de justicia han claudicado frente a su papel de redistribuidores de los bienes públicos y sociales, de ser garantes en el cumplimiento y realización de los derechos reconocidos constitucionalmente y de ser agentes fundamentales para la consolidación de los procesos democráticos. Dos situaciones reflejan esta dinámica de denegación en el acceso a la justicia: la ausencia de políticas públicas que viabilicen la realización de los derechos y del proceso democrático y las reformas al sistema judicial que dan prioridad a la seguridad jurídica frente a la realización del Estado Social de Derecho. Esta dinámica genera entonces un concepto de justicia limitado, excluyente y antidemocrático.

Tal escenario hace imprescindible abordar el tema de la justicia desde las realidades específicas en que se debate la realización de los derechos y la construcción de sociedades y sujetos democráticos; sin embargo, las organizaciones sociales, las ONGs y los académicos no han abordado de manera sistemática y permanente el tema de la justicia y su reconceptualización en el actual contexto como posibilidad de superación de los conflictos sociales; tampoco los movimientos sociales cuentan con herramientas teóricas que les

permitan desde su acción exigir el cumplimiento de los derechos, participar en la consolidación de la democracia e incidir en la reconceptualización de la justicia.

Esta situación ha llevado a ILSA a la ejecución de las siguientes actividades: En materia de Administración de Justicia: el seguimiento de las reformas a la “Administración de Justicia en América Latina y el Caribe” y la política de la Banca Multilateral. En elaboración se encuentra el proyecto de “Participación, seguimiento y evaluación de las reformas a los sistemas de justicia”. Se realizó un Encuentro Nacional de Estudiantes de Derecho y Ciencias Sociales en marzo de 2001, al que acudieron 714 personas de 28 universidades. En octubre de 2001 se llevó a cabo el Seminario “Tendencias contemporáneas en la administración de justicia en América Latina y Enseñanza del Derecho”. Este seminario se celebró en Cali con la convocatoria de Ilsa, Corporación Región de Antioquia y la Red de Justicia Comunitaria. Pero la principal forma de intervención de ILSA es a través de las publicaciones. En materia de Administración de Justicia: Revista el Otro Derecho No 24 “El Derecho la mano visible de la economía”, Revista el Otro Derecho No 25 “Los nuevos rumbos de la justicia”; Publicación del libro Génesis y evolución del derecho alternativo de Lourdes de Sousa en coedición con la Universidad Nacional, Publicación del libro “El mundo real de los abogados y la justicia”, de Germán Silva García en coedición con la Universidad Externado de Colombia. En materia de Derechos Humanos: Boletín Actualidad Colombiana; y Acciones Urgentes en materia de derechos humanos

ILSA realiza alianzas con Universidades y ONGs en cada trabajo. En particular se menciona: la Universidad Nacional, la Universidad Externado; la Corporación Región; el trabajo con jueces, Afrodes (Organización Social. Asistencia Jurídica), el Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”; la Corporación Compromiso; Educación en DESC: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo. A nivel internacional se realizan procesos de organización y democratización de la Justicia en América Latina con: INECIP (Argentina), FORJA (Chile) y CEJA (Chile)

El Instituto ha logrado: la interlocución con organismos nacionales e internacionales en materias relacionadas con derechos humanos, políticas públicas y proceso de paz; el fortalecimiento de movimientos sociales en la reivindicación de derechos colectivos (caso madres comunitarias, el movimiento por el derecho a la salud, y Comunidades negras desplazadas); y el desarrollo de investigaciones y la divulgación de propuestas en torno a los derechos colectivos, derechos humanos y teoría crítica del derecho.

