

# Administración de justicia y acceso a la justicia: el actual plan sectorial de la Rama Judicial en Colombia\*

## SUMARIO

Introducción I. La administración de justicia y el acceso a la justicia. a. Dimensión teórica: distinguir algunos conceptos que, no obstante, forman un todo. b. Dimensión política: el modelo de Estado y el acceso a la justicia. c. Dimensión práctica: pensar en una política pública que atienda el concepto de derecho de acceso a la justicia según el modelo de Estado asumido y la realidad propia de cada contexto. II. La complejidad del acceso a la justicia y lo que de ello se desprende al momento de pensar en la administración de justicia. a. Las obligaciones del Estado frente a la garantía del derecho al acceso a la justicia y su relación con el servicio de administración de justicia. b. La configuración de la administración de la justicia en Colombia a la luz de estas obligaciones generales. Conclusiones.

## RESUMEN

En este artículo se recuerdan y aclaran algunos conceptos básicos tales como acceso a la justicia y administración de justicia. Con fundamento en ello, se esbozan los criterios elementales que –de acuerdo con las obligaciones estatales que se desprenden de los mandatos constitucionales– deben orientar el diseño de toda política pública en torno a estos asuntos. A partir de allí, se hace un análisis de la actual política sectorial en Colombia.

\* Fecha de recepción: 28 de octubre de 2009. Fecha de aceptación: 12 de mayo de 2010.

\*\* Docente Investigadora, Universidad Externado de Colombia. Abogada, candidata a Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, del Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid. Magíster en derecho público, especialista en derechos humanos y procesos de democratización. E mail: [paola.acosta@uexternado.edu.co].

## PALABRAS CLAVE

Acceso a la justicia, administración de justicia.

## ABSTRACT

In this article we recall and clarify some basic concepts such as access to justice and justice administration. Based on this, outlines the basic criteria that according to the state's obligations arising from the constitutional mandates, should guide the design of any public policy on these matters. Thereafter, it's makes an analysis of the current sectoral policy in Colombia.

## KEY WORDS

Access to justice, justice administration.

## INTRODUCCIÓN

En el marco de esta publicación en la que se viene estudiando el asunto de la infraestructura como una de las herramientas de las que se sirve el Estado para adelantar sus funciones y, por lo tanto, para lograr sus fines, nos interesa estudiar particularmente el asunto de la infraestructura judicial en relación con una de las tareas primigenias y primordiales del Estado cual es la de administrar justicia.

De antaño se ha dicho que una de las razones que justifican la existencia del Estado y, por lo tanto, una de sus funciones elementales es la administración de justicia. Ésta puede ser entendida, tal como lo señala el profesor FIX ZAMUDIO<sup>1</sup>, como la actividad jurisdiccional del Estado que provee certeza, seguridad y defensa de las libertades o bien como el gobierno y la gestión de los tribunales.

En la primera de estas acepciones la administración de justicia tiene una inescindible relación con el modelo mismo de Estado, con sus cometidos. En la segunda, la administración de justicia se percibe como la tarea de organización y gestión del aparato encargado de desempeñar dicha función primordial del sistema estatal.

Desde nuestro punto de vista a estas dos acepciones puede sumarse otra: aquella que comprende a la administración de justicia como el aparato en sí

1 HÉCTOR FIX ZAMUDIO. "Administración de justicia", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

mismo, es decir, como la infraestructura (física, humana, técnica y tecnológica) puesta a disposición de la función pública de administrar justicia.

A partir de esta triple concepción, o mejor aún, integrando estas tres acepciones, puede decirse que, en cualquier caso, la administración de justicia tiene como objetivo último la garantía del acceso a la justicia por lo que, sin lugar a dudas, hay una inescindible relación entre el correcto diseño y funcionamiento de aquella –sea ella entendida, como función, como tarea de gestión o como estructura– y la salvaguarda efectiva de éste.

Si bien somos concientes de las múltiples aristas que caracterizan estos dos temas, así como de las innumerables facetas desde las cuales pueden analizarse, atendiendo al objetivo de este texto y de la publicación en la que se inserta, nos concentraremos tan sólo en evidenciar dicho vínculo y, sobretodo, en señalar unos breves apuntes sobre las pautas generales a seguir cuando se diseña y ejecuta una política pública en materia de administración de justicia, atendiendo, especialmente, a las obligaciones generales que le competen al Estado en relación con este asunto.

Para tal efecto, y en la medida en que el norte a seguir es el del acceso a la justicia, antes que todo debemos concentrarnos en aclarar algunos conceptos en relación con este tema. En este punto nos guiaremos por el *Manual de planificación e implementación de políticas públicas de acceso a la justicia para América Latina y El Caribe*<sup>2</sup> en el que se nos recuerda, que antes de abordar este tipo de política pública es imprescindible tomar en consideración la triple dimensión –política, teórica o conceptual y práctica– que importa a este asunto; si bien no seguimos a pie juntillas la propuesta allí esbozada –pues en nuestro entender es imprescindible precisar algunas cuestiones– sí nos guiamos por sus criterios principales.

Una vez que hilemos la relación entre dichas dimensiones, nos concentraremos en esbozar los parámetros generales para el buen ejercicio, el buen gobierno y el correcto diseño de la administración de justicia atendiendo a las obligaciones generales que le competen al Estado en esta materia, para leer el actual Plan Sectorial de desarrollo de la Rama Judicial en Colombia<sup>3</sup>, en adelante el Plan o el Plan Sectorial, y hacer algunos apuntes sobre el mismo.

Comencemos por aclarar la relación que existe entre acceso a la justicia y administración de justicia. Por irónico que parezca persisten un sinnúmero de confusiones en torno a estos dos conceptos y ello obstaculiza de forma

2 PNUD - SILVINA RAMÍREZ. “Apuntes sobre políticas de acceso a la justicia”, *Presentación del Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia: América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre de 2005.

3 República de Colombia, Consejo Superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial. 2007-2010. *Más eficiente, más eficaz y más efectivo*, noviembre de 2006, en [www.ramajudicial.gov.co].

significativa el diseño y la ejecución de las políticas en torno a ellos. De ahí que nuestra primera tarea sea aclarar este marco conceptual.

## I. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

Según la propuesta esbozada en la presentación del *Manual* que nos orienta y en palabras de SILVINA RAMÍREZ<sup>4</sup>, para diseñar y ejecutar una saludable política pública en materia de administración de justicia es imprescindible tomar en consideración el acceso a la justicia desde sus tres dimensiones: teórica, política y práctica. Ello, sin lugar a dudas despejará la política a implementar.

Es imposible atender a profundidad cada uno de estos aspectos al momento de pensar en una política pública; aun cuando se tome como foco de acción uno sólo de ellos los demás no pueden perderse de vista pues, al fin y al cabo, todos ellos están estrechamente relacionados.

