

# LA JUSTICIA EN LA PLANEACION NACIONAL<sup>1</sup>

PABLO J. CACERES CORRALES

Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia  
Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa

## Primera Parte La justicia actual

### *1. El proceso de configuración de la autonomía del sistema judicial*

La evolución del Estado Moderno deja apreciar la forma en que desde sus primeras épocas, la construcción de la función judicial y del aparato que la pone en marcha se cimenta en el concepto de la independencia del juez para asegurar la permanencia del sistema político que acogió la sociedad en un momento histórico determinado. El fenómeno de la independencia judicial es multifacético porque tiene, cada vez, más presentaciones, consecuencias,

aplicaciones y revelaciones sobre el comportamiento de la sociedad. Dejando de lado la administración de la Justicia dentro del absolutismo y sus posibles influencias en los nuevos regímenes, podríamos afirmar que, en un principio, el proyecto político de las revoluciones burguesas de finales del Siglo XVIII, pretendía garantizar a los ciudadanos una justicia imparcial. Se conseguía tal objetivo, con un juez que encontrara la definición de los casos sometidos a su fallo, mediante la exploración de las soluciones jurisprudenciales acogidas con anterioridad, como fue el caso del sistema inglés, o consultando las prescripciones de las normas generales decretadas por el legislador tanto en la concepción de los derechos y libertades como de los trámites judiciales consignados en los códigos de procedimiento. La imparcialidad subrayaba la ausencia de compromiso del juez con los hechos a su consideración y los intereses debatidos en el juicio.

Esta característica se unió, a lo largo del Siglo XIX, a otra de singular importancia: la independencia frente a los demás poderes públicos para evitar que el gobernante o los intereses políticos activos en la democracia representativa, influyeran en el contenido de las sentencias judiciales. El juez sometido exclusivamente a la ley o a la decisión jurisprudencial con valor de antecedente, mantuvo, así, su autonomía funcional, dentro de la cual los controles de sus fallos se surtieron, desde entonces, de manera vertical en el interior del sistema judicial. Las jerarquías funcionales son, desde entonces, las únicas instancias del Poder con posibilidad de actuar sobre el contenido y la forma de las resoluciones judiciales.

Para asegurar tales propósitos, el juez, no obstante ser designado por el ejecutivo o por el legislador, o, por la combinación de las voluntades de los organismos políticos y de las autoridades judiciales superiores,

1. Este trabajo se presentó a la Sala Administrativa por su autor dentro de los análisis y debates para la elaboración del Plan de Desarrollo de la Justicia que hace parte del Plan Nacional de Desarrollo en los términos de la Constitución de 1991. Primera Parte: La justicia actual.



únicamente podía ser removido por sentencia judicial o disciplinaria, por renuncia o por incapacidad física. Hasta aquí llegó el sistema judicial Inglés en la concepción de la independencia del juez y sus garantías.

La gran reforma judicial napoleónica en Francia de los primeros años del Siglo XIX, introdujo una institución que perseguía consolidar la función judicial mediante la profesionalización del juez, se trataba de la carrera judicial, mecanismo mediante el cual al abogado, producto de una cultura académica de muchos años en Francia, se le especializaba para cumplir exclusivamente con tal función. A semejante determinación se agregó la necesidad de evaluar periódicamente la gestión del funcionario para saber si respondía satisfactoriamente con su trabajo y tenía derecho o no a continuar en el cargo. Francia presentó, así, una gran evolución de su estructura judicial, transformando progresivamente la función judicial en torno a la concepción de un juez independiente, profesionalizado y capacitado.

Todo lo dicho muestra un sentido de permanencia del juez en su trabajo, una especie de continuidad en su desempeño y unas garantías de independencia frente a las coyunturas políticas de la sociedad. Sobre este punto pueden existir varias explicaciones. Por ejemplo podríamos sostener que todo tipo de sociedad requiere de elementos que la cohesionen, la unifiquen y le entreguen factores de convivencia que la tornen inmune a los efectos y

depresiones de las obvias contradicciones que padecen las organizaciones humanas.

Al estudiar el cambio de las sociedades hacia el Estado moderno y la democracia representativa, encontramos que en sus decisiones políticas constitucionales, fundamentales o conformadoras, como las denomina un sector de la doctrina política contemporánea, han consignado un sistema básico de valores, de reglas de convivencia y de condiciones para el ejercicio del Poder, de cuya preservación depende la subsistencia misma de la sociedad, porque son reglas que la configuran. La precariedad, la inestabilidad, la provisionalidad, la temporalidad, el cambio *ad-hoc* para la solución de los conflictos y demás signos que conviertan el sistema político-constitucional en algo subalterno a intereses transitorios y, por lo tanto, inseguro, pone en peligro a cualquier asociación humana.

Los citados valores y determinaciones básicas consagradas en un sistema constitucional y, en términos generales, jurídico o de derecho, deben rodearse de mecanismos que garanticen su eficacia, vigencia y permanencia. En el Estado moderno, edificado sobre los postulados de la democracia representativa, quienes resultan responsables del ejercicio del Poder Público según el resultado de las elecciones generales, desempeñan su destino dentro de unos períodos que permiten el pronunciamiento permanente del pueblo de ciuda-

danos y, con ello, la eliminación de todo tipo de dictadura o de monopolio del Poder por una persona o un grupo de intereses. Es claro que sin elecciones no existe ni subsiste la democracia.

La temporalidad del período obliga a que quien actúa en los poderes conformados electoralmente, se vea en la necesidad de renovar su legitimidad y se obligue a poner en vigencia, en el ejercicio de su cargo, el querer político-programático, expresado por los electores. Estas aspiraciones o proyectos políticos son esencialmente variables, las condiciones que signan el desarrollo de las sociedades y que dependen de la vitalidad de la coyuntura, sin excluir los planteamientos de largo aliento y de planificación de las sociedades, no tienen necesariamente una vigencia prolongada. Sin embargo, las condiciones esenciales y los valores fundamentales que cimentan la convivencia y la configuración política de una sociedad no están sometidas a esa transitoriedad o a los cambios vitales y normales de las democracias. Por esto, el mecanismo de su garantía y estabilidad no puede engendrarse en el proceso propio de las elecciones democráticas y representativas que designan el funcionario político, sino en la mecánica y de los organismos que tengan una estructura independiente de los apremios de los otros poderes y en la gestión de un funcionario que guarde el sentido de la permanencia y la cohesión del sistema de valores acogido en las determinaciones constitucionales y en la parte medular del sistema jurídico.



El juez, en cuanto funcionario que responde a otras necesidades políticas de la sociedad, es el funcionario que por la naturaleza de sus funciones asegura la consolidación, la permanencia y la evolución del sistema constitucional, mediante la cotidiana solución de la multiplicidad de conflictos sometidos a su jurisdicción. Esto explica que, en la generalidad de los sistemas jurídicos contemporáneos, el control de los actos de los gobernantes esté en la sede del juez, mientras que las sentencias de este funcionario, no puedan ser enjuiciadas por los demás poderes. La solidez de la sentencia y su capacidad de tornar eficaces y ejecutorios los derechos y libertades, es igual a la cohesión de la sociedad.

Con esta óptica deben proponerse y analizarse las políticas relativas a la justicia y a su desarrollo, porque tal observación, al colocar cada gestión en el interior de la dinámica democrática y en su justo sitio, es útil para comprender las nuevas propuestas de autonomía que caracterizan la independencia judicial en nuestros tiempos y en el ambiente de la reforma colombiana de 1991.

Entre nosotros ha prevalecido la independencia del juez en el sentido funcional y orgánico. Las sentencias no están mediatizadas por la intervención de voluntades representantes de los sectores políticos del Estado y la incorporación de los funcionarios judiciales no depende, en general, de dichos intereses. Los jueces cuya función se refiere a la solución de los conflictos entre particulares y entre

**“La  
imparcialidad  
subrayaba  
la ausencia  
de compromiso  
del juez  
con los hechos  
a su consideración  
y los intereses  
debatidos  
en el juicio”**

éstos y el Estado son designados por autoridades judiciales, sin participación del ejecutivo ni del legislativo. La excepción aparece, en la reforma de 1991, en el nombramiento de los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y los de la Corte Constitucional, a quienes, sin embargo, su período y el ser irrelegibles les impone un motivo de independencia.

Hasta la Constitución de 1991, la independencia correspondía a los elementos clásicos que separaban al juez del resto del Poder Público. A partir del nuevo ordenamiento constitucional figura en Colombia otro elemento de independencia denominado *autonomía* de la Rama Judicial en cuanto autogobierno de la misma.

Es importante distinguir, ahora, varios niveles en el concepto de la *administración de la Justicia* que

obran en los distintos sistemas judiciales y en Colombia han recibido diferentes tratamientos en cuanto a las responsabilidades de cada uno de ellos.