#### **4. INSTITUTO SER DE INVESTIGACIONES<sup>120</sup>**

El Instituto SER de Investigación es una entidad privada, sin fines lucrativos y creada en 1973 por un grupo de académicos y formadores de empresa en Colombia. La institución busca enfrentar y resolver problemas de la sociedad, así como plantear nuevos proyectos, relacionados con los servicios sociales que presta el Estado (justicia,

---

<sup>120</sup> Síntesis basada en la completa página web de la entidad.

educación, salud, desarrollo regional y urbano). El enfoque de sus estudios es interdisciplinario, con énfasis en metodologías y análisis cuantitativos y rigurosos, que hacen uso estratégico de las tecnologías informáticas. Esta entidad cuenta con una amplia red de profesionales e investigadores de vasta experiencia en las diferentes disciplinas y muchos de ellos formados dentro del Instituto. Igualmente esta institución promueve alianzas estratégicas con prestigiosas universidades y organismos públicos y privados. El Banco de Colombia proporcionó al Instituto una ayuda generosa que le permitió financiar el esfuerzo inicial, momento en el que se estaba definiendo el campo de acción y servicio.

A partir de 1976 el Instituto inició diversos trabajos de investigación sobre los problemas administrativos de la justicia penal, que obtuvieron el apoyo de sucesivos ministros de justicia, del Procurador General de la Nación y del propio Presidente de la República Alfonso López Michelsen.

En 1984 la institución estaba trabajando en distintos temas de mejoramiento de la administración de justicia y asesoraba en forma permanente al Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla. El 30 de abril del mismo año el país recibió la noticia de su asesinato. Para entonces la cantidad y la importancia de los trabajos sobre la justicia, hacían aconsejable buscar un pensador y orientador permanente del Instituto, idóneo en esos temas. Con ese fin, el Consejo Directivo nombró como miembro del mismo al doctor Alfonso Reyes Echandía, presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pero, para consternación del país y de los amigos de la institución, el doctor Reyes cayó sacrificado en la toma del Palacio de Justicia en Bogotá, en noviembre de 1985.

La guerra del Estado contra los criminales empezó a generar la más terrible e irrefrenable cadena de víctimas de la rama judicial. El número de jueces sacrificados crecía sin que el Estado fuese capaz de proveer soluciones efectivas. La disyuntiva para muchos jueces colombianos era corromperse y sobrevivir, o cumplir su deber y caer sacrificados.

El Instituto, conmocionado por esta situación, inició el estudio de otras jurisdicciones que se habían enfrentado al crimen organizado, en especial el caso italiano, y se preparó para proponer soluciones al gobierno. El principal investigador del tema dentro del Instituto, Jaime Giraldo, había sido elegido miembro de la Corte Suprema de Justicia y era asesor muy cercano del presidente electo en 1990, César Gaviria Trujillo. Con el nombramiento de Giraldo como Ministro de Justicia, en agosto del mismo año, el nuevo gobierno adoptó la decisión de crear una jurisdicción especial para combatir el crimen organizado, con jueces especiales, de identidad desconocida, totalmente protegidos y dotados de elementos necesarios para asumir con alta competencia la labor asignada. El ministro Giraldo pidió al Instituto coordinar todos los trabajos para que la idea esbozada en agosto de 1990, estuviese plenamente en ejecución en enero de 1991. La enormidad de la guerra y la gravedad de los sucesos no daban espera.

Así, el Instituto participó activamente en la definición del nuevo sistema y su conversión en normas (decretos de estado de sitio); en la selección y entrenamiento del personal en todo el país; en la selección de sedes regionales, adquisición, diseño y construcción de todas las

mejoras y aditamentos; en el diseño y desarrollo de todos los sistemas de información y en la selección y adquisición de equipos, montaje y puesta en marcha; así mismo, se adquirieron muebles y dotación de oficinas, se definieron mecanismos de seguridad, se trasladaron miles de expedientes desde los distintos municipios hacia las cinco sedes definitivas, todo ello realizado con un estricto seguimiento y apoyo constante a la puesta en marcha de la jurisdicción. Este inmenso desafío alcanzó un rotundo éxito: los jueces sin rostro comenzaron su labor en enero de 1991 y los resultados satisfactorios comenzaron a verse con prontitud. La nueva jurisdicción demostró en forma contundente su efectividad, terminó en forma radical el desangre de los jueces e hizo viable el juzgamiento y condena de grandes criminales.