### A. DIMENSIÓN TEÓRICA: DISTINGUIR ALGUNOS CONCEPTOS QUE, NO OBSTANTE, FORMAN UN TODO

Uno de los asuntos más difíciles a la hora de acercarse al tema del acceso a la justicia es determinar un concepto unívoco sobre el mismo e, incluso, determinar su naturaleza jurídica. En efecto, la autora en comentario señala que “los problemas conceptuales que se presentan, tales como la falta de precisión y la ambigüedad del término ‘acceso a la justicia’, contribuyen a generar un acumulado de significados que distorsionan y a veces hasta diluyen la importancia del tema”<sup>5</sup> haciendo mucho más difícil el diseño de una política pública sobre este asunto.

Según, el jurista italiano MAURO CAPPELLETTI<sup>6</sup>, hay acceso a la justicia cuando el pueblo puede solucionar sus conflictos y ejercer sus derechos por medio del Estado. En esta vasta definición encuentran fundamento tanto la amplia concepción del acceso a la justicia, es decir, aquella que lo concibe como la garantía de una justicia social o de un orden jurídico justo<sup>7</sup> (fin), tema dentro del cual se destacan asuntos como la igualdad de oportunidades y el ejercicio de la ciudadanía; cuanto la concepción más puntual que tiene

4 –PNUD– SILVINA RAMÍREZ. Ob. cit.

5 Ídem.

6 MAURO CAPPELLETTI y BRYANT GARTH. *El acceso a la justicia. la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, FCE, 1996, p. 9.

7 Sobre el concepto de orden jurídico justo cfr. KAZUO WATANABE. “Acesso à justiça e sociedade moderna”, en *A assistência judiciária pública e os mecanismos de acesso à justiça, no estado democrático*, ADAPELEGRINI GRINOVER, CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO y KAZUO WATANABE (coords.), São Paulo, Revista dos Tribunais, 1988, p. 128.

relación con el acceso al aparato de administración de justicia (y su transitar por él) como derecho fundamental. Una y otra están estrechamente relacionadas, son causa y consecuencia a la vez y, desde nuestro punto de vista, comprenden el vasto concepto de acceso a la justicia.

A la luz de nuestra jurisprudencia constitucional, el acceso a la justicia es, a su vez, un derecho fundamental en sí mismo, una garantía de otros derechos y un servicio público. Sobre estas afirmaciones es imprescindible hacer dos comentarios.

Sin lugar a dudas el acceso a la justicia en términos constitucionales es un derecho fundamental en sí mismo y un derecho garantía<sup>8</sup>. En este sentido, éste es entendido como

... el derecho que tiene todo individuo a accionar los mecanismos necesarios para la tutela de sus derechos y la solución de sus controversias, así como para la sanción de los delitos; persiguiendo con ello una respuesta acorde a derecho y ejecutable obtenida, en plazo razonable, ante un órgano competente independiente e imparcial luego de tramitar un proceso con las debidas garantías que aseguren tanto la defensa como la igualdad de condiciones entre las partes que participen en él. Este derecho incluye también la posibilidad de defensa y respuesta efectiva, aún cuando la causa no haya sido motivada por el propio individuo involucrado<sup>9</sup>.

En segunda instancia, nos parece importante hacer una aclaración. Creemos que cuando las normas y la jurisprudencia afirman que el acceso a la justicia es un servicio público incurren en una confusión conceptual pues el servicio público no lo constituye el acceso a la justicia sino la administración de jus-

8 En este sentido, no es útil la definición operativa que ZAPATA BELLO hace del acceso a la justicia “El definir a la justicia como un concepto operativo nos conduce a concebirla mas allá del principio valor, como un concepto que debe ir acompañado, obligadamente, para su realización de los implementos jurídicos y de los dispositivos institucionales para lograr su concreción en las relaciones sociales. Es acá donde entra el concepto de acceso a la justicia como derecho”: GABRIEL ZAPATA BELLO. “Acceso a la justicia”, en *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I* [www.bibliojuridica.org] p 385 y ss. En este sentido, no es útil la definición operativa que el autor hace del acceso a la justicia “Concepto operativo, con arreglo a las normas jurídicas y a las condiciones que prevalecen en la sociedad actual, que contemple el garantizar de forma eficiente el ejercicio del mayor número posible de derechos y libertades de los individuos, así como que, ante las situaciones y causales de desigualdad e inequidad, disponga la implementación de los instrumentos (jurídicos u operativos) que modifiquen las relaciones existentes, para crear otras nuevas en mejorados términos de igualdad y de equidad. El definir a la justicia como un concepto operativo nos conduce a concebirla mas allá del principio valor, como un concepto que debe ir acompañado, obligadamente, para su realización de los implementos jurídicos y de los dispositivos institucionales para lograr su concreción en las relaciones sociales. Es acá donde entra el concepto de acceso a la justicia como derecho”.

9 PAOLA ANDREA ACOSTA ALVARADO. *El derecho de acceso a la justicia en la jurisprudencia interamericana. Colección temas de derecho público*, n.º 77, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.

ticia, es decir, la actividad encaminada a proveer justicia a los ciudadanos, el gobierno de dicha actividad y el aparato del que el funcionario se sirve para adelantarla<sup>10</sup>.

Tal precisión es importante si lo que interesa es tener presente la naturaleza jurídica del acceso –y por lo tanto el papel que el Estado tiene frente al mismo– a efectos de diseñar e implementar una política pública orientada a la prestación del servicio público de administración de justicia.

En suma, la administración de justicia como servicio público es la actividad –entendida ésta como un todo– en cabeza del Estado –función pública de administrar justicia<sup>11</sup>– que tiene como cometido proveer justicia, es decir, la actividad encargada de asegurar el derecho fundamental entendido en los términos ya señalados. Ésta sería una mejor interpretación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que afirma que la justicia tiene como cometido lograr la satisfacción de una necesidad general, de ahí que su prestación deba ser permanente y continua<sup>12-13</sup>, así como eficaz.

Para cerrar éste acápite, baste sólo decir que, en efecto, la confusión conceptual que opera en torno al acceso a la justicia dificulta la delimitación tanto de la razón de ser de las políticas públicas en materia de administración de justicia cuanto el norte a seguir por las mismas. Por lo que resulta importante aclarar, más allá del debate dogmático que se pueda generar en torno al concepto amplio de acceso a la justicia o de su acepción puntual, que en términos de política pública, y en el marco de un modelo de Estado moderno, el acceso debe ser entendido como un derecho fundamental (cuya

10 Esto concuerda con lo expresado por el artículo 125 de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

11 Corte Constitucional. Sentencia C-563 de 1998, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ. “En sentido amplio la noción de función pública atañe al conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes (art. 113), y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines”; Corte Constitucional. Sentencia T-493 de 2003, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA “En este sentido, es claro que la administración de justicia es una función pública estatal de naturaleza esencial, porque aparte de ser una actividad estatal continua e ininterrumpida [...] configura unos de los pilares fundamentales del Estado democrático social de derecho, al garantizar que una persona investida de autoridad pública y con el poder del Estado para hacer cumplir sus decisiones, resuelva, de manera responsable, imparcial, independiente, autónoma, ágil, eficiente y eficaz, los conflictos que surjan entre las personas en general, en virtud de los cuales se discute la titularidad y la manera de ejercer un específico derecho, consagrado por el ordenamiento jurídico vigente”.

