

Agenda para la democratización de las regiones colombianas

1. Introducción

Desde el año 2003, cuando el Presidente de la República diseñó la Política de Defensa y Seguridad Democrática, se delimitaron las condiciones en las que se deberían adelantar los procesos de desmovilización y reinserción social de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley.

En los lineamientos generales de esta política se afirmó que la Seguridad Democrática tiene por fin:

«... proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad de la ciudadanía, el Estado de derecho y la autoridad democrática, donde quiera que esté amenazada. La Política de Defensa y Seguridad Democrática es una política de Estado de largo plazo, que se desarrollará en coordinación con todas las entidades del gobierno y las demás ramas del poder. La verdadera seguridad depende no sólo de la capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de justicia, del Gobierno de cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y del Congreso de legislar teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad»¹.

Como se advierte, en principio se establece en dicha política una correlación entre el ejercicio del poder estatal, en general, y la seguridad de los ciudadanos que debe generarse a consecuencia de la labor coordinada de todos los entes del Estado, resaltando, como corresponde en un modelo de Estado constitucional, la importancia del sistema de administración de justicia como elemento determinante de la democracia.

Adicionalmente, en el desarrollo del documento se afirmó que su objetivo «es reforzar y garantizar el Estado de derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común»², con fundamento en lo que, en la práctica, se hizo énfasis en el fortalecimiento de la autoridad a partir de estrategias que implican la recuperación del dominio militar en varias zonas del territorio nacio-

1 Política de Defensa y Seguridad Democrática, en www.presidencia.gov.co.

2 Ibídem.

* El presente documento contiene las opiniones de su autor y no representa a las instituciones vinculadas.

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**
EN COLOMBIA
– FESCOL –

Con el apoyo de:

gtz



Por encargo de:
Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Proyecto: Reconstrucción del Estado de derecho en las regiones

Eje temático: Justicia

Autor: Iván González Amado (Abogado, consultor).

La existencia y el eficaz funcionamiento del aparato de justicia estatal es fundamento de la convivencia pacífica y de la democracia, pero sólo en la medida en la que sea eficiente frente a las demandas concretas de los ciudadanos, y las respuestas de las instituciones oficiales correspondan a las concepciones que estos tienen sobre los conceptos de igualdad y justicia.

nal y el sometimiento de algunos sectores de la delincuencia organizada, más que en la incorporación de nuevos valores, o en la adaptación de las instituciones del Estado a las condiciones materiales creadas durante más de cincuenta años de violencia, o en la formulación de leyes que puedan resolver, en la realidad y en el ámbito de cada sector del territorio, los problemas que acusan las comunidades.

En la política gubernamental se dio prioridad a la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio, destinando una gran cantidad de recursos económicos al fortalecimiento de la fuerza pública y reinstalando puestos de Policía en muchas zonas del país de las que habían tenido que salir los miembros de la institución ante la arremetida de los distintos actores del conflicto armado³. Esta estrategia influyó, a su turno, en las condiciones en las que los funcionarios encargados de la administración de justicia pueden cumplir sus funciones, en tanto que se produjo una disminución de las amenazas que los afectaban, según la opinión de un Juez del Chocó⁴, en tanto que la presencia de la fuerza pública proporcionó a los jueces «cierta tranquilidad» y «sensación de protección» que «asegura la independencia» de los funcionarios respecto de las fuerzas en conflicto en su zona.

2. El aparato de administración de justicia y la democracia

No nos apartamos del hecho de que la recuperación del territorio es una medida adecuada y necesaria para la consolidación de un Estado de derecho en las regiones, ni de que en tanto que las instituciones estatales proporcionen los servicios que de ellas demanda la comunidad, se avanza en la consolidación de un orden social democrático. Sin embargo, creemos que estas medidas no son suficientes para la construcción de un Estado moderno, ni se puede pretender que, recuperados físicamente los territorios, esta situación genere automáticamente las condiciones propias para el funcionamiento del aparato de administración de justicia y para que se instauren criterios de justicia material adecuados para la solución de los conflictos que afectan las comunidades.