Los trabajos del Instituto fueron fuente obligada de reflexión para los constituyentes de 1991, que expidieron una nueva Constitución Política de Colombia. Pero infortunadamente, la reforma resultante introdujo nuevos obstáculos a la coherencia y eficiencia de la organización de la justicia.

A partir de 1988 el Instituto, entendiendo el papel protagónico que la elección popular de alcaldes, recientemente introducida en Colombia, y el proceso descentralizador otorgaban a las administraciones municipales, enfrentó el reto de desarrollar herramientas computacionales con procedimientos administrativos que apoyasen a los municipios y les permitiera transformar su gestión. Así nació el sistema de información para la administración municipal - SIAM que, en su momento, fue adoptado por centenares de municipios para manejar ordenada y eficientemente sus finanzas.

En la medida de lo posible, el Instituto busca seguir un proceso de aprendizaje participativo que permita que las soluciones adoptadas contengan en sí mismas los mecanismos permanentes de adaptación al entorno cambiante, así como seguir un proceso inductivo, de lo micro hacia lo macro: de soluciones experimentales y particulares hacia soluciones integrales, que reconozcan y respeten explícitamente la diversidad y las múltiples perspectivas de los actores sociales.

Durante su existencia, el Instituto ha realizado trabajos mediante contratos o donaciones provenientes de las siguientes entidades internacionales: AID, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, British Petroleum Company, CIDE - ILADES Santiago de Chile, CIID (Canadá), CINDE (Santiago de Chile), Comité Intergubernamental para Migraciones, Consejo Británico, Cooperación Técnica Española, Diálogo Interamericano – Washington, Fundación Ford, Infas (Alemania), Intercor, Naciones Unidas, Organización de los Estados Iberoamericanos – OEI, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Programa de Reforma Educativa para la América Latina – PREAL, Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello – SECAB, Unicef.

Para cumplir su misión, este instituto se ha propuesto como objetivos: en materia de Justicia: 1) Analizar los factores políticos, sociales, culturales y económicos que condicionan la aparición de los fenómenos jurídicos. 2) Estudiar los aspectos administrativos de los distintos organismos del sector justicia y evaluar su rendimiento. 3)

Diseñar programas de modernización para el sector. Y 4) Investigar y poner en marcha mecanismos alternativos de solución de conflictos.

En materia de Gerencia Pública: 1) Promover y apoyar los esfuerzos de cambio institucional y organizacional que modernicen y hagan más eficiente y eficaz el aparato de gobierno. 2) Mejorar los procesos de gestión en entidades públicas colombianas, mediante el apoyo y la promoción de mejores prácticas gerenciales. 3) Promover la transparencia de las gestiones públicas, en particular impulsando el uso de Internet para servicios interactivos con la comunidad, dentro de una concepción de gobierno en línea. 4) Contribuir al mejoramiento de la docencia y la investigación en el área de la gestión pública.

En el tema de Apoyo a las administraciones locales, como parte de un convenio con la Federación Colombiana de Municipios, el Instituto está en capacidad de ofrecer servicios en los siguientes temas: 1) Organización institucional: concepción del gobierno municipal, reformas administrativas, ajustes sectoriales, plantas de personal, procesos de participación privada. 2) Planificación urbana y regional: elaboración de planes de gobierno, planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, planes sectoriales, formulación y evaluación de proyectos. 3) Planes de transporte urbano: sistemas de transporte público, manejo del tránsito. 4) Taller de proyectos urbanos: es un grupo profesional multidisciplinario y experimentado, con capacidad para elaborar proyectos, planos, documentos de obra y agilizar los procesos de contratación y ejecución de municipio. Con el uso de la experiencia e información de muchos proyectos desarrollados previamente, el Taller puede producir resultados con los diseños más apropiados para las condiciones específicas del municipio, en plazos muy cortos y a costos reducidos. 5) Gobierno en línea: uso de la tecnología informática e Internet para poner la administración y sus servicios al alcance directo de todos los ciudadanos, aumentando la eficiencia y transparencia de la acción de gobierno, mejorando ostensiblemente el servicio a la comunidad.