12 Corte Constitucional. Sentencia C-1165 de 2003, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL; artículo 125 de la Ley 270 de 1996.

13 Según la definición de Jacques Fournier, los servicios públicos son aquel conjunto de actividades de interés general que de una manera u otra asume la colectividad, en otras palabras, servicio público es toda actividad de interés general ejercida bajo la égida de los poderes públicos aunque no necesariamente sea prestado por el Estado; de ahí que el régimen jurídico varíe de acuerdo con la naturaleza del servicio y su operador. JACQUES FOURNIER. “Los servicios públicos”, en [www.ambafrance-es.org].

garantía redundante, en todo caso, en la satisfacción de aquel amplio concepto)<sup>14</sup> y la administración de justicia como el servicio encaminado a su garantía, entendida ésta desde su triple dimensión: la actividad jurisdiccional, la infraestructura para su prestación y el gobierno de una y otra.

Despejado el marco conceptual y, sobretudo, aclarado el vínculo que existe entre administración de justicia y acceso a la justicia, veamos el tema del acceso y, por lo tanto, el de administración, desde su dimensión política.

#### B. DIMENSIÓN POLÍTICA: EL MODELO DE ESTADO Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

El fin último y los principios organizativos de la administración de justicia –entendida como servicio destinado a la garantía del acceso a la justicia–, son definidos con base en el modelo estatal asumido, no hay duda en relación con esto. En igual sentido, la configuración misma del Estado, según las circunstancias –jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales– propias de un momento particular, determinan el funcionamiento de tal administración<sup>15</sup>. Justamente a esto se refiere la comprensión política del acceso a la justicia:

En palabras de la autora citada,

... la dimensión política es relevante en la medida en que se convierte en el esqueleto en donde los sistemas de administración de justicia se asientan. Existe una relación directa entre el perfil que asumen los sistemas de administración de justicia y el perfil de Estado en donde se desarrollan. No es casual que los sistemas políticos más sólidos y democráticos dispongan de un sistema judicial más creíble y consistente<sup>16</sup>.

Cuando nos referimos a la dimensión política del acceso es imprescindible recordar el relevante papel que asume o que debe asumir la justicia en un

14 Valga la pena aclarar una cuestión: si bien es cierto la acepción de acceso a la justicia que nos guiará en adelante será aquella que lo asume como un derecho fundamental en sí mismo y como un derecho garantía, para nosotros es evidente que incluso la garantía de este derecho tiene como cometido último asegurar dicho acceso en sus términos más amplios, es decir, la concreción de un orden jurídico, social y económico justo.

15 “Lo que es importante destacar en este apartado es que la protección de los derechos de los ciudadanos, la garantía de un acceso a la justicia efectivo por parte de ellos y la construcción genuina de sistemas de justicia que se ocupen de que así sea no tiene que ver –al menos no tiene que ver sólo con ello- con cuestiones legislativas, jurídicas o meramente técnicas. Si bien estos aspectos forman parte del “problema”, constituyen también el entramado político que define el tipo de Estado que se conforma en un determinado tiempo y lugar”. SILVINA RAMÍREZ. Ob. cit.

16 Un último párrafo merecen, dentro de los modelos de Estado –y su relación con el acceso a la justicia– los procesos de descentralización que se llevan a cabo, y que también presentan como uno de sus objetivos brindar un servicio de justicia de mayor calidad. *Ibíd.*

Estado Social de Derecho en el que se parte del supuesto de que las autoridades se obligan ante la ley –entendida como manifestación de las aspiraciones del pueblo– y la justicia; una justicia que debe ser igual para todos y a la que todos deben poder acceder, que se encarga de dar cumplimiento a esas leyes y, en general, de asegurar un orden económico y social justo a través de la salvaguarda de los derechos y las libertades. Así lo ha resaltado nuestra Corte Constitucional quien afirma que el acceso a la justicia funge como garantía para la convivencia y coadyuva en la consecución de los fines del Estado (trabajo, justicia e igualdad), entre ellos la salvaguarda del ejercicio de los derechos, las garantías y las libertades<sup>17-18</sup>.

Además del derrotero marcado por el modelo de Estado en relación con los fines que debe perseguir la justicia, sin duda las características propias de dicho modelo también dan lugar a los rasgos distintivos de la administración de justicia; piénsese por ejemplo en la tridivisión de poderes y la independencia e imparcialidad, como ejemplo cumbre de este asunto. Sobre este aspecto la Corte ha sido enfática en la importancia de atender los derroteros constitucionales que, en aras de concretar el modelo de Estado asumido por el constituyente de 1991, determinan los parámetros para la sana administración de justicia y por lo tanto para la garantía del acceso a la justicia<sup>19</sup>.

En relación con las circunstancias propias de un determinado momento histórico y que influyen en la realidad estatal y, por lo tanto, en la administración de justicia, cabe decir que jamás podría considerarse una lista cerrada de las mismas, acá las posibilidades varían enormemente. Pero, por ahora baste dar cuenta de tan sólo una de ellas; qué mejor escenario que el del actual contexto colombiano para apreciar cómo la dimensión política del acceso a la justicia influye en el funcionamiento y éxito de la administración de justicia. Me refiero, en particular, a la actual relación del Ejecutivo con la Rama Judicial<sup>20</sup>.

En suma, cuando nos referimos a la dimensión política del acceso a la justicia hacemos alusión a la necesidad de estudiar este tema, y en particular, el servicio de administración de justicia, a la luz de la realidad determinada por el modelo de Estado en el cuál este se pretende desarrollar y, particular-

17 Corte Constitucional. Sentencia C-1222 de 2004, M. P.: ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

18 Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 1996, M. P.: VLADIMIRO NARANJO MESA.

19 Ídem.

20 Cfr. entre otros, las siguientes publicaciones de la prensa: “Siguen dardos entre Gobierno y Corte Suprema”, viernes 5 de septiembre de 2008; “Disparó la Corte”, domingo 17 de agosto de 2008; “Respaldo de ciudadanos a la Corte Suprema”, miércoles 30 de abril de 2008; “Corte pide investigar a quienes la atacan”, viernes 15 de agosto de 2008; “Denuncia penal de Uribe contra Presidente de Corte Suprema”, viernes 18 de enero de 2008; “¿Defender la institucionalidad atacando la justicia?”, martes 22 de abril de 2008; “Acatar las decisiones judiciales le pidió la Corte Suprema de Justicia al Gobierno”; martes 1.º de julio de 2008; “Presidente Uribe le pide a la Corte Suprema que discuta los temas de fondo de la justicia”, viernes 5 de septiembre de 2008; “Día D en las relaciones Uribe-Corte Suprema”, lunes 14 de julio de 2008, todas en [www.eltiempo.com].



mente, las circunstancias propias que lo rodean, con miras a servirse de ellas o, en caso necesario, a superarlas<sup>21</sup>.