A. Por *administración de justicia*, entendemos, en primer lugar, la gestión propia del juez que dirime los conflictos de su competencia, con fuerza de verdad juzgada o decide las peticiones que los justiciables someten a su consideración, dentro de las hipótesis que establece la normatividad aplicable en cada caso. El mayor o menor desarrollo de esta administración de justicia depende, en los sistemas de *civil law*, de la actualización de los códigos sustantivos y de procedimiento que se dejan a disposición del juez y de la vitalidad de la jurisprudencia para adaptarlos a las soluciones de práctica judicial que requieren las renovadas relaciones jurídicas de la sociedad.

Hoy, la dinámica de las soluciones del *Common law*, dentro de las cuales la rapidez de las transacciones bajo las distintas aplicaciones de la *property*, responde, con más aceptación y eficacia a las exigencias de los intercambios contemporáneos, cada vez más universales, globalizantes y multi-societarios. Se observa fácilmente un cambio acelerado de las formas procedimentales escritas, lentas y pesadas, por la expedita oralidad de los juicios, al lado del empleo de tecnologías de informática para el control de la gestión, la producción de documentos y su archivo y la transmisión de la información jurisprudencial, doctrinal y legislativa



para facilitar la labor de los jueces, y la puesta en marcha de políticas que fomentan la transacción o el arreglo de los conflictos en el interior de la denominada sociedad civil, mediante conciliaciones o acuerdos inducidos o arbitrados y la actuación de líderes o gentes destacadas que frente a la comunidad ejercen una autoridad natural que los convierte en líderes detentadores de legitimidad y credibilidad para aconsejar arreglos entre los posibles contendientes, con el fin de evitar, al máximo, la judicialización de las contradicciones privadas.

América Latina, tanto los países que mantienen la impronta de la vieja legislación hispana en los códigos de juzgamiento civil y penal como aquellos que tomaron la ruta de la justicia inspirada en los aportes franceses del Siglo XIX, caso de Colombia, padecen del excesivo formalismo escrito, del proceso lento que aún mantiene la apelación como una repetición del juicio de primera instancia y no como una revisión de esa sentencia, y del apego a la práctica viciosa de la repetida probanza de los hechos. Esto motiva serias desconfianzas en los sistemas judiciales que entorpecen los intercambios y el desarrollo y aleja de los ciudadanos el legítimo derecho a una justicia equitativa, pronta y eficaz.

Si se modifica el criterio sobre el campo de acción de la justicia y se introducen, previa reflexión sobre los rasgos esenciales de los sistemas jurídicos para adoptar soluciones coherentes, el proceso judicial se puede emplear plenamente y con

toda su intensidad para resolver los conflictos de más peso en la sociedad, con mayor racionalidad en el uso de la justicia, trasladando, debido al alto costo social de la operación de la jurisdicción, mayores responsabilidades de conducción y decisión al juez, con la tendencia de eliminar, en lo que se pueda, el saldo del principio dispositivo que aún subsiste en el proceso.

La realidad actual nos enseña que la velocidad de los intercambios de este período de la sociedad estatal, colocan, muchas veces, en serios aprietos a los sistemas jurídicos, ante todo aquellos que dependen en gran parte de los pronunciamientos que, por vía de las normas generales, deben hacer los congresos, los parlamentos o el órgano que detente la función legislativa. Esto obliga a una práctica en boga dentro de los sectores más desarrollados de los sistemas productivos. Es la decisión de asumir con los instrumentos, garantías y protecciones del denominado *sector privado*, las contingencias, riesgos, siniestros y contenciones engendrados en el desarrollo de los negocios. Los seguros, los controles sistematizados de clientes e infractores, las sanciones extrajudiciales que impiden a quien incumpla las contrataciones continuar en la actividad respectiva, etc. dejan apenas un residuo de asuntos para remitir a los jueces o, simplemente, la gestión ante la justicia es un requisito formal para el pago de los siniestros y la puesta en marcha de los seguros y reaseguros. La gestión de la tecno-

logía al servicio de los negocios hace viable este tipo de control.

Este cuadro de indudable vigencia es, al mismo, tiempo un reto para el Poder Público, puesto que le obliga a transformar los mecanismos de justicia porque, de todas maneras, la generalización indiscriminada y el manejo absoluto de tales prácticas pueden chocar en un momento determinado con las bases de los derechos y libertades que necesariamente están a su cargo.

B. La palabra *administración* se encuentra igualmente en otro nivel. Es el de la *gestión secretarial* que por orden de las reglas procesales actúa a instancia de los actos procesales y de la dinámica del proceso, en general, para cumplir las determinaciones del juez o dar trámite a las peticiones de las partes y demás interesados. En este sentido es una actuación administrativa instrumental del juicio materializada en la tramitación del expediente que lo contiene documentalente. Entre nosotros esta actividad incluye los actos materiales que realizan algunos empleados para recibir o llevar la correspondencia de demandas, notificaciones, avisos, citaciones, comunicaciones, etc.

Esta parte de la administración es objeto de continuas decisiones para hacerla más eficaz. La sistematización de la gestión de los procesos y la separación en oficinas administrativas distintas y manejadas con criterios propios de este tipo de administración que no contienen elementos jurídicos sino puramente



de gestión administrativa, son respuestas a la creciente complejidad de los procesos y a la necesidad de sustraer de la responsabilidad del juez el manejo de temas distintos a su función esencial de administrar o impartir justicia. Un control del juicio con mecanismos adecuados por parte del juez, facilita racionalizar el trabajo secretarial, sin retirar de su competencia el ejercicio de la función disciplinaria de los empleados que manejan los instrumentos materiales del juicio y su expediente. En este caso, por ejemplo, la competencia para conocer de lo disciplinario se origina en el mismo proceso que está a su cargo. Las fallas administrativas de los empleados ocurridas dentro de un proceso corresponden al conocimiento del juez que tenga a su cargo ese juicio. Las demás incorrecciones de los empleados, ajenas a la tramitación de juicios específicos, pueden ser repartidas entre los jueces a quienes prestan sus servicios. De todas maneras, toda racionalidad de este trabajo para implantar técnicas de oficina que eviten pérdidas de tiempo en el juicio tiene que partir de una sistematización de la gestión judicial.

C. La *administración* en la Justicia, figura, además y tradicionalmente, en el deber del Estado de suministrar al cuerpo judicial de los elementos indispensables para el normal desempeño de sus funciones. La legislación laboral que regula el salario, las prestaciones, la seguridad social, los demás asuntos propios de las obligaciones que nacen en la relación laboral del funcionario con

el Estado; la dotación de inmuebles y oficinas adecuadas; el suministro de elementos de consumo para la labor diaria; la vigilancia y la protección de los servidores de la Justicia; la asignación oportuna de los recursos financieros presupuestados, etc. son el conjunto de problemas o temas que corresponden a un apoyo intencional o administrativo que requiere la Justicia para funcionar adecuadamente. Es, en síntesis, una labor gerencial que el Estado debe proveer.

Generalmente esta función está a cargo de los ministerios o secretarías de justicia puesto que se ha concebido como una gestión propia de la parte administrativa del Estado.

En Colombia el Ministerio de Justicia, el Fondo Rotatorio de esa Cartera y otras dependencias de ella, atendieron el suministro de esta clase de asistencia material de la Rama Judicial hasta los años 80, cuando se creó una estructura administrativa en el interior de la Rama Judicial. A ella se le encomendó el pago de la nómina y la adquisición de algunos bienes y servicios bajo la orientación de una junta integrada por los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de delegados de los funcionarios, empleados y tribunales, denominada Consejo Superior de la Administración de Justicia. La responsabilidad gerencial estaba a cargo de la Carrera Judicial con un Director nombrado por aquel Consejo. Sin embargo, las funciones estaban extremadamente limitadas porque el

ordenador del gasto era el Ministro de Justicia, la delegación era sumamente reducida, la ejecución del presupuesto de inversión se mantenía en el Fondo Rotatorio, aunque se dio un paso importante al reglamentar la carrera judicial y al entregar a ese aparato la realización de los concursos.

D. Otro nivel de *administración* está vinculado a la gestión política de la Justicia. Hasta las últimas décadas, la política en esta materia era reservada a los gobiernos y parlamentos, para lo cual se contaba con secretarías o ministerios de justicia que atendían los requerimientos de reformas al régimen jurídico, el tratamiento laboral, la estructura del aparato judicial, su distribución territorial, la forma de integrar las distintas instancias y el manejo, en general de los recursos humanos y físicos. La política del Estado era el fruto de las gestiones y determinaciones del Poder Público, excluida la Rama Judicial. No obstante los reclamos permanentes de los jueces por una mejor y más eficaz política la judicatura estaba alejada de esas preocupaciones su responsabilidad se concentraba en la administración de justicia con apoyo en una legislación que muy pocas veces se inspiraba en la experiencia o en el conocimiento de quienes definían jurisdiccionalmente los conflictos.