De esta manera, los campos de acción del Instituto SER son: 1) Investigación científica aplicada, interdisciplinaria, sobre la realidad social y tecnológica, así como sus tendencias a nivel nacional, regional y mundial. 2) Asesoría técnica y administrativa a entidades públicas, privadas e internacionales. Y 3) Divulgación y popularización del conocimiento especializado por medio de publicaciones, conferencias, seminarios, talleres y los sistemas informáticos modernos, así como la realización de cursos y programas de capacitación en diversas áreas.

En el año 2001, la recesión económica y la contracción del gasto público afectaron profundamente la demanda de trabajo del Instituto, produciendo una grave reducción de la cantidad de trabajo y de los ingresos. Esta situación de crisis llevó a las directivas del Instituto a buscar fórmulas de ajuste que le permitan multiplicar su competitividad y reducir costos al mínimo. Ello los llevó a proponer a la Universidad de los Andes un convenio para unir esfuerzos. La respuesta de la Universidad ha sido entusiasta y generosa, y da lugar a la celebración de un convenio que permite a las dos instituciones desarrollar una activa sinergia para la promoción y ejecución de trabajos acordes con su misión y de claro



beneficio social. El convenio implica que a partir de 2002 el Instituto funciona físicamente en las instalaciones de la Universidad, y todos sus trabajos se realizarán en forma conjunta con la Universidad. El desafío es lograr multiplicar la conformación de equipos multidisciplinarios para la realización de trabajos de excelencia.

Dentro del tema de Justicia y seguridad, el Instituto llevó a cabo las siguientes actividades. En materia de *Sensibilización Comunitaria*: mediante contrato con el Fondo de Programas Especiales para la Paz de la Presidencia de la República, el Instituto, en Unión Temporal con la Red de Justicia Comunitaria, adelantó un trabajo de sensibilización de las comunidades de nueve municipios localizados en zonas muy vulnerables (Putumayo, en el sur, y el Carare, en Norte de Santander). El objeto era introducir los temas de justicia comunitaria y conciliación en equidad en esas comunidades, en un primer esfuerzo para la próxima aparición de jueces de paz en esas zonas. En la *Línea de base para el observatorio de la violencia en Medellín*: mediante contrato con el Municipio de Medellín, el Instituto continúa un trabajo investigativo de naturaleza cuantitativa y cualitativa para definir la línea de base que permita la medición de resultados del Programa de Convivencia Ciudadana que adelanta ese municipio con financiación del BID, y para el seguimiento y evaluación posteriores de los diversos componentes de ese programa. Y la *Encuesta sobre el servicio de justicia*: mediante contrato con el Consejo Superior de la Judicatura, el Instituto inició un trabajo de análisis, evaluación e interpretación de los resultados de la segunda encuesta de opinión y profundización del servicio de justicia en Colombia.

## **5. UNIDAD DE INVESTIGACIONES JURÍDICO-SOCIALES Y POLÍTICAS “GERARDO MOLINA” (UNIJUS), UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA<sup>121</sup>**

La Unidad de Investigaciones, creada en 1994, se orienta a la realización de estudios, investigaciones y labores de divulgación sobre el campo jurídico y político en su relación con la realidad social. Dentro de su campo de trabajo, UNIJUS lleva a cabo actividades de investigación, asesoría, consultoría y difusión de estudios que den respuesta a interrogantes identificados por la academia, grupos sociales de diverso tipo, instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y organismos internacionales con el propósito de promover y difundir las contribuciones de la comunidad académica y científica.