Nos resta estudiar el asunto relacionado con la dimensión práctica del acceso a la justicia, antes de concentrarnos en el objeto de esta presentación.

#### C. DIMENSIÓN PRÁCTICA: PENSAR UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE ATIENDA EL CONCEPTO DE DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA SEGÚN EL MODELO DE ESTADO ASUMIDO Y LA REALIDAD PROPIA DE CADA CONTEXTO

Finalmente, cabe señalar que al momento de pensar una política pública en materia de acceso a la justicia es importante tomar en consideración algunas cuestiones prácticas estrechamente vinculadas, tanto con su dimensión política como con su concepción como derecho fundamental encaminado a su vez a la consecución de los fines del Estado.

Al final de cuentas, aunque la claridad conceptual reseñada es indispensable no cabe duda de que estamos hablando de un todo y es justamente al momento de pensar en la dimensión práctica en el que se entrecruza la dimensión política con la conceptual y se aterriza a través de las normas, los procedimientos y las diversas herramientas que conforman la política pública.

La dimensión práctica del acceso a la justicia tiene que tener en cuenta que la política pública ha de concebir tres etapas fundamentales e inescindibles: el diseño y la ejecución (junto con el eventual ajuste). En este aspecto vamos a llover un poco sobre mojado, no obstante, creemos indispensable recordar algunas cuestiones.

En el primer paso, el del diseño de la política pública, debemos tomar en consideración un sinnúmero de asuntos. No nos ocuparemos puntualmente de ellos, pero mencionaremos las categorías más relevantes. En un primer momento, y atendiendo, sobretodo, tanto al marco teórico como al político, debemos preguntarnos por los objetivos de la política y por el escenario en el que éstos habrán de lograrse. En segunda instancia debe adelantarse un diagnóstico que nos permita descubrir si el actual funcionamiento de la administración de justicia se corresponde con dichos cometidos y en ese caso servirnos de las experiencias fructíferas y desechar las inútiles. El paso siguiente es, por supuesto, definir los mecanismos a emplear y el enfoque de los mismos, atendiendo a los objetivos de la política. Finalmente, como uno de los asuntos más relevantes está la cuestión del presupuesto, pues de ello

21 Como lo señala ZAPATA BELLO, “parece claro que es no suficiente el decir que uno puede hacer valer sus derechos ante un tribunal, sino que en un Estado Social de Derecho, ante la existencia de barreras socioeconómicas y culturales que obstaculizan la justicia accesible y efectiva debe responsabilizarse por la procuración existencial de su impartición mediante políticas públicas técnica y eficaces”. ZAPATA BELLO. Ob. cit., p. 386.

dependerá en última instancia el enfoque de la política. En nuestro entender todos estos son asuntos de suma relevancia.

Así por ejemplo, entre muchas otras cosas, la estrategia a emplear debe tener la virtualidad de ser universal en el entendido de que debe permitir a *todos* hacer uso del aparato jurisdiccional en igualdad de condiciones, sin que ello signifique que sea sacrificada la diversidad que trae consigo cada contexto y las variadas necesidades de los usuarios. En este mismo sentido, la dimensión práctica del acceso a la justicia debe hacer que la política tome en consideración los mecanismos existentes, su grado de cobertura y eficiencia con miras a no duplicar herramientas o a replicar modelos inútiles; sobre este particular aspecto, es importante tomar en consideración las buenas prácticas no solo de resolución de conflictos sino también de difusión y de información que colaboran incluso a evitar que los conflictos mismos surjan<sup>22</sup>.

Otro de los asuntos importantes sobre este aspecto, estrechamente relacionado con el diagnóstico sobre el cual se debe fundar el diseño de la política pública, es estructurar un sistema de administración de justicia que realmente atienda las necesidades del público y que esté encaminado a la garantía de sus derechos fundamentales.

En cuanto a la etapa de ejecución ella necesariamente debe ir acompañada de un proceso de monitoreo y evaluación pues en palabras de SILVINA RAMÍREZ,

... si no se le presta la debida atención cualquier política pública, por más afinada y consistente que sea, corre el riesgo de naufragar<sup>23</sup>.

Ahora bien, prestar atención a la implementación es una tarea que requiere de planificación, que debe contemplar resultados fácilmente evaluables, que precisa de un cronograma en donde conste el cumplimiento de metas y objetivos intermedios, y que pueda prever los obstáculos para poder llegar a cumplir las finalidades previstas satisfactoriamente. Por ello, formular, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas es una sola tarea y como tal debe ser entendida. En la medida en que se comprenda que cada etapa debe contemplar la siguiente y de ninguna manera puede limitarse a sí misma, se avanzará en el camino y se obtendrán mejores resultados<sup>24</sup>.

22 Por último, la articulación de diferentes organismos sociales (ONGS, organizaciones campesinas e indígenas, organizaciones de la sociedad civil en general, sindicatos, etc.), que también puedan generar concientización y un saber práctico en los miembros de las comunidades; en otras palabras que lleven adelante una suerte de educación popular que permita resolver los problemas más urgentes, al capacitar a los propios ciudadanos en algunos rudimentos jurídicos necesarios para obtener la resolución de los conflictos. SILVINA RAMÍREZ. Ob. cit.

23 Ídem.

24 Ídem.

Bien, hasta acá el marco conceptual que orienta nuestra exposición. En suma, comprender estas tres dimensiones del acceso a la justicia nos permite aclarar cuál es el cometido que debe perseguir una política pública en esta materia, así como los derroteros que habrán de orientarla y la realidad a la que habrá de enfrentarse. En efecto, estamos hablando de tres componentes estrechamente relacionados al momento de abordar este tema. Nos compete ahora preocuparnos por las consecuencias de esta compleja concepción al momento de pensar la administración de justicia.

## II. LA COMPLEJIDAD DEL ACCESO A LA JUSTICIA Y LO QUE DE ELLO SE DESPRENDE AL MOMENTO DE PENSAR EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Aun cuando nos concentramos en la función inmediata que debe cumplir el sistema de administración de justicia, cual es la de asegurar la garantía del derecho de acceso a la justicia, ello no nos hace olvidar que su fin mediato es garantizar un orden justo; así pues, todo está conectado: el servicio público debe asegurar el derecho de acceso a la justicia y el derecho de acceso a la justicia ayuda a la consecución de un orden justo. Es precisamente esta cadena la que nos permite comprender el servicio de administración de justicia como un servicio público cuya prestación es en sí misma una finalidad del Estado<sup>25</sup> pero que a su vez coadyuva en la consecución de otros fines.