La existencia y el eficaz funcionamiento del aparato de justicia estatal es fundamento de la convivencia pacífica y de la democracia, pero sólo en la medida en la que sea eficiente frente a las demandas concretas de los ciudadanos, y las respuestas de las instituciones oficiales correspondan a las concepciones que estos tienen sobre los conceptos de igualdad y justicia en su específica realidad material, pues el imperio de la ley fundado exclusivamente en su validez de mandato general, en lugar de consolidar la democracia, introduce factores de perturbación que reproducen las condiciones de desigualdad y se constituyen en caldo de cultivo para nuevos conflictos.

Si a una situación de ineficiencia del aparato de administración de justicia agregamos los efectos del conflicto armado durante su vigencia –e incluso, aún después de superado este, en caso de que se logre hacerlo–, fácilmente podemos entender porqué las relaciones jurídicas asumieron en las regiones una particular connotación en la que los conflictos se solucionaban acudiendo a la violencia directa contra las personas, por la desvalorización que en la comunidad tienen derechos fundamentales como la vida o la integridad personal, o bien utilizando la mediación de los agentes de violencia que, a veces con su sola presencia, tenían suficiente poder de coerción como para hacer cumplir a quien no acudía a rendir cuentas ante ellos, las decisiones que tomaran para resolver situaciones problemáticas que van desde una simple infidelidad entre esposos hasta problemas más graves como los generados por la repartición de una herencia, el dominio sobre la tierra o el comercio y tráfico de sustancias estupefacientes.

3 Según datos de la Presidencia de la República, en la actualidad en todos los municipios hay presencia de la Policía Nacional (www.presidencia.gov.co).

4 Se omite el nombre del funcionario, por expresa solicitud del mismo.

El concepto de justicia, como consecuencia de estas variaciones materiales, devino en una noción dependiente de la eficiencia del aparato coercitivo en poder de los particulares y de las ventajas que pudiera obtener quien demandaba el servicio, pues los violentos, muchas veces, deciden los conflictos en favor de quien busca su protección, sin parar mientes en lo que corresponde a cada uno de los extremos del problema que solucionan, o a las necesidades de ellos, es decir, sin criterios ni reglas de justicia material.

La justicia así administrada, entonces, tiene consecuencias funestas para la consolidación del orden en las regiones, en la medida en la que se pierden los referentes conceptuales de ella y se elimina cualquier opción de acudir a las autoridades estatales que no están presentes en la zona, o demoran las decisiones más allá de las necesidades de los ciudadanos, o ceden a presiones, amenazas o corrupción, o simplemente resuelven las controversias con fundamento en una ley que es extraña a los implicados en el conflicto.

El Estado, ante las tradicionales dificultades que ha enfrentado la administración de justicia, caracterizadas fundamentalmente por la congestión de los despachos judiciales en todas las áreas, ha intentado en las últimas décadas un continuo recurso a minimizar la importancia de algunos delitos y a exagerar, correlativamente, la gravedad de otros; establecer procedimientos administrativos para la protocolización de acuerdos civiles celebrados entre quienes han tenido algún conflicto; poner en marcha centros de conciliación para facilitar los acuerdos entre los litigantes, y algunas otras medidas que pretenden agilizar la solución de controversias.

Esta política, empero, no es sostenida en la medida en la que, cíclicamente, se regresa a los sistemas anteriores –la conversión de delitos en contravenciones, luego nuevamente en delitos y, ahora, en materias de «pequeñas causas» es un ejemplo de ello– o bien se advierten los inconvenientes de mantener las figuras recientemente introducidas –la excarcelación para cierto tipo de delitos– o simplemente no se tienen los recursos para poner en marcha las innovaciones –las Casas de Justicia⁵ se implementaron con la ayuda de la cooperación internacional y no alcanzan a cubrir todo el territorio nacional⁶–.

3. Cuestiones fundamentales en el problema

Bajo estos presupuestos –y otros que quedan implícitos–, podemos identificar que para la elaboración de una propuesta de democratización en las regiones colombianas es necesario abordar tres tipos diferentes de problemas:

- El concepto de justicia.
- La estructura y características del órgano encargado de la administración de justicia.
- Los contenidos legales y el funcionamiento del aparato de administración de justicia.