De manera general, la Unidad ha definido algunos ejes investigativos que corresponden a las principales destrezas del equipo de investigadores principales y asociados. Los temas que se han definido como especialmente relevantes son: Globalización y Transformaciones Jurídicas y Políticas (la globalización del Derecho; los nuevos regímenes jurídicos de la

---

<sup>121</sup> Síntesis basada en la cartilla de presentación institucional (22 páginas) y en el texto de Fabián Acosta (director de UNIJUS) “La Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales y Políticas “Gerardo Molina””, contenido en el documento “Gerardo Molina y la Universidad Nacional de Colombia” (Págs. 219 a 224). Bogotá, 2002.

propiedad intelectual; globalización y narcotráfico); Estudios Constitucionales (la hermenéutica constitucional; las implicaciones en las diversas ramas del Derecho a la luz de la C.N./91; tutelas y pueblos indígenas); Administración de Justicia y Control Social y Político (congestión judicial; justicia regional; mujer y fallos judiciales; pluralismo jurídico); Historia Social del Derecho y de sus instituciones (historia de la profesión jurídica; historia de la prisión y del control institucional); Derecho y Política Ambiental (historia jurídico ambiental de Colombia; gestión y política ambiental; biodiversidad, recursos genéticos y Derecho); Luchas Sociales, Derecho y Política (la constitución de la ciudadanía; la reestructuración de los servicios públicos domiciliarios); Derechos Humanos (catálogo bibliográfico de la literatura en Derechos Humanos en América Latina); Educación y Derecho (el malestar en la cultura jurídica); Violencia, Conflicto Social y Paz en Colombia; Estado, Nación y Desarrollo Histórico de la Administración Pública Colombiana (construcción de instituciones estatales; globalización, reforma del Estado y transformaciones institucionales).

Como resultado de los ejes investigativos, UNIJUS ha culminado varios proyectos, entre los que se encuentran: “Estudio evaluativo de la Justicia Regional”; “Mujer y Justicia”, “Organización y Gestión de la Unidad de Formación Judicial”; “Servicios Públicos Domiciliarios: calidad de vida y construcción del Estado Social de Derecho”; “Estructura Familiar, Niñez y Conflicto Armado”; “Modelos Alternativos de Descongestión”; “El Malestar en la Cultura Universitaria, el caso de la Formación de Abogados, resultados de una encuesta”; “Diseño de un modelo de demanda para el Sector Justicia en la Jurisdicción Contencioso Administrativa”; “Estudio de las implicaciones jurídicas, sociales y culturales del Proyecto Genoma Humano”; “Grupo Multidisciplinario Biodiversidad, Cultura y Derecho”; “Justicia Insurgente”; “Grupo de Estudios Constitucionales”; “Interpretación socio-jurídica del estado actual de los delitos menores en Bogotá”; “Apropiación étnica de los derechos de la diversidad cultural en Colombia: una perspectiva comparada”; “Los partidos políticos mayoritarios en Colombia”; “Gobernabilidad cultural en Colombia”; “El genocidio contra la Unión Patriótica”; “Régimen Jurídico-económico en los noventa”; “Presidencialismo y participación democrática en la Constitución de 1991”, “Convivencia en prisión”; “Dimensión emancipatoria de la jurisprudencia de la Corte Constitucional”; “Análisis y recopilación de subreglas en materia de derechos fundamentales dentro de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana”. El trabajo ha llevado a la publicación de la mayoría de los resultados investigativos.

## **6. CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS (CIJUS) DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES<sup>122</sup>**

El CIJUS, adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, fue creado en 1983 con el fin de realizar investigaciones acerca de la relación entre las normas y la realidad socio-política colombiana. En sus comienzos, el Centro privilegió los estudios

---

<sup>122</sup> Síntesis basada en el documento de presentación institucional, 2002 y en el balance elaborado por la Dra. Faridy Jiménez en el año 2001 (exdirectora del CIJUS).

sobre la modernización administrativa del Estado, el mejoramiento de la administración de justicia, la informática jurídica y el derecho informático. Poco a poco, se fue fortaleciendo, especialmente, en el análisis, evaluación y crítica de la administración de justicia en Colombia.