Esta particular complejidad nos hace preguntarnos cómo influye la concepción del acceso a la justicia como un derecho fundamental (que además atiende a un contexto político y cotidiano) en la configuración de la administración de justicia como un servicio público. Bien, intentaremos responder este interrogante.

### A. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO FRENTE A LA GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA Y SU RELACIÓN CON EL SERVICIO PÚBLICO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Al reconocer al acceso a la justicia como un derecho fundamental en sí mismo asumimos, a la luz de las normas constitucionales, que el Estado tiene tanto una obligación de reconocimiento, como una de respeto y garantía en relación con éste. En términos generales, la obligación de reconocimiento quiere decir que el Estado debe –valga la redundancia– reconocer, jurídicamente hablando, la existencia misma del derecho y de cada uno de sus elementos sustanciales; la de respeto, por su parte, “implica para el Estado un deber de abstención de

25 No podemos olvidar que toda actividad encaminada a crear, organizar y asegurar el funcionamiento ininterrumpido de los servicios públicos es una función del Estado.

la realización de acciones violatorias de los derechos humanos”<sup>26</sup> mientras que la “obligación de garantizar, por el contrario, es una obligación muy amplia que exige del Estado un papel activo, demandándole emprender todas las acciones necesarias para asegurar que las personas bajo su jurisdicción estén en condiciones de gozar y de ejercer libre y plenamente sus derechos humanos”<sup>27</sup>. Todas estas obligaciones están, además, estrechamente relacionadas con la obligación de adaptación –entendida como el deber que tiene el Estado de acoplar tanto su ordenamiento jurídico cuanto la conducta de sus agentes en aras del respeto y la garantía de los derechos–, conformando así un todo encaminado a la efectividad de los derechos fundamentales.

Ahora bien, tratándose del derecho de acceso a la justicia estas obligaciones adquieren el siguiente contenido, en términos generales:

*Reconocimiento.* Si bien es cierto, el derecho de acceso a la justicia es un derecho de configuración legislativa no se puede ignorar el contenido constitucional que sirve de derrotero a la actividad del legislador en esta materia y que necesariamente implica el reconocimiento del derecho de acceder al aparato de administración de justicia, así como del deber de respetar las garantías judiciales y del derecho a obtener una respuesta acorde a derecho y ejecutable.

La obligación de reconocimiento implica, además, el deber estatal de tomar en consideración las particularidades que han de tenerse en cuenta para el ejercicio de este derecho en relación con ciertos grupos poblacionales (piénsese en los indígenas o los menores, p. ej.).

Una cuestión hay que sumar a esto y es la importancia que adquiere el derecho a la información tratándose del reconocimiento del derecho de acceso a la justicia. Nos referimos al derecho a conocer tanto las prerrogativas como los mecanismos para su salvaguarda; en general, el derecho a saber el camino a seguir. El reconocimiento del derecho a la información es uno de los presupuestos para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

Por lo demás, el reconocimiento del derecho de acceso a la justicia pasa necesariamente por *asumir la responsabilidad* en la prestación del servicio público indispensable para su garantía. Es decir, el Estado debe reconocer que la administración de justicia es una de sus funciones primordiales.

*Respeto:* El respeto del derecho de acceso a la justicia trae consigo el diseño de un sistema judicial y de un sistema procesal sin trabas, así como la necesidad de un comportamiento diligente por parte de los operadores de justicia.

26 CECILIA MEDINA. “Políticas de seguridad ciudadana, derechos humanos y administración de justicia”, en *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2004, p. 366.

27 *Ibíd.*

Si bien es cierto que, como lo ha dicho la jurisprudencia –nacional e internacional–, el derecho de acceso no es absoluto<sup>28</sup> por lo que su ejercicio se encuentra sujeto a las condiciones, necesarias y proporcionales, establecidas por cada ordenamiento<sup>29</sup>, el legislador debe recordar que el ordenamiento jurídico ha de estar siempre encaminado a permitir el ejercicio de los derechos y no, por el contrario, a obstruirlos<sup>30</sup>. Por lo tanto, las reglas previstas para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia deben ser siempre necesarias y proporcionales evitando imponer restricciones que tornen imposible su ejercicio<sup>31</sup>.

Así pues, el Estado y sus agentes deben abstenerse de asumir conductas que, en general, impidan acceder al aparato de administración de justicia, transitar por él u obtener su respuesta.

*Garantía.* Cuando nos referimos a la obligación de garantía nos ubicamos en el corazón del tema que nos incumbe –aunque no exclusivamente–. En efecto, la obligación de garantía tratándose del derecho de acceso a la justicia se refiere al deber que tiene el Estado de hacer todo lo que esté en sus manos para el correcto funcionamiento de la administración de justicia (en su triple acepción: como función, como actividad de gestión o como infraestructura). Es decir, se trata de lograr el buen gobierno de la función y la infraestructura judicial con miras a satisfacer las prestaciones necesarias para la salvaguarda efectiva de este derecho.

A su vez, esta obligación general de garantía, en relación con el derecho de acceso a la justicia puede desglosarse en cuatro componentes:

1. *Asequibilidad.* Quiere decir que es necesario que exista una infraestructura judicial que asegure condiciones de independencia, imparcialidad y efectividad, allí donde se requiere tomando en consideración la demanda del servicio.

2. *Accesibilidad.* Este es uno de los asuntos más relevantes. Se trata de permitir el acceso de todos aquellos que requieran la prestación del servicio en condiciones de igualdad. En este componente es muy importante tomar en consideración conceptos tales como “pobreza legal” (“incapacidad para hacer uso cabal de la ley y sus instituciones”<sup>32</sup>), “discapacidad social” (incapacidad para ejercer los derechos) y “necesidades jurídicas insatisfechas” (“necesidades de soluciones judiciales a problemas con relevancia jurídica

28 Entre los más recientes, Caso Stone Court Shipping company, S.A c España, sentencia del 28 de octubre de 2003; Caso Cordova c. Italia, sentencia del 30 de enero de 2003; Caso A.c. Reino unido, sentencia del 17 de diciembre de 2002.

29 Ídem. También lo reseña así ALESSANDRA VIVIANI. Ob. cit., al comentar la Sentencia del caso Lenzing, p. 529; igual lo dicen J. G. MERRILLS y A. H. ROBERTSON. Ob. cit., p. 100.

30 Corte IDH. Caso Cantos Vs. Argentina. Sentencia del 28 de noviembre de 2002.

31 Ídem.

32 MAURO CAPPELETTI y BRYANT GARTH. Ob. cit., p. 11, y GABRIEL ZAPATA BELLO. Ob. cit., p. 386.

que las personas –especialmente las de escasos recursos– no pueden resolver por sus propios medios”<sup>33</sup>.

3. *Adaptabilidad*. Es decir, el servicio debe acoplarse a las necesidades del usuario según sus particularidades. En este aspecto es muy importante tener en cuenta asuntos tales como la temática misma de los procesos y las herramientas para adelantarlos.