3.1 El concepto de justicia

En torno al primero de los temas podríamos comenzar por tratar de definir lo que es «justicia» caracterizándola, *prima facie*, como un conjunto de procedimientos y normas que

5 De acuerdo con la página web del Ministerio del Interior y de Justicia, «Las Casas de Justicia son centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Allí, el usuario es atendido de manera amable, eficaz y gratuita, dando una respuesta centralizada a sus inquietudes, basada en la acción coordinada y solidaria de sus funcionarios» (www.mininteriorjusticia.gov.co).

6 Según la información del Ministerio del Interior (página web) existen en la actualidad 44 Casas de Justicia, distribuidas en 36 ciudades: Armenia, Barranquilla (2), Bello, Bogotá (3), Bucaramanga, Buenaventura, Buga, Cali (2), Cartagena (2), Cartago, Chía, Chigorodó, Cúcuta, Floridablanca, Girardot, Ibagué, Manizales, Medellín (2), Mocoa, Montería, Neiva, Pasto, Pereira (2), Popayán, Puerto Asís, Quibdó, Chaparral (Regional Sur del Tolima), Riohacha, San Andrés, Santa Marta, Soacha, Tuluá, Tunja, Valledupar (2), Villavicencio y Yopal.

El fenómeno de violencia generalizada y multifactorial que ha venido incidiendo en las regiones colombianas ha hecho que se pierda el norte en materia de justicia, tanto para las instituciones estatales, como para los propios ciudadanos, que no identifican los elementos indispensables de su protección como seres humanos.

establecen un marco legítimo que prohíbe, autoriza, o simplemente, permite determinadas acciones en las relaciones que se presentan entre personas y, entre estas y las instituciones. Bajo esta perspectiva, sin embargo, estamos más cerca de un concepto de «administración de justicia» que de un valor que fundamente las relaciones reales entre las personas, permita la eliminación o minimización de los conflictos, y satisfaga las demandas ciudadanas sobre la igualdad y la dignidad humanas.

La justicia como valor social, en realidad, está fuertemente atada a la noción de convivencia pacífica y abarca desde el entorno más próximo (relaciones familiares) hasta el más remoto de las relaciones políticas, pasando por los tejidos comunitarios y societarios que es necesario recomponer. La justicia, por lo tanto, puede entenderse como el conjunto de aquellos criterios y pautas de acción que nos permiten movernos, sin perturbaciones, en los diferentes escenarios en los que participamos, pero también con la confianza de que seremos respetados en nuestros derechos y libertades, independientemente del estatus que alcancemos en el seno de la comunidad, o de las ventajas que podamos ofrecer a la burocracia del Estado, u obtener de ella, a partir de unas relaciones de desigualdad y clientelismo. Es esta la base de la democracia inclusiva que pregona la Constitución Política, en donde se garantizan las relaciones de igualdad material.

Los conceptos de alteridad, igualdad, verdad e inclusión llenan de sentido y contenido el valor de la justicia y, por lo tanto, deben ser incorporados en las leyes que lo desarrollen e implementen, si se quiere tener legitimidad en tales mandatos.

El fenómeno de violencia generalizada y multifactorial que ha venido incidiendo en las regiones colombianas ha hecho que se pierda el norte en materia de justicia, tanto para las instituciones estatales, como para los propios ciudadanos, que no identifican los elementos indispensables de su protección como seres humanos, ni reconocen sus derechos, ni conocen las formas e instituciones necesarias para la garantía de esos derechos.

El Estado, agobiado por la violencia y el narcotráfico, a su turno, ha volcado sus esfuerzos principalmente a la consolidación de unas medidas de emergencia frente a la criminalidad, no siempre estructurando una política coherente respecto de cada uno de los delitos a los que se responde según las más publicitadas necesidades de la comunidad, olvidando que en el ámbito de las relaciones sociales la justicia no solamente se refiere al castigo que se debe infligir a los delincuentes, sino que existen elementos más urgentes que atender y cuya protección, justamente, previene la comisión de conductas con consecuencias más perturbadoras del orden social.