Actualmente, el CIJUS ha ampliado considerablemente las líneas de investigación e impulsa investigaciones en las siguientes áreas: gestión y modelos del sistema de justicia; métodos alternativos de resolución de conflictos; justicia constitucional y derecho judicial; educación legal; género y justicia; derechos humanos, garantías y libertades ciudadanas; sociedad civil y acciones de defensa de interés público; reformas procesales; política criminal y delincuencia juvenil; reforma política y reforma del Estado; derecho y multiculturalidad; informática y derecho; gestión y políticas públicas; y observatorio del Congreso.

El CIJUS también tiene una importante función docente, en dos campos: primero, en incorporar los productos de investigación a las cátedras de pregrado y postgrado, ya que la mayoría de los investigadores son profesores de la Facultad de Derecho; además al enriquecer los materiales de enseñanza, y al participar en diferentes eventos académicos de la Facultad y la Universidad. Segundo, en la vinculación de los estudiantes de derecho y de otras facultades a la investigación a través de la realización de sus trabajos de grado y de las investigaciones del Centro, buscando la formación de jóvenes investigadores.

Para el logro de sus objetivos, este Centro ha contado con el apoyo financiero tanto de entidades internacionales, en especial de las Naciones Unidas, el *National Endowment for Democracy*, la Fundación Ford, como de entidades nacionales (COLCIENCIAS, Consejo Superior de la Judicatura, Banco de la República, Superintendencia Bancaria, entre otras). El Centro ha recibido los premios de *Inversión en Ciencia y Tecnología* en 1998 y el de *Fortalecimiento y consolidación de la capacidad científica y de desarrollo tecnológico* en 1999, otorgados por Colciencias, por fortalecer y consolidar la capacidad de investigación científica y de formación de investigadores

Las actividades se desarrollan dentro de tres grupos de investigación. El primero, en el campo del Derecho Público, conformado por dos grandes áreas y dice líneas de investigación: En el AREA DE JUSTICIA Y DERECHO CIUDADANOS: Gestión y modelos del sistema de justicia; Mediación y Conciliación; Política Criminal y Delincuencia Juvenil; Sociedad Civil y acciones en defensa del interés público; Promoción y defensa de los Derechos Humanos; Género y Justicia; Justicia Constitucional; y educación legal. En el ÁREA DE DERECHO ADMINISTRATIVO: Medio ambiente; Derecho Administrativo en el Siglo XXI; y Observatorio del Congreso.

En segundo lugar, está el grupo de investigación en Derecho Privado; las líneas son: Niñez y familia; Contratos Comerciales y Civiles; e Informática y Derecho. Y en tercer lugar, el CIJUS realiza investigaciones en el campo de la Teoría Jurídica con el fin de abrir nuevos campos de análisis que permitan dar respuestas innovadoras e importantes para los retos que enfrenta el sistema jurídico del país.

La estructura y organización del CIJUS ha permitido que en los últimos años se hayan producido los siguientes resultados: i) consolidación del Centro para el análisis de la situación de la justicia en Colombia (Investigación sobre formas de justicia, centros de conciliación y mediación, estudio sobre la tutela, análisis de las causas de revocatoria de sentencias, entre otras); ii) publicaciones periódicas con los resultados de las investigaciones del CIJUS (Estudios Ocasionales y Libro Calidoscopio de las justicias)<sup>123</sup>; iii) reconocimiento por COLCIENCIAS como el mejor Centro de investigación socio jurídica en 1998; iv) consolidación de nuevas áreas de investigación (Fortalecimiento democracia, Resolución de conflictos, Derechos Humanos y Corrupción).

El CIJUS cuenta con ventajas institucionales: el nombre de la Universidad de Los Andes respalda la seriedad de los proyectos; la pertenencia a la universidad permite la “financiación” de proyectos cuyo desembolso se hace sólo hasta el final y reduce los costos administrativos y jurídicos que surjan por posibles controversias; los recursos bibliográficos y de infraestructura básicos los provee la universidad; el nombre de la universidad ayuda en la búsqueda de recursos. Además, la existencia de centros de distintas disciplinas posibilita la conformación de equipos interdisciplinarios y teóricamente es posible el trabajo entre centros (CIJUS ha trabajado con CIDER y CIFI).