En el panorama que nos ofrecen los distintos sistemas judiciales predomina la presencia de los sectores políticos de la democracia representativa en la integración de la Rama



Judicial, los jueces son designados de conformidad con las orientaciones de las tendencias políticas gobernantes. Varias tesis se han expuesto para sustentar esta práctica, desde la llamada aplicación del principio democrático en la justicia para encontrar una forma de legitimación de sus determinaciones hasta la manifestación franca que convierte al juez en un agente más del cuadro político surgido en las elecciones generales.

Este es un verdadero problema engarzado a la misma subsistencia de las sociedades y a la confiabilidad que debe tener la sentencia. La protesta creciente de los jueces en los sistemas democráticos radica en la aspiración de concretar su independencia y real separación de la manera como se integran los demás poderes públicos. Colombia dio un paso decisivo en la reforma plebiscitaria de 1958, cuando introdujo la *cooptación* para reclutar los jueces de las altas corporaciones, de las cuales se desprende el nombramiento del resto del sistema. Aunque en los años subsiguientes esta modalidad fue criticada por distintos sectores de opinión que veían odiosa la autoreproducción de los tribunales nacionales (Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), acusándolos de mantener un club de privilegiados dentro del cual se cierra la posibilidad de acceso a tales cargos si no se cuenta con la vinculación de amistad o una relación equivalente, lo cierto es que la Rama dió con ello un paso esencial en el proceso de su autonomía. Las críticas de entonces que

tuvieron gran influencia en las determinaciones de la Asamblea Constitucional de 1991, no eran totalmente acertadas. La Corte y el Consejo se preocuparon por conseguir la colaboración de reconocidos juristas que debían trabajar colegiadamente con quienes los designaban y, por ello, era imprescindible reclutar compañeros de labor de alta calidad profesional, lo contrario era introducir elementos de atraso y verdaderos problemas para toda la corporación. Sin embargo, la crítica, separada del conocimiento de la objetiva experiencia de la cooptación, se abrió paso. La misma Corte Suprema de Justicia propuso restringirla mediante el envío de listas de elegibles confeccionadas por una autoridad distinta y de primer nivel en las responsabilidades del Estado. Esta autoridad no fue otra que el Consejo Superior de la Judicatura, a quien se le atribuyó la potestad de definir el perfil del recurso humano de la Rama, previo el trámite del concurso para todo tipo de nombramientos de carrera o, en general, de cualquier designación, aún las de libre remoción, y la elaboración directa de las listas para las altas corporaciones excluidas del régimen de la carrera judicial.

A partir de esa decisión constitucional se construyó una organización responsable de realizar la autonomía de la Rama, como conclusión de una política promovida, sin signos evidentes, muchos años atrás cuando el Poder Político colombiano entró en la decadencia motivada por la deslegitimación permanente y creciente.

Así, para la opinión pública y la doctrina especializada en el tema, una de las transformaciones que caracteriza la Reforma de 1991 se refiere a la organización del Aparato estatal en el campo de la justicia. Desde los primeros años republicanos hasta las épocas en las cuales la Justicia se estructuró gracias, entre otras causas, a la configuración del sistema jurídico colombiano, los organismos de la jurisdicción y quienes a ellos pertenecían recibían de las otras ramas del Poder Público el Derecho a aplicar y la política en él contenida, la estructura de la justicia, el tipo de despacho judicial, la distribución territorial, el perfil del recurso humano, el régimen salarial y prestacional, el sistema de seguridad social, los inmuebles, los muebles, y, en fin, todo lo relativo al contenido dogmático y político del derecho y a los recursos humanos y materiales.

Como quedó dicho arriba, apenas en la mitad del presente Siglo se consolidó la independencia orgánica de la Rama cuando se estableció la cooptación como mecanismo para integrar las denominadas "altas corporaciones" y derivar de allí una separación de los demás poderes. Se agregó esta calidad a la ya tradicional independencia funcional, sometida, sin embargo, en varias ocasiones, a serios atentados provenientes de los intereses que actuaron en conocidas circunstancias políticas. De alguna manera la cooptación, colocó al abrigo de la osadía clientelista a la organización judicial. Pero jamás tal protección implicó un



respeto por las condiciones materiales, de dignidad y demás propias para el alto desempeño de la administración de justicia. Los presupuestos, siempre deficitarios, mantenían en precarias condiciones la planta física, inmuebles que dan vergüenza, muebles inadecuados y antiguos, suministros que nunca llegaban, en fin, todo un cúmulo de problemas situaciones de desgüeño administrativo y en varias ocasiones francamente punibles que, apenas algunos miembros del Poder Judicial denunciaban ante el país, sin obtener respuesta alguna en las instancias competentes para rodear al Poder Público de las mejores condiciones operativas y de la dignidad que semejantes destinos deben recibir.

En 1991 la decisión constitucional se obtiene luego de un largo proceso histórico de crisis del Poder público y de un panorama preocupante para el destino de la democracia.

La profunda crisis que ha padecido el Estado colombiano en los últimos tiempos es, realmente, de las más graves posibles. Su evolución se ha caracterizado por la continua exageración del gasto público unida a su escasa presencia en las relaciones sociales, al manejo clientelista de la burocracia, a la improvisación y falta de seriedad en las determinaciones de la autoridad y otras manifestaciones similares. Cada vez, ya se observa físicamente el fenómeno, el Poder público se arrincona más y permite que aparezcan nuevas formas de poder que contienen los valores, las apetencias, etc. de quienes tienen la capacidad de contro-

***“Todo tipo  
de sociedad  
requiere  
de elementos  
que la cohesionen,  
la unifiquen  
y le entreguen  
factores  
de convivencia  
que la tornen  
inmune a los efectos  
y depresiones  
de las obvias  
contradicciones  
que padecen  
las organizaciones  
humanas”***

larlas. En torno al narcotráfico y al contrabando, delitos de gran capacidad económica y de efectos indudables en el comportamiento de las gentes, han surgido esas formas que colocan a la sociedad colombiana en una grave crisis. Pero, a la reducción de la gestión del Estado se le agregan elementos corrosivos como el aprovechamiento ilegal de los dineros públicos y varias formas de corrupción, que hoy en día actúan rampantes en muchos escenarios nacionales. Sin analizar los problemas que, en general padece el sistema económico local y mundial y las repercusiones que sus depresiones tienen en los esquemas de poder nacio-

nales, basta considerar las preocupaciones puramente colombianas para comprender que de alguna manera se debían tomar medidas al respecto.

A Colombia le ha correspondido, por esas decisiones que la Historia toma sin apelación alguna, enfrentar lo que ha denominado el lenguaje de los simposios internacionales, la *lucha contra el narcotráfico*. Los Gobiernos y los políticos de los Países del centro del capitalismo, los más desarrollados, si se quiere esta expresión, se manifiestan a diario por una política criminal, policial y militar más fuerte y vigorosa contra el fenómeno que ha resquebrajado los pilares ya centenarios de la sociedad victoriana. Pero, ellos mismos, cuando hablan por los bloques económicos mundiales, guardan silencio sobre las realidades de las economías de nuestras Patrias víctimas de hechos suficientemente conocidos. Con vigor y emoción inusitados imponen políticas restrictivas a las importaciones en el interior de sus países y pregonan, al mismo tiempo, la apertura de nuestras fronteras a sus mercaderías y servicios, bajo el discurso de la integración mundial de las relaciones comerciales, del nuevo orden internacional que aproxima nuestros mercados y de la tierra prometida de la novísima economía mundial, hecha para todos.

Lo cierto es que el *narcotráfico* es polifacético. Presente en la sociedad contemporánea, se muestra con una dinámica evolutiva que, en la otra cara del problema, en la comercial, in-



dustrial y financiera, donde no se habla de criminalidad, represión ni castigo, aparece ya instalado en el sistema económico mundial, dueño de soportes propios que, en la lógica de las relaciones contemporáneas, le permite reproducirse, aún sin la manifestación de voluntad de sus esporádicos y terrenales agentes. Esto ocurre porque se trata, ni más ni menos, del sistema de acumulación de capital más eficaz, violento y sanguinario, como toda apropiación injusta, que ha encontrado rápidamente un sitio en la prosperidad de las finanzas internacionales, en la alta productividad de las industrias de sustancias precursoras, en la ilusión del turismo, de los nuevos urbanismos, en las ventas de aparatos de transporte, de telecomunicaciones, de armas y de etcéteras de cosas, mercancías y servicios, a todo ello con el aprovechamiento táctico de las diversas y encontradas políticas de los Estados que aún no logran conformar criterios armónicos de lucha. La realidad es que todo esto potencia, entre nosotros los efectos del fenómeno y hace más difícil formular propuestas, abordar el análisis de los problemas para enfrentarlos decididamente.