Piénsese, por ejemplo, en las necesidades del usuario de administración de justicia cuando se trata de un discapacitado visual o auditivo, o cuando es una víctima de violencia sexual, o bien cuando el proceso debe adquirir connotaciones especiales por adelantarse en el marco de una jurisdicción indígena.

4. *Aceptabilidad*. Con ello nos referimos a la calidad del servicio, es decir a las condiciones suficientes que debe tener la administración de justicia para asegurar un correcto transitar en su seno y una salida satisfactoria del mismo.

Una vez delineados los parámetros generales que deben tomarse en consideración al momento de pensar una política pública en materia de administración de justicia, atendiendo a las obligaciones generales que se desprenden de su concepción como servicio destinado a la garantía de un derecho fundamental, nos corresponde preguntarnos cómo estamos en esta materia. ¿Acaso hemos tomado el rumbo correcto?

#### B. LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN COLOMBIA A LA LUZ DE ESTAS OBLIGACIONES GENERALES

No pretendemos abordar un tema que ha sido objeto de estudio por décadas, ni mucho menos dedicarnos a analizar cada uno de los componentes acá referidos, las aristas y los enfoques, las críticas y las propuestas rebasan cualquier estudio. Por el momento nos interesa simplemente hacer algunas anotaciones en relación con un punto particular: el del cumplimiento de la obligación de garantía, pues en nuestro concepto es esta obligación la que tiene mayor relación con el asunto de la infraestructura que es el tema que nos convoca.

Incluso, a pesar de circunscribir nuestros apuntes a este único aspecto, no podremos hacer más que algunos comentarios generales y abstractos sobre la política judicial actual y su enfoque en relación con cada uno de los componentes específicos de esta obligación.

Si observamos algunas de las políticas de reforma judicial de la última década en América Latina es evidente un marcado enfoque hacia la gestión judicial, entendida ésta no como mera tecnocracia, sino como una actividad

33 JORGE IVÁN CUERVO RESTREPO. *Lineamientos de política pública para el acceso a la justicia de personas de escasos recursos*, Cuadernos del CIPE-OPERA, 2005, p. 23.

que pretende el perfeccionamiento de la administración de justicia en escenarios en los que es preciso lograr una labor eficiente a pesar de la escasez de recursos para su puesta en marcha. Se trata pues de priorizar y no desperdiciar para intentar cubrir el máximo de las necesidades<sup>34</sup>.

Con fundamento en dicha perspectiva, y atendiendo a varias cuestiones de contexto, como por ejemplo la necesidad de dotar a los Estados de un sistema de administración de justicia competitivo en un mercado de economía abierta, la inversión en la infraestructura judicial se ha destinado a algunos asuntos particulares, entre ellos pueden contarse, por ejemplo, el refuerzo y la ampliación del aparato judicial y la modernización de sus herramientas de trabajo, así como la reformulación de las normas procesales<sup>35</sup>.

Este enfoque, que choca con la tradicional visión de “una justicia que no se negocia” o de “una justicia que no puede sacrificarse”, ha permitido asumir con responsabilidad y abiertamente la priorización de ciertas áreas en el diseño de la infraestructura judicial, evitando dejar al libre arbitrio del operador judicial o del contexto esta decisión y permitiendo por lo tanto, ejercer controles sobre la misma<sup>36</sup>.

No obstante, según varios informes especializados, a pesar de algunos buenos resultados en la aplicación de dichas políticas de reforma sus resultados en términos globales no son satisfactorios pues éstas han perdido de vista asuntos relevantes relacionados particularmente con un diagnóstico acertado tanto del escenario a reformar como de las necesidades a afrontar<sup>37</sup>. Pareciera pues que los esfuerzos, a pesar de no ser desdeñables, no han sido suficientes.

En el caso colombiano, la propia evaluación que hace el mismo Consejo Superior de la Judicatura, en adelante CSJ, al Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial correspondiente al periodo 2003-2006<sup>38</sup> muestra los numerosos vacíos persistentes en la prestación del servicio de administración de justicia. Así mismo, un sinnúmero de doctrina evidencia la difícil realidad del sector judicial en nuestro país. La versión oficial parece asumir que el más importante obstáculo en la prestación del servicio de administración de justicia es

34 Sobre este enfoque cfr. JUAN ENRIQUE VARGAS VIANCOS. “Eficiencia en la Justicia”, Documento CEJA, en *En busca de una justicia distinta; experiencias de reforma en América Latina*, LUIS PÁSARA (comp.), Lima, Consorcio Justicia Viva, 2004.

35 Entre muchos otros: JUAN ENRIQUE VARGAS. “Las estrategias de reforma judicial en América Latina”, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, en *Implementando el Nuevo Proceso Penal en Ecuador: cambios y retos*, Fundación para el Debido Proceso Legal y Fundación Esquel, en [www.dplf.org], p. 25 a 34; SEBASTIÁN COX URREJOLA. *Acceso a la justicia, realidades-tendencias y propuestas*, 2006; MARC BOU. “El sistema de justicia en América Latina: entre las reformas y la inercia institucional”, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Documento de trabajo.

36 VARGAS VIANCOS. *Eficiencia en la Justicia*, cit.

37 Entre otros: [www.cejaamericaas.org; www.undp.org/spanish/].

38 República de Colombia. Consejo Superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial, 2003-2006, 10 de octubre de 2002.

el de la congestión y la mora judicial<sup>39</sup>. No obstante, la doctrina especializada cree que hay otro tipo de asuntos de mayor relevancia y preocupación que no han sido abordados, entre ellos, por ejemplo, el del acceso real al aparato de administración de justicia o el de la efectividad de las decisiones judiciales<sup>40</sup>. Esta discrepancia explica, por una parte, el enfoque que ha mantenido el Plan de Desarrollo de la Rama y, por otra, las críticas que éste soporta.

En efecto, si se estudian con detenimiento los dos últimos Planes Sectoriales, correspondientes a 2003-2006 y 2007-2010 éstos cometen errores de antaño al concentrarse casi exclusivamente en el objetivo de la descongestión judicial. Así, en estos planes las herramientas principales de trabajo son la creación de más infraestructura, la capacitación de los funcionarios de la Rama y la reforma a los procedimientos. Con ello se profundizan estrategias de vieja data que aunque útiles en su momento –e incluso hoy en día– han demostrado ser insuficientes, pues al invertir recursos exclusivamente en ellas se sacrifican asuntos de suma relevancia y, probablemente, de mejor rentabilidad (en términos de eficiencia)<sup>41</sup>.

Si atendemos a los parámetros que señalamos líneas arriba, particularmente aquellos relacionados con la garantía del derecho de acceso a la justicia encontramos, en primer lugar, que el actual Plan Sectorial ignora la mayoría de ellos y se concentra en uno en particular: el de la aceptabilidad (así los objetivos 2, 3, 4 y 5<sup>42</sup> del Plan Sectorial), sin que se tome en consideración, por lo menos no de manera suficiente, otro tipo de necesidades.