Sin embargo, hay desventajas externas para el CIJUS, pues los recursos para la investigación han disminuido, especialmente para las ciencias sociales y para el sector justicia. Además la investigación sociojurídica no es reconocida todavía como una fuente para el diseño y análisis de políticas estatales. La urgencia de diagnósticos rápidos y puntuales favorece la consultoría en detrimento de investigaciones más académicas o de más largo plazo.

## **7. CORPORACIÓN REGIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA<sup>124</sup>**

La Corporación Región es una Organización No Gubernamental sin ánimo de lucro, Aportar a la construcción de sujetos y ciudadanías, una sociedad y unas instituciones

---

<sup>123</sup> Los títulos de la colección son los siguientes: Políticas después de la guerra: la reincorporación de grupos guerrilleros en América Latina y su impacto en la consolidación de una oposición democrática viable; Discusiones sobre la reforma del Estado en Colombia: la fragmentación del Estado y el funcionamiento del Congreso; Acceso a la justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa; Análisis de la situación carcelaria en Colombia: un enfoque cualitativo; La dimensión cotidiana del conflicto. Análisis sobre el programa distrital de las Unidades de Mediación y Conciliación implementadas en Bogotá; La ciudadanía multicultural y la política del reconocimiento; Guerra y derecho penal de enemigo; Observatorio Legal de la Mujer. El legado de la Constitución; Justicia Social; Estados de excepción y razón de Estado en Colombia; Justicia Constitucional y Acción de Tutela; Opinión Pública y Corte Constitucional. Adicionalmente, algunas de las investigaciones realizadas han sido publicadas por las entidades contratantes, entre las cuales se cuentan: *Incidencia Social de la Acción de Tutela; Justicia Administrativa; Percepciones Ciudadanas sobre la Justicia; Análisis Sociojurídico de la Justicia Laboral en Colombia; Bases para la Organización de Jueces de Paz en Colombia.*

<sup>124</sup> Síntesis basada en la página web de la institución.

democráticas, guiadas por valores y principios como la equidad y la solidaridad, la cultura democrática y el Estado Social de Derecho, la diversidad y el reconocimiento cultural, y la responsabilidad moral y política con la naturaleza. Para ello se ha planteado los siguientes propósitos: 1) Actuar como mediador social y político: participa en la formación de actores sociales, en la movilización y la deliberación públicas, y en la producción de conocimientos. 2) Buscar la equidad y la solidaridad social: hace esfuerzos por una reforma económica y social que permita adecuadas condiciones de vida y de trabajo, una mejor distribución del ingreso y de la propiedad. 3) Promover una cultura democrática: trabaja por la construcción de una sociedad justa y en paz erigida sobre un Estado que haga cumplir las garantías constitucionales. Y 4) Impulsar la diversidad y el reconocimiento cultural: apoya la constitución de sujetos e identidades a partir de sus conflictos sociales y orientaciones culturales, promueve el reconocimiento del valor universal de cada cultura e impulsa el pluralismo ideológico y político.

Para el cumplimiento de esos objetivos, los ejes del modelo de acción de la Corporación Región son: 1) *La constitución de la ciudadanía y el fortalecimiento de lo público democrático*: aporta a la formación de sujetos individuales y colectivos como sujetos autónomos que reivindican sus derechos y practican sus deberes, que reconocen a los otros como parte de la construcción de su identidad y participan de la definición de su futuro como parte de una colectividad; 2) *La producción de conocimientos y la investigación*: contribuye a la comprensión de las problemáticas urbanas y regionales referidas al conflicto, la formación de las ciudadanías y la evaluación de las políticas sociales, como apoyo a la labor de la Corporación y de otros actores democráticos de la región; y 3) *La comunicación y la deliberación pública*: participa en la construcción de una opinión pública democrática mediante la producción de medios de comunicación. Considera como su función comunicadora facilitar el encuentro, el reconocimiento y la inclusión de los intereses e identidades presentes en la ciudad, e impulsar la creación de amplios espacios de deliberación pública sobre asuntos de interés general.