Los hechos descritos son elementos notorios de una crisis que vive con nosotros, es parte de nuestra cotidianidad y se convierte en necesario objeto de toda reflexión sobre el futuro de Colombia.

Las determinaciones sobresalientes ofrecidas como respuesta a este tipo de situaciones de la socie-

dad estatal, tienen varios contenidos y fines. Se destaca en ellas el criterio *participativo* y *democrático* de distribuir la responsabilidad en el manejo del problema entre los distintos sectores del poder público y los componentes de la sociedad civil. Se trata de desconcentrar la responsabilidad que antes figuraba, casi con exclusividad en cabeza del Presidente de la República, quien contaba, como únicos instrumentos eficaces y oportunos, los conocidos "estado de sitio" y "estado de emergencia económica" (art. 121 de la Constitución de 1886), es decir, un cuadro escaso de competencias, por lo cual las decisiones se tropezaban y desaparecían frecuentemente cuando actuaban los controles predeterminados para el examen de la legalidad o la constitucionalidad de tales actos jurídicos.

Un primer paso en esa dirección se dio cuando el alcalde municipal fue elegido por voto popular, trasladando a la capacidad del municipio la responsabilidad de atender los problemas locales, agudos, conflictivos e impopulares de los deficientes servicios públicos, principalmente. Después se asignaron, poco a poco, al sector privado, negocios, asuntos, servicios, industrias, etc. que habían permanecido bajo el dominio excluyente de las empresas industriales y comerciales del Estado o en la competencia de establecimientos públicos que normaban al máximo actividades que, ahora, podrán ser continuadas por la iniciativa y la empresa privada. Muchos organismos oficiales en evidente fracaso por la inepta gestión pública, por el

aprovechamiento ilegal de sus recursos, por la irracionalidad en la programación de sus objetivos, por el creciente botín burocrático que pesaba sobre ellos al día siguiente de las elecciones y por otros motivos, constituían una seria carga financiera para el Estado. De esta realidad hacen parte todo el sistema de seguridad social, el servicio portuario, las empresas de servicio público de aseo, las industrias reservadas al Estado, las nacionalizaciones de distinto origen y diversas explicaciones, etc. Este fenómeno se denominó por algunos "privatización" recibió, al instante, una inmensa cantidad de críticas y protestas. La misma expresión cayó en desprestigio y se le vinculó a todo aquello que simbolizara despidos masivos y abandono de la actividad del Estado bienestar, engendrado en la crisis de 1929 y malcriado a lo largo del siglo que nos ha tocado vivir. Al poco tiempo se apuntalaron esas políticas, en afanados intentos ideologistas, con invocaciones corrientes neoliberales o designios antiproteccionistas creados en el interior de los bloques económicos mundiales. Pero ni el neoliberalismo era una corriente aceptada en el mundo, ni tuvo jamás un liderazgo evidente en el comportamiento de las sociedades contemporáneas, ni las aperturas a las cuales obligaban los acuerdos del GATT eran acogidas integralmente por los sistemas comunitarios cada vez más proteccionistas y de mayor presencia del Estado en sus respectivas naciones. Todo lo contrario, fácilmente se observa en la vida del Mundo, el



rescate de las posiciones nacionalistas, en las Potencias que más simbolizan el sistema económico-político de nuestros días.

Una nueva fase en la distribución de las responsabilidades quedó patente en la Constitución de 1991. En ella se confiere al Ejecutivo importantes facultades para el manejo del Poder y el control social, sin que le sea necesario acudir a los mecanismos traumáticos de los estados de excepción. La implantación definitiva, en algún sector del esquema legislativo, del criterio material del acto jurídico (ley cuadro-reglamento), la desconstitucionalización y la deslegalización generalizada de muchas materias dejándole, en consecuencia, al reglamento una potencia impresionante y otras técnicas semejantes son muestra de este criterio fundamental. Al mismo tiempo, se encomendaron a otros sectores del aparato estatal responsabilidades en la definición y ejecución de políticas sustanciales, tal como ocurre con el tema de la banca central donde se ubica la Junta Directiva del Banco de la República como la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del país con amplios poderes que le permiten expedir normas generales obligatorias.

Pero tal vez el ejemplo más claro de esta redistribución de responsabilidades para el manejo de la crisis, está en la solución dada a la estructura de la justicia.

Al encomendarle a la Rama la obligación de diseñar y aplicar la estrategia de la justicia, toma como

Organismo responsable al Consejo Superior de la Judicatura, con una morfología sustancialmente distinta de aquellas que ya existían en otros países en 1991. Se trata de concebir la Organización Judicial del Estado como una verdadera Rama del Poder Público, estructurada de manera autónoma, capaz de elaborar, formular, adoptar y poner en ejecución una política que torne eficaz la administración de justicia e ingrese en las relaciones sociales con objetiva presencia, no solo para dar coherencia a las políticas en el sector sino para colocarlo en el nivel que requieren las relaciones jurídicas contemporáneas en un mundo de integración multisocietaria.

## ***II. El desarrollo y la eficacia de la justicia***

En los términos constitucionales el Plan de Desarrollo contiene en su parte general, los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno". En la parte específica el Plan cuantificará y señalará el criterio del gasto público. En el caso de la Justicia se trata de fijar los objetivos y propósitos nacionales de la acción Estatal, con el compromiso de todos los sectores del Poder Público en el campo que les corresponda. El tema de la planeación es, pues, un problema del Estado y de sus gestiones.

En tales condiciones el desarrollo y la Justicia se puede tratar en dos planos distintos. El primero es, naturalmente, el del Estado a quien se le atribuye la función de planificar y, en concreto, de adoptar políticas sociales a ejecutar en el interior del aparato estatal por sus agentes. Son órdenes de alta política dirigidas a orientar el ejercicio de las responsabilidades públicas para conseguir los fines que la Constitución le ha señalado a la Justicia. En este aspecto la dirección de las determinaciones de la política social van del Estado hacia la sociedad civil, de tal manera que ellas actuarán, como se dijo, en la organización estatal y definirán hasta donde llega su compromiso con la vida de la sociedad civil en cuanto a los temas propios de la justicia, es decir, aquellos relacionados con el mantenimiento de los valores de la sociedad, la preservación de sus intereses, la prevención y solución de conflictos en los niveles que decida la política planificadora y desarrollen las demás instancias del Poder.

El segundo plano es la vida misma de la sociedad civil, en cuyos conflictos puede o no aparecer la acción estatal. Significa esto que no es extraño a una política social el permitir, creando las condiciones culturales y normativas necesarias, la solución de las contradicciones en lo interior de la sociedad. Una política contraria a ésta, sería, por ejemplo, la de intervenir en todas las manifestaciones sociales imponiendo unos criterios de Estado a convivencia de la población. O, también, la de judicializar al máximo las soluciones con



la presencia de la autoridad en ellas, dejando por cuenta del juez y de toda la instrumentalidad del derecho la respuesta, mediante fallos, sentencias, prevenciones, órdenes judiciales, mandatos de prohibición o de hacer, medidas cautelares, etc. y todas las dificultades de la sociedad.

La participación democrática de la Constitución de 1991 se opone necesariamente al fuerte paternalismo estatal que supone la segunda opción interventora del Estado en cuanto conflicto exista, sin dar la oportunidad a la sociedad misma de arreglarlo. Es, sin más, tomar el camino del Estado policía con el riesgo de la eliminación de la forma democrática aún vigente entre nosotros. La manifestación de la sociedad en torno al arreglo de sus problemas, con la coordinación del Poder Público o no, o su capacidad de interpelar al Estado, si la dificultad así lo requiere, es parte de la política inscrita en la Constitución que aspira a explorar nuevas salidas de legitimidad del Poder. Este es un punto sobre el cual descansan muchas determinaciones fundamentales y que, por supuesto, es necesario tenerlo en cuenta en el discurso de la planificación.

Al proponer la política social de la Justicia en la responsabilidad del Estado, se obliga a que otros sectores del Poder actúen en la sociedad para dar respuesta a sus requerimientos por fuera de la gestión jurisdiccional. Esta es una concepción que nos impone el precisar las competencias en la acción del Estado, porque el concepto de justicia puede ir desde

las políticas sociales aplicables en la sociedad como prevención de los conflictos, o como promotoras del bienestar, pasando por las relacionadas con la actividad policial o represiva de las Fuerzas Armadas, hasta llegar a la función judicial propiamente dicha. Por esto los documentos de algunas organizaciones internacionales y aún de nuestra institucionalidad, extienden el concepto de justicia a la totalidad del espectro de los conflictos y a la manera como ellos se resuelven en el acontecer de la sociedad estatal. Pero, esta amplitud del campo conceptual de la justicia puede traer, si no se delimitan sus responsabilidades, consecuencias en la formación de los planes aplicables a la Justicia, con mayúscula, y sus resultados cuando sea necesario evaluar la práctica de la política que a ella le corresponde.