La justicia, por consiguiente, debe comenzar con el reconocimiento de la alteridad, es decir, con la aceptación de que existen no sólo personas diferentes, sino con distintos intereses y que su forma de ver el mundo es tan válida como la del sector dominante de la población, de forma que deben incluirse dentro de las políticas de atención estas necesidades que reclaman, en el marco de la administración de justicia, soluciones oportunas, desformalizadas como es la vivencia diaria de los colombianos y acordes a su sentido de justicia, a las que puedan acudir con la efectiva esperanza de que serán despachados sus reclamos para solventar sus necesidades y solucionar sus diferencias.

Es importante, en particular, este reconocimiento de la alteridad, en la medida en la que en los años precedentes los ciudadanos han abandonado la confianza que alguna vez pudieron tener en las instituciones del Estado –algunos ni siquiera las reconocen como tales– y por lo tanto en la ley como mecanismo de lograr la justicia que les corresponde, frente a lo cual elaboraron –por la fuerza, la razón o la necesidad– códigos de conducta y normas que no guardan relación con las leyes que gobiernan el Estado de derecho en el centro de la organización política, caracterizadas por la tendencia a la homogenización de las soluciones, no por el consenso alrededor de valores fundamentales.

La violencia como medio de solucionar los conflictos; el reconocimiento de la fuerza material por encima de la fuerza de la ley; la solución inmediata de las diferencias como prevalente frente a un remedio legalizado pero tardío; el código del silencio frente a la violación de los derechos; la victimización y criminalización del impotente y del opositor, son todos criterios que inciden en el concepto de justicia y en la forma como en las regiones se asume su administración.

No se propone que el reconocimiento de la alteridad implique la aceptación de la fuerza como mecanismo de solución de los conflictos, o que la ley del más fuerte sea el criterio de disposición de los bienes y servicios; por el contrario, lo que se destaca de esta situación, es la necesidad de crear –o recuperar en los espacios en donde algo quede aún– los criterios de justicia material que rigen en el centro de la organización política y que estos sean verdaderamente respetados en la periferia, y que se acuda nuevamente a la judicialización de los conflictos como único referente legítimo de la justicia del Estado, siguiendo en esto el pensamiento de Alfonso Reyes Echandía, para quien «En un Estado de derecho, todo el poder material de las armas ha de estar al servicio del más débil de los mortales», entendiendo que ese poder material de las armas se refiere a la violencia legitimada por la organización política ejercida bajo las reglas del derechos y controlada por el contenido de los derechos fundamentales de los coasociados.

3.2 La estructura y características del órgano encargado de la administración de justicia.

El segundo tema anunciado puede abordarse desde la conformación de un aparato de administración de justicia que respete la conformación de la nación colombiana y permita la descentralización de las decisiones con apego estricto a las condiciones en las que se regulan las relaciones sociales en las regiones.

En un primer sentido, es necesario que los sistemas de elección y nombramiento de los funcionarios encargados de la administración de justicia respeten las expectativas que la comunidad tiene de que sus propios miembros sean los encargados de disponer las soluciones a los conflictos que se viven, con conocimiento directo de las condiciones sociales particulares en las que ellos se producen.

Así, por ejemplo, tanto fiscales como jueces deberían ser escogidos dentro de los abogados que tienen origen en la respectiva región, que conocen la misma por haberse asentado allí y pueden participar con criterios sociológicos conocidos en la problemática regional. La designación de fiscales y jueces desde el centro de la organización política produce, a la par que resentimiento en la población, desconfianza en las decisiones que se adopten. Por razón contrario, la administración de justicia acude a la designación de funcionarios sin arraigo en las regiones como medida para evitar la corrupción o injerencias extrañas o indebidas en sus decisiones, con lo cual habitualmente se mina la confianza, aun cuando sea temporalmente, de los ciudadanos, cuando no se traduce en problemas mayores de desconocimiento de derechos de las comunidades⁷.