39 Ídem.

40 *Supra* nota 35.

41 Ídem.

42 Objetivo n.º 2. Eficiencia y eficacia: optimizar el uso de los recursos físicos y financieros o el desempeño del talento humano en el ejercicio de la función judicial, imprimiendo mayor celeridad a las actuaciones, promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso, y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales mediante la adecuación y simplificación de los procedimientos judiciales y la racionalización de la oferta de justicia. Objetivo n.º 3. Calidad: elevar el nivel de satisfacción del usuario de la administración de justicia en la protección de sus derechos, mediante el incremento del nivel de profesionalización, formación e idoneidad en la selección y evaluación de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional. Objetivo n.º 4. Visibilidad y transparencia: fortalecer la armonía, consistencia, coherencia jurídica, objetividad e incorruptibilidad de las actuaciones en derecho de los servidores judiciales y de quienes ejercen el litigio, a través de la implementación de mecanismos para el cumplimiento del régimen disciplinario, vigilancia de la función social que corresponde a los abogados en el ejercicio de su profesión, y perfeccionamiento de los sistemas de inspección, auditoría, y difusión de información de interés particular o general sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social. Objetivo n.º 5. Independencia y autonomía: consolidar el ejercicio soberano funcional, administrativo y presupuestal de la Rama Judicial, mediante el fortalecimiento de mecanismos jurídicos para la defensa de la independencia de los jueces en el ejercicio de la función jurisdiccional, y de instrumentos de carácter financiero y administrativo que permitan optimizar y racionalizar los procesos de ejecución del presupuesto



En segundo lugar, el Plan confunde conceptos tales como el de accesibilidad con el de asequibilidad o incluso con el de aceptabilidad. Así, cuando el CSJ decide que uno de sus objetivos primordiales es el del acceso (objetivo n.º 1<sup>43</sup>), las metas específicas de este componente están en su mayoría relacionadas con la ampliación del mapa judicial o la creación de mecanismos alternativos de solución de conflictos, herramientas claramente destinadas a mejorar la asequibilidad o incluso útiles a la descongestión judicial y por lo tanto al cometido de aceptabilidad.

Veamos estas cuestiones con más calma, concentrémonos pues en encontrar cada uno de los componentes de la obligación de garantía en el Plan Sectorial.

1. *Asequibilidad*. Como se mencionó, a pesar de la confusión conceptual, un fuerte componente del Plan está dedicado a la ampliación y reestructuración del mapa judicial o al diseño de herramientas alternativas con miras a asegurar una mayor cobertura de la demanda de justicia. Pareciera entonces que el Plan está bien enfocado. No obstante, al respecto es importante tomar en consideración los varios estudios<sup>44</sup> que aseguran que más que una inversión en la creación de despachos judiciales con toda la infraestructura que ello implica (personal de secretaría y administrativo en general, infraestructura, servicios, etc.) es mucho más rentable ampliar el número de jueces para que ellos funcionen sirviéndose de la infraestructura ya existente. Ello, ayudaría a garantizar tanto una mayor oferta cuanto una mejor calidad (más tiempo del juez por cada proceso).

Ésta, sin embargo, no parece ser una herramienta a considerar por el CSJ, su interés está más en reorganizar el mapa e incluso en ampliar la infraestructura pero no en aumentar la planta de jueces. Según las cifras que trae el propio Plan “el aparato de justicia en Colombia cuenta hoy con 21.100 servidores judiciales de los cuales 3.917 son jueces o magistrados”<sup>45</sup>, es decir, sólo el 18% de los funcionarios de la Rama son jueces. Esto muestra un evidente desajuste que da lugar a un sinnúmero de prácticas perniciosas entre ellas, la más común –y la más peligrosa– entre nosotros: es el personal administrativo del juzgado y no el juez el que tiene una relación más cercana, incluso de dirección, con el expediente judicial.

de la Rama Judicial, y que aseguren una colaboración armónica entre los poderes públicos en el cumplimiento de los objetivos del Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010.

43 Objetivo n.º 1. Acceso: fortalecer el derecho constitucional de toda persona de acudir a la administración de justicia mediante la eliminación de obstáculos que impiden que los mecanismos judiciales y diferentes al proceso judicial ofrezcan pronta y cumplida respuesta a las demandas nacionales y territoriales de solución de conflictos, para estimular al ciudadano a acudir al aparato de justicia, desincentivar la desjudicialización informal y acentuar la credibilidad en las instituciones.

44 *Supra* nota 33.

45 República de Colombia, cit., p. 24.

Si bien el diagnóstico del Plan señala a Colombia como uno de los países de la región cuya proporción jueces-habitante es de las más altas (9.4 por cada 100mil)<sup>46</sup> pareciera lógico que si seguimos el consejo de los expertos e intentamos servirnos de la infraestructura ya existente e invertir el dinero en la ampliación de la nómina de jueces y no de personal administrativo o planta física y tecnológica, la inversión sería mucho más rentable tanto en términos de asequibilidad como de aceptabilidad.

2. *Accesibilidad.* Es en este componente, en donde la doctrina hace sus mayores críticas y en donde, en efecto, el Plan Sectorial tiene sus mayores vacíos. Si retomamos el concepto de eficiencia judicial, que se refiere a la mayor cobertura de necesidades atendiendo a la escasez de recursos, es indispensable que el plan sectorial se preocupe por saber donde invertir la oferta de justicia gratuita y por derrumbar los obstáculos que impiden el acceso de los usuarios más desvalidos. Cuando nos referimos a los obstáculos tomamos en consideración no sólo aquellas barreras propias de la Administración, tales como las tasas judiciales, los procesos engorrosos, la insuficiencia de la defensoría pública, sino también a los muros impuestos por el contexto y la cultura.

En el diseño actual del plan, estos parecen cometidos desvanecidos entre un sinnúmero de metas y estrategias; no se aprecia un interés serio por su consecución ni se observan como una de las metas prioritarias en la atención. Las fórmulas a emplear son variadas y pueden ajustarse atendiendo a cada escenario, experiencias como la de Chile, por ejemplo<sup>47</sup>, podrían orientarnos en la consecución de este cometido.

3. *Adaptabilidad.* En el Plan<sup>48</sup> hay una evidente preocupación por atender tanto las necesidades de las jurisdicciones de paz e indígena como la implementación y consolidación de la jurisdicción de infancia y adolescencia. Así mismo, se aprecia un marcado interés por la capacitación de los operadores judiciales (en todos los rangos) y por el control de sus actividades, lo que nos hace suponer que ello redundará en una atención más acorde a las necesidades de los usuarios y de cada contexto, sobretudo en términos de dignidad humana, y por lo tanto en una seria mejora en la adaptabilidad del servicio.

46 Ídem.

47 [www.cejaamericas.org].