Así, el empeño de colocar la justicia como un esencial componente del desarrollo, debe partir de la identificación plena de los elementos de la dimensión jurídica del Estado colombiano para apreciar en cada uno su vinculación al Plan que exige la Constitución de 1991. Tal como ocurre en otros Estados contemporáneos, la mencionada dimensión jurídica contiene la organización y el funcionamiento del aparato estatal de la Justicia, el sistema de derechos y libertades y el sistema judicial.

Cada uno de los elementos de lo jurídico está relacionado con los demás por lazos esenciales que se explican mediante los procesos histó-

ricos que han vivido las instituciones, la normatividad, la práctica judicial, etc. de tal manera que la precisión que aquí se hace, si bien identifica a cada uno en su objetivo, no opta por darles un tratamiento aislado. Todo planteamiento político tendrá necesariamente que atender esta característica del Estado moderno.

### ***A. El aparato estatal de la justicia***

En su interior se observan tanto la estructura y organización de la institucionalidad dedicada a la administración de justicia con la materialidad que ella requiere para actuar, como la dinámica de su funcionamiento en donde se localiza el recurso humano, es decir el aspecto más importante del cuadro de la justicia.

La manera como se ha estructurado responde a los rasgos propios de nuestros sistemas judicial y al de derechos y libertades. En Colombia, la justicia es de carácter nacional, la producción de la jurisprudencia en los altos tribunales sintetiza las orientaciones sobre el contenido del derecho y su actualización permanente, sin perjuicio de la independencia y autonomía que el juez tiene al dictar sentencia, sometido exclusivamente a la ley. Los controles verticales en la Rama Judicial mantienen las dos instancias y, en el vértice, la casación, con excepción de la jurisdicción contencioso administrativa que no ha desarrollado un recurso semejante. El Consejo de Estado es tribunal de instancia, salvo el pasado intento del llamado recurso de



anulación ante la sala plena y el impracticable, por las condiciones técnicas de que fue rodeado, de súplica ante el mismo cuerpo ya citado.

El aparato estatal destinado a la justicia debe analizarse, en cuanto a su eficacia, en estos aspectos:

### **1. La estructura de la Rama Jurisdiccional**

La estructura fundamental de la justicia es una decisión constitucional porque en ella se realizan los postulados de la familia de derecho a que pertenece nuestra forma jurídica de convivencia. La Constitución de 1991 en general mantiene el esquema anterior, aunque introduce una importante modificación en el tratamiento de la relación penal, sin embargo, se continúa con la gran separación de las jurisdicciones.

La configuración de la estructura a partir de la determinación constitucional corre por cuenta de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y de las decisiones generales de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. La organización básica es esta:

#### **a. Especialización de las jurisdicciones**

I) *La justicia ordinaria* de la tendencia *civil law*, en la cual se debaten los problemas de los particulares y el tema penal. En su interior la ley ha desarrollado unas separaciones o distinciones de competencia, en una especie de división del trabajo del

juez. Aquí se observan las competencias de la justicia laboral, de familia, agraria, de menores, etc.

II) *La justicia administrativa*, con el juez propio de las relaciones Estado/individuo, es decir, a diferencia del resto de América Latina, Colombia estructura una jurisdicción administrativa acogiendo los criterios de la

**“Entre nosotros ha prevalecido la independencia del juez en el sentido funcional y orgánico. Las sentencias no están mediatizadas por la intervención de voluntades representantes de los sectores políticos del Estado y la incorporación de los funcionarios judiciales no depende, en general, de dichos intereses”**

solución francesa para resolver este tipo de contenciones.

III) *La justicia constitucional*. Colombia ya tenía desde hace muchos años el control de la constitucionalidad de las leyes y otros actos jurídicos, aunque mantenía la competencia para estos juicios en la Corte Suprema de Justicia. La creación de la Corte Constitucional es una determinación que especializa al juez, separándolo de la jurisdicción ordinaria, pero con idénticos elementos procesales y criterios del ejercicio de esta función.

En la jurisdicción constitucional aparece la revisión de los recursos de tutela, con el cometido de producir una jurisprudencia nacional en materia de derechos fundamentales y en el uso de esta medida cautelar. Pero la revisión no es un derecho de las partes ya que la Corte tiene la potestad de escoger los casos en los cuales estime debe pronunciarse.

IV) *La justicia disciplinaria*. En Colombia, por excepción, se introdujo una modificación a la teoría del poder disciplinario que se ejerce para la vigilancia y sanción de las conductas irregulares de los funcionarios judiciales. Al adscribir la competencia a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, se le confirió el carácter jurisdiccional al poder disciplinario, imprimiéndole a la sentencia las virtudes de la cosa juzgada.

V) *Otras formas de la función judicial*. A la tradicional atribución de facultades judiciales al Senado de la



República para el juzgamiento de los altos funcionarios del Estado, se une en la Constitución de 1991 la jurisdicción indígena y la de los jueces de paz que definen los conflictos mediante la aplicación de la equidad.

#### *b. Los controles verticales*

La estructura de la justicia responde, además, a la forma como se han dispuesto los controles verticales en el interior de su organización, de tal manera que las determinaciones judiciales están sometidas, según las reglas procedimentales, a los recursos respectivos que hacen actuar a las instancias superiores o, en la cima de la estructura, a las Altas corporaciones judiciales nacionales. Esta dinámica de los controles impone una forma especial a la estructura que está integrada por los juzgados, los tribunales y la Corte Suprema y el Consejo de Estado competentes en sus respectivos campos.

## **2. Distribución territorial de los despachos judiciales**

La justicia desde la óptica de la conformación del Estado es siempre un concepto político de orden nacional, allí se ubicó en el momento en que su más alta producción jurisprudencial hizo parte de la conformación del Estado nacional y se convirtió en la sede de la preservación de los valores consignados en el ordenamiento jurídico, pero, sin embargo, su práctica es descentralizada. Para acentuar el derecho del acceso a la justicia, la Constitución destacó esa manera de ope-

rar la jurisdicción, lo cual significa que el criterio fundamental consiste en que el aparato judicial debe diseñarse en función de su capacidad de atender pronta y eficazmente los problemas que a ella, según la ley, someta la sociedad. Esa capacidad depende de la funcionalidad y adecuación del aparato a los requerimientos ciudadanos. En términos menos formales jurídicamente hablando, a una demanda de justicia debe corresponder una oferta racional de ella, para que no exista desequilibrio en el trabajo judicial o en las aspiraciones de las personas que ejercen este derecho fundamental.

La morfología y la cantidad de despachos judiciales por territorio jurisdiccional, es un problema difícil de resolver, para conseguirlo se requiere un concepto de justicia y una base de información amplia que sea conformada previa indagación en la sociedad de sus exigencias en esta materia.

En Colombia el trabajo de campo para alcanzar unas conclusiones en tales puntos ha sido, en la realidad, inexistente. Este tipo de estudio, propio de los análisis de la planificación aparecieron para otros requerimientos sociales, como las obras públicas, algunos servicios, las políticas de población, la distribución territorial para el ejercicio de la democracia representativa, etc., pero la Justicia no consiguió un lugar en los planes de desarrollo ni en los programas sectoriales. En general la dimensión jurídica se apreciaba más desde la óptica de su formalidad que

desde su concepción vinculada a las relaciones sociales y al desarrollo.

La expansión del aparato de justicia se dio por iniciativas coyunturales que en el interior del Ministerio del ramo se impulsaban para atender, apriorísticamente, necesidades supuestas, por la urgencia de implantar reformas procedimentales como respuesta a los graves problemas creados por el alzamiento en armas o por otros fenómenos delictivos de significativo impacto en la convivencia de los colombianos. En muchas ocasiones las creaciones legales de despachos judiciales obedecían al interés de los políticos que solicitaban, con cierto éxito, el establecimiento de juzgados o tribunales en sus lugares de origen.

## **3. El recurso humano**

El tema de la dimensión humana en cuya responsabilidad está la misma administración de la justicia y la de brindar el apoyo logístico para su operación, contiene estos aspectos:

a. *La carrera judicial*, como un instrumento de administración de personal que persigue la profesionalización del juez, consagra una garantía de estabilidad ante el rendimiento satisfactorio del funcionario y la posibilidad de su retiro a raíz de la mala calificación de su trabajo. La profesionalización se obtiene, además, con la formación judicial, es decir el sometimiento del funcionario a un adiestramiento académico que lo habilita para el ejercicio de la función con los conocimientos de meto-



dología judicial, la información sobre la orientación y contenido de la jurisprudencia y la doctrina en los asuntos de su competencia, el manejo administrativo de los despachos, etc.

b. *El régimen laboral y salarial* adoptado por reglamentos del Gobierno dentro de las reglas generales de la ley del Congreso.

c. *El control administrativo y disciplinario* de los servidores.