El desarrollo de estas actividades se efectúa desde varios programas. Uno de ellos es el de CONVIVENCIA Y DERECHOS HUMANOS, que busca la formación de una ciudadanía, una institucionalidad y una opinión pública, favorables a la plena vigencia de los derechos humanos y la convivencia ciudadana democrática. Las líneas de acción son: Promoción de los derechos humanos y Promoción de la convivencia. Las estrategias son: Promueve y apoya iniciativas ciudadanas en el tema de los derechos económicos, sociales y culturales – DESC-, Desarrolla procesos de formación y difusión de los derechos de la infancia; Fortalece espacios y grupos que promueven los derechos civiles y políticos y la paz; Promueve el acceso ciudadano a la justicia, mediante el trabajo con operadores de justicia; e Impulsa la mediación de conflictos con diferentes grupos poblacionales, como alternativa a la violencia. Para la realización de este programa, la Corporación Región recibe el apoyo de: Diakonia (Suecia), National Endowment for Democracy (USA) y Manos Unidas (España).

El programa de DESARROLLO SOCIAL pretende la formación de una ciudadanía y una opinión pública favorables a la construcción de una ciudad incluyente y sostenible. Líneas

de acción son: Gestión del desarrollo, y Política social y derechos económicos, sociales y culturales –DESC-. Las estrategias son: Desarrolla nuevas formas participativas de gestión de lo público, en temáticas y territorios específicos, concertados entre el Estado, la comunidad y el sector privado; y Realiza acciones de capacitación, investigación y deliberación pública en pobreza urbana, políticas sociales públicas y derechos económicos, sociales y culturales –DESC-. Para la realización de este programa, la Corporación Región recibe el apoyo de Novib (Holanda) y Misereor (Alemania).

En cuanto al PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, su interés es fortalecer la gestión institucional y mejorar los niveles de sostenibilidad. Para ello ha diseñado las siguientes estrategias: Gestión organizativa, Gestión financiera, Cualificación del equipo humano, Comunicación institucional y Consultoría. La Corporación Región tiene experiencia en consultoría especializada de corta y mediana duración, asesoría de corta y larga duración, realización de seminarios, encuentros y foros, cursos de formación y capacitación, talleres y conferencias.

Las principales acciones en el área de Comunicaciones son: Videos y series de televisión, Programas y series de radio, Producción de libros, cartillas, revistas, afiches y folletos. En el área de Convivencia y derechos humanos: Asesoría a procesos comunitarios y de resolución de conflicto, Formación de líderes en derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En el área de Educación y cultura ciudadana: Asesoría a procesos de planificación, de experimentación y de innovación educativa, Asesoría a procesos de participación escolar y municipal, Asesoría para la definición de programas de cultura y formación ciudadana, Asesoría para la sistematización de experiencias y proyectos educativos, Formación de profesores. En el área de Juventud: Asesoría en procesos de participación con jóvenes, Asesoría para la formulación de políticas y planes de juventud, Asesoría en procesos socioculturales y artísticos con jóvenes, Formación de animadores y líderes juveniles. En el área de Desarrollo local: Asesoría para la participación en planes de desarrollo, Asesoría y formación en procesos de veeduría ciudadana, Consultoría en normatividad y procedimientos de planificación, Formación de líderes ambientales y de líderes para la gestión del desarrollo. En el área de Fortalecimiento institucional: Asesoría en planificación de proyectos sociales, Asesoría en diseño de planes de monitoreo y evaluación, Asesoría para el fortalecimiento de la gestión institucional y municipal.

Las redes nacionales a las que pertenece la Corporación son: Viva La Ciudadanía, Confederación Colombiana de ONG y ECOFONDO. Y forma parte de las redes internacionales: Foro Social Mundial, World Movement For Democracy, Red Mundial De Social Watch y el Consejo de Educación de Adultos de América Latina.