48 Objetivo n.º 3. Calidad: elevar el nivel de satisfacción del usuario de la administración de justicia en la protección de sus derechos, mediante el incremento del nivel de profesionalización, formación e idoneidad en la selección y evaluación de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional. Objetivo n.º 6 [...] fortalecer el sistema de quejas y reclamos. Objetivo n.º 4, Visibilidad y transparencia: a través de la implementación de mecanismos para el cumplimiento del régimen disciplinario, vigilancia de la función social que corresponde a los abogados en el ejercicio de su profesión, y perfeccionamiento de los sistemas de inspección, auditoría, y difusión de información de interés particular o general sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social.

Sin embargo, también debemos señalar que no se observa un esfuerzo perfectamente delimitado que tenga como objetivo tomar en consideración las necesidades básicas de los usuarios en todos los contextos. Es decir, parece que este es un objetivo que se transversaliza, por lo que se difumina y pierde su fuerza, y no uno que requiera de un acápite especial que reconozca su envergadura para el correcto funcionamiento de la administración de justicia.

Nos referimos, especialmente, a la necesidad de que la infraestructura judicial cuente con herramientas suficientes, por ejemplo para satisfacer los requerimientos de las personas con cierto tipo de discapacidad (auditiva, visual, motriz e incluso la discapacidad legal entendida esta como la imposibilidad de ejercer sus derechos, *supra*) o cualquier otro tipo de necesidad particular y, en otros casos, para atender las particularidades de ciertos procesos. Sólo por mencionar algunos, los casos de masacres o los de violencia sexual.

4. *Aceptabilidad*. Como se mencionó, este es el componente que más atención recibe. Los objetivos n.ºs 2, 3, 4 y 5<sup>49</sup> (y sus correlativas metas) del Plan Sectorial están encaminados a la consecución de un servicio menos atrasado y, en cierta medida, de mejor calidad.

Pareciera pues, que la calidad del servicio está estrechamente vinculada con la oportunidad en la prestación del mismo. Así, el Plan señala que su objetivo de eficiencia y eficacia se logrará “imprimiendo mayor celeridad a las actuaciones, promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso, y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales mediante la adecuación y simplificación de los procedimientos judiciales”<sup>50</sup>.

Pero también se habla de mejorar la calidad del servicio “mediante el incremento del nivel de profesionalización, formación e idoneidad en la selección y evaluación de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional”<sup>51</sup>.

Así mismo, se propone tanto lograr la transparencia a través de la supervisión y control de todos los operadores jurídicos, como salvaguardar la independencia e imparcialidad de la Rama y su servicio como herramientas útiles a la calidad del mismo<sup>52</sup>.

49 *Supra* nota 40.

50 Objetivo n.º 2.

51 Objetivo n.º 3.

52 Sobre este último aspecto, vale la pena mencionar una curiosidad que se explica por el contexto. En el objetivo n.º 5, correspondiente al de la independencia e imparcialidad, se señala como una de sus metas indispensable algo que para nosotros es de indiscutible relevancia para asegurar la calidad del servicio de administración de justicia, pero sobretudo la efectividad del derecho de acceso a la justicia: el cumplimiento de las sentencias. Así, se señala la necesidad de “promover la puesta en marcha de los mecanismos necesarios y suficientes para hacer cumplir las decisiones de los jueces”; parece raro que ésta, una meta indiscutible del aparato en sí mismo, sea ubicada en el contexto de la independencia e imparcialidad; parece ser que el cumplimiento

Para finalizar vale la pena anotar dos cuestiones fundamentales en relación con el papel del usuario en los Planes sectoriales y como ello inciden en el desequilibrio de los componentes del mismo en términos de garantía del derecho de acceso a la justicia.

El diagnóstico se le hace al sistema no al usuario, este es quizás el fundamento de las críticas a los Planes de la Rama, pues parecería lógico que si además de tomar en consideración las estadísticas de la Rama, se consultara con la realidad y las necesidades de los beneficiarios del servicio los Planes podrían ser más precisos y útiles.

Además de esto, el usuario tampoco es tomado en consideración como uno de los destinatarios en la puesta en marcha del Plan. En efecto, es imprescindible además de capacitar a los funcionarios de la Rama, capacitar a sus usuarios, tanto en relación con los derechos que le competen, como con los mecanismos idóneos para su salvaguarda, el camino a seguir. Esto es parte fundamental del derecho de acceso a la justicia. Si bien este componente de formación e información<sup>53</sup>, puede que le corresponda a otras entidades debería ser coordinado desde el CSJ pues la Rama es la que se va a ver directamente beneficiada o afectada con su implementación.

## CONCLUSIONES

Hemos intentado recordar algunos lineamientos básicos en torno a los conceptos “acceso a la justicia” y “administración de justicia”. Con fundamento en ello, esbozamos los criterios elementales que –de acuerdo con las obligaciones estatales que se desprenden de los mandatos constitucionales– deben orientar el diseño de toda política pública en torno a estos asuntos.

A partir de estas precisiones teóricas, lo primero que podemos señalar es que una política pública en esta materia sólo será adecuada en la medida en que tome en consideración tanto la triple dimensión del acceso a la justicia, como la triple concepción de la administración de justicia, así como la relación entre estos dos conceptos y, en consecuencia, cada uno de los componentes necesarios en materia de reconocimiento, respecto y garantía.

Pero la pregunta es ¿cómo lograr esto en un escenario en el que, como el colombiano, los recursos suelen ser escasos? Siendo concientes de la realidad que rodea el diseño y la ejecución de políticas públicas creemos que la clave la podemos encontrar en dos aspectos: el primero en un diagnóstico acertado, pero no sólo un tradicional diagnóstico de la Rama en sí mismo sino un diagnóstico serio y completo de las necesidades de sus usuarios y de las

de las sentencias es más una preocupación relacionada con las relaciones entre las ramas del poder o incluso entre las jurisdicciones que un cometido mismo del servicio.

53 La información se piensa en términos de funcionamiento y eventualmente en formación al usuario.

condiciones de los mismos; el segundo, en buscar un real equilibrio entre los componentes de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, e incluso repensando muchas de las estrategias para lograr su satisfacción.

Si bien somos concientes de la necesidad de priorizar ciertos aspectos, no podemos olvidar que una política pública sólo podrá ser adecuada en la medida en que tome en cuenta todos estos componentes, por lo que la preferencia en relación con alguno o algunos de ellos sólo podrá justificarse en la medida en que así lo requieran las verdaderas necesidades del usuario, e incluso sin que eso signifique el sacrificio absoluto de los otros.

En nuestra opinión, además de concentrar los esfuerzos en la descongestión, consideramos imprescindible trabajar en el acceso de los realmente necesitados; es indispensable repensar el gasto, la inversión, hacia quienes realmente la necesitan. Con ello se buscaría satisfacer el acceso a la justicia tanto en su sentido estricto, como derecho fundamental, como en sentido amplio, aquel que persigue un orden jurídico, económico y social justo.