#### **4. Los recursos físicos**

El apoyo de la administración es indispensable para proveer de la planta física a la justicia. Una adecuada arquitectura funcional para los servidores públicos y para el usuario se impone al lado de los criterios sobre el simbolismo de los edificios sede de las cortes, los tribunales y los juzgados. El permanente, oportuno y suficiente recurso financiero es la condición insustituible para realizar toda política en este campo.

#### **5. La tecnología de la gestión pública de la justicia**

La conformación de los procesos judiciales guarda esencial relación con la familia del derecho en la cual se ubica el sistema jurídico de un país. La filosofía del derecho y el derecho procesal se han encargado de precisar su estructura y funcionamiento en cuanto a los fines, la preservación de los derechos de los justiciables, las características de la sentencia y demás determinaciones del juez, etc. En otro nivel de aplicación, la práctica judicial tiene consolidada

una metodología que orienta la gestión de los procesos y racionaliza las distintas actividades de las partes y del juez o tribunal. Esta práctica judicial, hoy en día, cuenta con el auxilio de la tecnología y abundantes y eficaces herramientas para que los juicios sean menos complicados en su manejo material. La informática contemporánea puede diseñar un sistema efectivo de gestión y control de los procesos judiciales incorporando dentro de él el auxilio de la información proveniente de la doctrina, la jurisprudencia, la legislación, etc. En estos términos la instrumentación del proceso deja ya de pertenecer al dominio de la filosofía del derecho y de la doctrina procesal para entrar en el de la tecnología. El juicio en su dinámica práctica es un problema tecnológico, por lo cual se facilita el ingreso de los infinitos aportes de la citada informática.

Toda política de justicia, en el Mundo, incluye, necesariamente la implantación de la tecnología de los sistemas computarizados, dentro de los cuales se gestionan los juicios con más rapidez y racionalidad que con los métodos manuales de antes.

#### **B. El sistema de derechos y libertades**

El proceso histórico que enseña la formación del sistema jurídico colombiano, muestra su inscripción en la tendencia del Derecho Civil a la cual se le agregó el Derecho Administrativo con la estructuración de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en la cual se resuelven las

controversias entre el Estado y el individuo. Al lado de los anteriores, el Derecho Canónico mantiene su vigencia en lo relativo a los estados civiles de las personas y en otras consecuencias de los sacramentos regulados en el código respectivo. La actualización del derecho colombiano ha corrido a cargo del trabajo jurisprudencial de la Corte y del Consejo de Estado, con la casación y la definición de las distintas formas de responsabilidad del Estado y del control de sus actos. En el ejercicio del control de la constitucionalidad de las leyes aparece otra fuente jurisprudencial de ajuste del derecho a los permanentes requerimientos de la sociedad. A todo ello se agrega la producción legislativa, sin tanto éxito, entre nosotros, como los aportes jurisprudenciales de las Altas corporaciones judiciales.

El derecho sustancial se encuentra en una coyuntura extremadamente interesante porque las exigencias de las relaciones jurídicas de nuestros días, universales y multi-societarias, reclaman soluciones de gran agilidad en los negocios e introducen en ellas conceptos bastante desarrollados de otras familias de derecho, por ejemplo del Common Law y derechos afines, que gobiernan decididamente los intercambios actuales. Obliga semejante situación a explorar soluciones jurídicas compatibles y válidas entre las diferentes familias de derecho que conviven en un mundo integrado por fenómenos jurídicos que validan las decisiones particulares en el control de los negocios, dando lugar a imbricación



Estado-sociedad civil en las grandes determinaciones de los asuntos de la sociedad.

### **C. El sistema judicial**

El derecho procesal colombiano se caracteriza por la codificación del catálogo de procesos que el juez debe observar para desatar las distintas clases de conflictos que a él se le someten por quienes según la ley tienen el derecho de postulación ante la jurisdicción. En cada jurisdicción la técnica legislativa entrega los caminos procesales aplicables a cada tipo de conflictos. Al mismo tiempo, las leyes regulan detalladamente las etapas y oportunidades de los juicios describiendo el objeto de ellas, los actos procesales, las distintas decisiones del juez, las peticiones u obligaciones de las partes, la gestión secretarial, la forma de los documentos y sentencias, los recursos y sus requisitos. En general nada de la vida del juicio escapa a la orientación minuciosa de la ley que estatuye la sanción de la nulidad de la diligencia o el acto que contradice sus reglas de trámite. Aún en los arbitramentos en los cuales las partes tienen, en la gran mayoría de los sistemas jurídicos, la posibilidad de acordar reglas procedimentales específicas, en Colombia se ha llegado, en un exceso legislativo, a precisar la totalidad de la gestión del enjuiciamiento.

Por otra parte, nuestro sistema judicial de corte continental europeo, con el acento modernizante de las formas jurídicas francesas se inició en las transformaciones de mitad del

Siglo XIX, separándose de la forma de enjuiciamiento español que, sin embargo, persiste en gran parte de América Latina con la carga enorme y lenta de un proceso escrito al detalle, que solo es útil para resaltar la herencia peninsular más tradicional. El procesalismo colombiano, aunque procede de un esquema abierto a innovaciones tiende a la esclerosis con el predominio de la técnica escrita. La forma probatoria, las alegaciones, las órdenes del juez, etc. son escritas. Más aún, las pruebas cuya práctica se decreta en la forma oral, en ciertas jurisdicciones, terminan consignadas en documentos, aunque mantengan su esencia inicial.

Una mirada panorámica a nuestro derecho procesal y a la práctica judicial nos muestra, sin mucho esfuerzo, un sistema que cada vez se apega más a una formalidad que lo aleja más del propósito de una justicia eficaz y pronta. La estructura de la apelación, que repite el juicio ante una autoridad funcionalmente superior, es la demostración de la preponderancia del estilo aquí criticado, cuyas consecuencias, en términos de prontitud judicial, pesa negativamente.

### **Segunda Parte: El desarrollo de la justicia**

aprecia al derecho y a la justicia como unas formalidades útiles para los asuntos del Estado y de los negocios en general. El trabajo del abogado en todos los campos en que se desempeña queda así reducido a

buscar una legalidad de las actuaciones o gestiones de los agentes del poder o de los intercambios. Posiblemente la enseñanza meramente reproductiva del derecho, donde está ausente la investigación y la crítica responda a esa concepción o la haya motivado. Lo cierto es que el derecho no es una formalidad sino un saber, en el mundo de la investigación científica y un objeto real que, con su expresión concreta, la justicia, hace parte de las relaciones sociales, goza de sus progresos y padece de sus crisis.

La concepción formalista ha acogido algunas tesis de la dogmática o ha interpretado a su amañó planteamientos de las diferentes escuelas del derecho para apuntalar su carácter acartonado y, a la larga, inútil en cuanto elemento de cohesión social, de realizador de las relaciones sociales, de causante de la paz y del progreso de la sociedad.

Esta tradicional propuesta ha sido sometida a críticas muy severas de la doctrina y la práctica jurídica contemporáneas, obligadas a respuestas eficaces y de gran contenido ético en las circunstancias en que vive la sociedad estatal de nuestros días sometida a un proceso de universalización de las relaciones en una forma global y multisocietaria, circunvalada, lamentablemente, por conflictos que no encuentran salida en las actitudes y poderes vigentes en la Humanidad del milenio que termina. Subsiten, por ejemplo, terribles dificultades para la implantación de un sistema universal de consagración, respeto y eficacia de los Derechos



Humanos, aún después de muchas décadas transcurridas desde su formulación. Pesan, además, doctrinas y prácticas políticas que subrayan el carácter inequitativo de los intercambios y se duele la sociedad de violentas contradicciones en su interior que impiden la presencia del bienestar y de la paz. Y persisten, en progreso, poderes indestronables de conglomerados que, carentes de toda opción ética, han consagrado novísimos instrumentos de acumulación de capital, como el narcotráfico ya mencionado, colocando en posición muy precaria la estructura jurídica de la sociedad estatal.

La revaluación de todos esos conceptos nos conduce, como lo hace en su particular planteamiento la Constitución de 1991, a apreciar el derecho y la justicia como elementos del desarrollo. Adscribe, además, a quienes son responsables del formular y ejecutar el concepto de la autonomía ya comentado a formular una propuesta que vincule a la justicia y al derecho al desarrollo del País y los defina en cuanto componentes eficaces y reales del progreso de la sociedad.

Por estas razones los proyectos que cumplan esa significativa misión deberán aplicarse a cada uno de los bloques conceptuales ya relacionados, es decir, al aparato estatal de la justicia, al sistema de derechos y libertades y al sistema judicial. Corresponde ahora definir el objetivo a conseguir con las propuestas de desarrollo, cuidando de mantenerlas

***“La realidad actual nos enseña que la velocidad de los intercambios de este período de la sociedad estatal, colocan, muchas veces, en serios aprietos a los sistemas jurídicos”***

dentro de la coherencia conceptual aquí señalada.

En medio de la crisis del Estado y de la sociedad estatal, cuyo signo característico, además de la corrupción y las expresiones violentas de los conflictos es la pérdida creciente de legitimidad del poder público, la sociedad civil vuelve sus ojos al juez para encontrar en la idea de justicia una salida y explorar al mismo tiempo nuevas formas de legitimarla, asumiendo mayor responsabilidad ante la multiplicación de las confrontaciones, es decir, participando ella misma con sus propios instrumentos de convivencia y sus propios líderes o actores en la solución de los conflictos.

Esto obliga a un replanteamiento del campo de acción de la Justicia y de la instrumentalidad que emplea para cumplir su misión. En Colombia hemos reformado con altos costos políticos y económicos el aparato de

la justicia, creando nuevos organismos, transformando otros, modificando la denominación de algunos. A ésto se agregan decisiones en materia de salarios, incrementos presupuestales, etc., sin embargo el usuario de la justicia no tiene generalmente una sentencia oportuna. En general el creciente número de asuntos en los despachos judiciales y de todas maneras, el tiempo entre el conflicto judicializado y el fallo definitivo es demasiado, frente a la necesidad y a la expectativa del usuario de la justicia, no obstante todos los esfuerzos que en el interior de la Rama Judicial se concretan y realizan para entregar soluciones jurisdiccionales a los conflictos que a ella se someten y a la creación de todo un sistema jurídico definido en sus perfiles gracias al incesante trabajo de la jurisprudencia.

Al examinar las causas del problema y si bien los repetidos diagnósticos llaman la atención sobre algunos aspectos de la crisis, podemos afirmar que debido a la complejidad y al desarrollo de las relaciones sociales, todas las causas y los efectos son cada vez más variados, más complejos y de extrañas metamorfosis. Esto nos muestra un problema multifacético de gran dinámica y por lo tanto de extrema dificultad para los análisis sociales, políticos, jurídicos y por supuesto interdisciplinarios.

La justicia que reclama cualquier sociedad debe ser pronta y cumplida, eficaz, de alto nivel por ser equitativa y al alcance de todas las personas



que la requieran, para ello es necesario diseñar la estrategia que conquiste ese objetivo. Es decir, el atraso judicial, las determinaciones irregulares, ineficaces o de baja calidad y la imposibilidad de recurrir ante el juez para obtener una decisión justa son los defectos, vicios y dificultades que la política social en esta materia debe vencer.

Los proyectos cuya finalidad y conformación se enuncia a continuación persiguen estos objetivos, dentro de los llamados componentes de la dimensión jurídica del Estado, útiles para enfocar el problema del desarrollo de la justicia en el momento actual, sin descuidar una organización con validez para el futuro previsible.

### **Proyecto No. 1** ***La jurisdicción ordinaria:*** ***Jueces de instrucción*** ***y de conciliación***

Tradicionalmente la función del juez en la jurisdicción ordinaria, con excepción de la penal gracias a la introducción del sistema acusatorio, incluye la investigación de los hechos, su prueba, las diligencias para decretarlas y practicarlas y las decisiones finales en sentencias. El juez es investigador y fallador. El panorama que ofrece el funcionamiento judicial nos indica que el juez fallador concentra toda la responsabilidad aún la de trabajos especializados como son los correspondientes a las gestiones de conciliación y a la actividad de la investigación.

Este proyecto es un programa de investigación de profundas consecuencias en la estructura de la justicia y en la concepción del proceso judicial para hacerlo más racional en su ejecución. Tiene por objetivo la investigación y el análisis del trabajo jurisdiccional con el fin de especializar y separar estas funciones:

*A. La función de investigación.* En primer lugar, en los asuntos pertenecientes a la relación privada el éxito de la diligencia probatoria depende de la gestión de las partes que en esto mantienen el carácter dispositivo del proceso. Al acudir al juicio los interesados promueven la acción estatal que es costosa y de interés social, pero a ella deben llegar con las pruebas para que en el proceso el funcionario jurisdiccional las incorpore sin que esto implique al Estado una gestión de investigación sobre la existencia o no de los hechos alegados, situación que, se repite es de la responsabilidad de quien ocurre a la justicia. La estructura del despacho judicial debe permitir que, bajo el conocimiento y dirección del juez, pueda aparecer una estructura de instrucción que realice la vinculación de la prueba al juicio.

En materia penal el asunto es de más fácil identificación porque la Fiscalía General de la Nación cumple la función de oficializar las pruebas y llevarlas al juicio para el debate que exige el debido proceso.

La investigación de este proyecto se dirige a establecer esa organización del despacho que facilite el trabajo del juez que imparte justicia

y a definir el tipo de juzgado, dentro de las categorías que establece la Ley Estatutaria, apto para esta misión.

*B. La conciliación y el concepto sobre los derechos subjetivos ordinarios en conflicto,* este segundo punto pretende abrir la posibilidad de la creación de juzgados de conciliación que tengan la oportunidad, además, de expresar opiniones sobre la vigencia de los derechos en conflicto destinadas a buscar un arreglo entre quienes discuten un asunto judicializable. Las actuaciones y conceptos surtidos o expresados en esta etapa no tienen validez alguna en los juicios que sean promovidos ante el fracaso de las conciliaciones. La exploración, desde el punto de vista de la investigación, de estos aspectos novedosos en la estructura, deberá indicar la morfología de este despacho judicial y la extensión de sus poderes en cuanto a las materias que la ley decida someter a él.

### **Proyecto No. 2** ***La jurisdicción de lo*** ***Contencioso Administrativo***

La jurisdicción de lo contencioso administrativo no ha tenido, con solidez, la oportunidad de crear jurisprudencia con el sentido de la unificación de la misma característica de la casación en la ordinaria. El Consejo de Estado es fundamentalmente un tribunal de instancia cuyas Secciones actúan para resolver las apelaciones o consultas en los procesos que en primera instancia siguen los Tribunales Administrativos. Las modificaciones



del proceso contencioso ofrecieron recientemente una respuesta a esa necesidad con algunos instrumentos tramitables ante la Sala Plena Contenciosa de la Corporación: 1) El recurso extraordinario de súplica, que procede contra las sentencias de las Secciones que desconocieran la jurisprudencia de aquella Sala Plena. 2) El pronunciamiento de la Sala Plena Contenciosa en asuntos que por interés las Secciones llevarán a su conocimiento y 3) El recurso de Anulación interpuesto contra las sentencias de las Secciones por violaciones directas de la Constitución o la ley. Este recurso fue derogado.

Los anteriores son intentos de buscar la conformación de una jurisprudencia de Derecho Administrativo originario de un cuerpo que pudiera darle la validez nacional y la misión de unificar la interpretación del derecho. Un problema de estructura ha militado en contra de estos propósitos y consiste en la inexistencia de jueces administrativos individuales, de tal manera que los Tribunales Administrativos son los jueces de primera o única instancia, presentando la contradicción en la organización judicial de un juez colegiado, que responde históricamente al segundo grado de jurisdicción, competente para conocer asuntos en primera instancia, obligando, así, al Consejo de Estado a actuar en la segunda.

El proyecto pretende estudiar la conformación y la competencia de los juzgados administrativos individuales dentro de la estructura de lo

Contencioso Administrativo, y la organización del Consejo de Estado como corporación unificadora de la jurisprudencia en estas materias. Todo ello dentro de las posibilidades que ofrezca la Ley Estatutaria.

### **Proyecto No. 3** ***El mapa judicial***

Los requerimientos de justicia por parte de la sociedad conducen al diseño del aparato estatal con tal especialidad para atender, desde el punto de vista territorial dichas necesidades y tornar asequible la justicia acercándola físicamente a quienes acudan a sus servicios. La Justicia en cuanto aparato está diseñada en la Constitución, en la Ley Estatutaria y en las decisiones generales de la Sala Administrativa del Consejo, su operatividad frente a los conflictos es materia de las regulaciones procesales que aparecen en los códigos respectivos.

La institucionalidad de este campo deberá, por lo tanto, colocarse en el territorio nacional bajo el principio de que no puede existir un espacio de la nación ajeno o desvinculado de alguna competencia judicial. La jurisdicción, como todos los elementos pertenecientes a la matriz institucional del Estado cubren la totalidad del País y se hacen presente tanto en su geografía como en la universalidad de las relaciones sociales y actúan según reglas precisas que llegan hasta la definición de las competencias de cada autoridad judicial para que pueda realizarse su

acción en el territorio y en el tipo de conflicto que a ella se someta.

Frente a un aparato judicial conformado por multitud de normas, muchas de ellas incoherentes y de una franca irracionalidad, se impone un proyecto que disponga la investigación, el análisis y oriente las decisiones en cuanto la justicia requerida por la sociedad, por ello, la conformación del denominado mapa judicial debe asegurar una racionalidad y un equilibrio entre la cantidad y clase de justicia que demanda la sociedad y el aparato que el Estado ofrece en tamaño, organización, competencia, material y territorial. El empleo racional del Aparato Estatal y su gestión tiene indudables efectos en términos de eficacia.

El indagar a la sociedad acerca de las cuestiones que deben o aspiran a ser atendidas en la sede del juez supone una decisión de Estado acerca de los asuntos judicializables y de aquellos que se entregan a la solución natural en el seno de la sociedad. Esta información es una variable que apoya una decisión en cuanto a la institucionalidad judicial que ha de implantarse en un sitio determinado del País.

Este es un proyecto que debe ponerse en marcha, como ocurre con otros, por orden expresa de la Constitución, cuando dispone que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura "fijar la división del territorio para efectos judiciales". El Consejo debe necesariamente tomar



esa decisión porque la Constitución postula un valor frente al aparato *actuante de la justicia* que según ella debe edificarse sobre la previa división del territorio. La actual división no responde a una política integral sobre la eficacia de la justicia sino que ha sido conformado por la sumatoria de muchas decisiones que han creado despachos judiciales. La actual Constitución obliga a una revisión integral del aparato con la adopción de la división del territorio. El Plan de Desarrollo deberá consagrar este proyecto como tal para destinar los recursos que necesite su implementación. Con el se obtendrá un mapa judicial y a sus definiciones se ajustarán las creaciones de despachos judiciales una vez sea aprobado por el Consejo Superior de la Judicatura.

#### **Proyecto No. 4** ***El recurso humano.*** ***La carrera judicial***

La carrera judicial como una forma de administración del recurso humano, ha sido considerada, además como el camino correcto y eficaz para asegurar la profesionalización del juez y, por lo tanto, una justicia de mejor calidad y en permanente actualización. Su regulación, a cargo de la Ley, establece varias etapas que configuran el trámite de ingreso al servicio por quien aspire a ser designado en la jurisdicción colombiana. En ese procedimiento denominado concurso para ingreso al escalafón judicial, aparecen dos etapas de singular importancia

que se convierten en componentes de un proyecto especial:

- A. La formación del juez y
- B. El control de la gestión judicial.

#### **Proyecto No. 5** ***La infraestructura física:*** ***Las sedes de los despachos judiciales***

*Objeto:* La dotación de la planta física para las sedes de los despachos judiciales, atendiendo estos criterios:

1. Su adecuación a las necesidades de los despachos judiciales que defina el Consejo Superior. Esta es una exigencia de funcionalidad para el trabajo del juez y para la mejor atención del usuario de la justicia y la facilidad que él debe tener para acceder ella físicamente y para que se puedan cumplir con dignidad y comodidad las diligencias judiciales y demás actos relacionados con esta actividad pública.

2. La arquitectura propia para la justicia en la cual se considere la simbología que ella tiene, a partir del concepto de justicia que postula la Constitución Política.

#### **Proyecto No. 6** ***La tecnología*** ***de la gestión judicial***

En la práctica judicial, el éxito de los juicios depende, hoy en día de la mayor o menor vinculación de los aportes de la ciencia y la tecnología en el manejo de estas gestiones. El proceso judicial ya definido por la

filosofía del derecho, regulado por las leyes, orientado por la jurisprudencia, pasa, en la gestión y en la realidad de su práctica al dominio de la tecnología que ofrece soluciones e infinitas posibilidades de superación.

El objetivo de este proyecto es el de implantar la actual tecnología de la informática en la producción de la información que requiere el trabajo jurisdiccional y el control de la gestión judicial. Los programas y los equipos deberán implantarse según el proyecto con las condiciones de financiación que aquí se decidan.

#### **Proyecto No. 7** ***El derecho sustancial:*** ***La relación jurídica*** ***en el proceso*** ***de universalización*** ***de las sociedades estatales*** ***y sus economías***

El objeto es el análisis de la normatividad para que se introduzcan las enmiendas que coloquen nuestro sistema de derecho en el ambiente contemporáneo de unas formas jurídicas universales y multiso-cietarias, que han incorporado soluciones de las distintas familias para la agilización de las relaciones, la eficacia de los derechos y el desarrollo de las sociedades.

#### **Proyecto No. 8** ***El proceso judicial:*** ***racionalidad y justicia***

El objeto es el análisis y la puesta en marcha de una reforma del



proceso judicial en cuanto a su utilización y a su concepción instrumental dentro del sistema de derecho que nos rige y en cuanto a su perfeccionamiento despojado de prácticas inútiles que dilatan, sin explicación, los juicios.

En primer lugar, como se dijo arriba, el proceso judicial en los países del Civil Law se han orientado hacia la oralidad de su trámite, transformando la segunda instancia respetando los efectos de la apelación, pero eliminando la repetición inútil del juicio y manteniendo la casación y demás recursos que tienen semejante finalidad, como los creadores de la unidad jurisprudencial en los Estados.

Se ir pone, en segundo término, la utilización racional de la función judicial, para lograr que a la sede del juez lleguen únicamente las controversias que deban según el estado de la sociedad, ser objeto de soluciones judiciales. Se opone a esto, el empleo indiscriminado de la justicia y su extensión a la totalidad de los conflictos. Obliga esta posibilidad a recuperar la responsabilidad de la sociedad civil de resolver sus conflictos con la intervención de actitudes de convivencia; gestión de los líderes o actores de la sociedad; utilización de métodos alternativos que opinen o fallen en equidad de los asuntos; utilización de mecanismos bien concebidos de indemnización que eviten la judicialización de muchos problemas; el uso de una nueva visión de la profesión de abogado que puede ser un factor de conciliación

para evitar el litigio, obliga esto a una nueva mentalidad.

La transacción, el acuerdo y la conciliación, suponen regresar al origen del conflicto. El Estado no se escapa de este planteamiento. El uso de la vía gubernativa sin la arrogancia de la administración, que no le deja prever sus actuaciones para impedir el daño y asumir el riesgo de cuantiosas condenas, es una posibilidad existente hoy en nuestro ordenamiento.

***“La judicatura  
estaba alejada  
de esas  
preocupaciones,  
su responsabilidad  
se concentraba  
en la  
administración  
de justicia  
con apoyo  
en una legislación  
que muy pocas  
veces se inspiraba  
en la experiencia  
o en el  
conocimiento  
de quienes definían  
jurisdiccionalmente  
los conflictos”***

Al mismo tiempo con la ejecución de este proyecto y en concordancia con aquellos que atañen a la configuración de los despachos judiciales, es indispensable diseñar dos labores en la justicia: la del juzgador y la de los servicios secretariales. La racionalidad en el trabajo físico de los juzgados está motivando la creación de oficinas judiciales que desarrollen la administración instrumental del proceso, para que la responsabilidad del juez quede concentrada en su trabajo de fallador, sin las preocupaciones administrativas implícitas en el manejo de los expedientes. El control sistematizado de los juicios le permite ejercer una vigilancia de ellos, sin comprometerse en la actividad material de las secretarías. Varios experimentos se adelantan con interés en Colombia, por lo cual es pertinente englobar esas propuestas en este proyecto que tendrá, como se advirtió, una relación esencial con los relativos a la organización de los despachos judiciales.

Metodológicamente es un subproyecto de los anteriores.

Este proyecto, en general, tiene por meta la justicia pronta alejada de los formalismos escritos de un derecho procesal que fue evidentemente superado en la mayor parte de los países donde se originó nuestra forma judicial.



**Proyecto No. 9**  
***El centro de informática***  
***y sus programas***

*La información estadística.*  
*La información académica*

Es el proyecto de apoyo de más alcance en cuanto a su utilidad, es la estructura de un centro institucional responsable de la construcción de la estadística y la puesta en marcha de la información documental que produce la Rama Judicial como la jurisprudencia, los análisis doctrinarios, los resultados de las investigaciones y talleres, la legislación, los comentarios autorizados, etc.

Sin la organización de una estadística confiable es realmente imposible el acierto en la formulación de cualquier política que aspire, en la corta o en la larga duración, a producir frutos en beneficio de la sociedad. Su implantación es posible en la medida en que se cuente con la tecnificación de la gestión.

Sin la información documental será imposible alcanzar las metas de una justicia mejor cada vez y permanentemente actualizada. Es el objetivo de la formación judicial, para lo cual se requiere de la infraestructura propuesta.

La concepción, diseño y aplicación de los programas en información y control, la capacitación, el seguimiento del programa de tecnología de la gestión judicial, el manejo de los programas de control de gestión y de la demanda de la estadística, etc. son algunas de las labores y finalidades de esta organización que ha de concebirse como un proyecto a implementar dentro de los objetivos del plan de desarrollo.