Por lo demás, las altas Cortes se nutren habitualmente de funcionarios o personas que se encuentran en los grandes centros urbanos y no representan a la mayoría de los pobladores de las regiones, lo que se traduce en una aplicación de la ley con criterios meramente urbanos «industrializados» que pierden de vista las particularidades sociológicas de los lugares en los que se produce el conflicto, lo que es más notorio en materia penal –los recursos de casación en materia civil y laboral están más restringidos por razón de la materia y de la cuantía–.

⁷ Los raizales en San Andrés, por ejemplo, reclaman que los Magistrados de su Tribunal sean de origen sanandresano y que hablen el idioma nativo.

En un primer sentido, es necesario que los sistemas de elección y nombramiento de los funcionarios encargados de la administración de justicia respeten las expectativas que la comunidad tiene de que sus propios miembros sean los encargados de disponer las soluciones a los conflictos que se viven.

La administración de justicia, en esta forma, está compuesta por una burocracia «unificada» alrededor de los criterios de interpretación de la ley desde el centro, desconociendo que la sociedad del conflicto en el país es una sociedad fragmentada.

La administración de justicia, en esta forma, está compuesta por una burocracia «unificada» alrededor de los criterios de interpretación de la ley desde el centro, desconociendo que la sociedad del conflicto en el país es una sociedad fragmentada en la que las relaciones sociales fundan, de alguna manera, códigos de conducta y valores diferentes de los del centro.

3.3 Los contenidos legales y el funcionamiento del aparato de administración de justicia.

El tercero de los temas, en líneas generales, está dado por los contenidos de la administración de justicia, con lo cual aludimos al específico contenido de las normas jurídicas aplicables en todo el territorio nacional, así como a las interpretaciones que de ellas hacen los funcionarios judiciales, cada vez más regidos por un criterio de autoridad de las altas Cortes, incapaces de apartarse de los pronunciamientos que se producen en la capital, para resolver los casos concretos, o bien, sin acceso a este tipo de decisiones que les permitan evolucionar en la interpretación de las normas jurídicas.

Las leyes, además, no reflejan la realidad de las regiones. Así, por ejemplo, y sólo para poner de presente una circunstancia de común ocurrencia en las zonas rurales, el artículo 232 del Código Penal regula la adopción irregular castigando con prisión de dieciseis (16) a noventa (90) meses a quien realice la adopción del menor sin cumplir los requisitos legales correspondientes, o sin la respectiva licencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para adelantar programas de adopción, con pleno desconocimiento de que en los campos colombianos muchas personas adoptan «de hecho» a los menores de su propia familia o de familias extrañas con el fin de solventar las necesidades que a ellos se les presentan ante la ausencia o incapacidad de sus padres, en circunstancias que no alcanzan a constituir eximentes de responsabilidad penal y pueden generar sanciones a quien, en este sentido, ha actuado conforme a principios éticos de protección y respeto hacia la persona que integra a su núcleo familiar. O el contenido del artículo 382, que sanciona con pena de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses de prisión a quien ilegalmente tenga en su poder elementos que sirvan para el procesamiento de cocaína o de cualquier otra droga que produzca dependencia (la gasolina, por ejemplo), desconociendo la realidad de algunas zonas del país en las que el almacenamiento de combustible en grandes cantidades no es más que una forma de supervivencia para la comunidad.

4. Preguntas y reflexiones

Con este panorama, podemos hacer las siguientes preguntas y reflexiones:

4.1 ¿Cómo lograr que los ciudadanos en las distintas regiones recuperen su confianza en la justicia y en el sistema burocrático que la administra?

Es necesario configurar un principio de justicia válido para las regiones que permita orientar las prácticas estatales en los ámbitos económico, político, social, educativo, cultural y de administración de justicia, en función del máximo de libertad y el óptimo de igualdad material para cada uno de los ciudadanos, incorporando, por lo tanto, las diferencias que existen en el desarrollo de las distintas zonas del país y los valores que sustentan la convivencia pacífica en cada una de ellas.

El principio de justicia así entendido requiere la modificación de los programas institucionales de forma que se afiance un Estado de bienestar en el que se conceda a cada uno lo que le corresponde por derecho, haciendo una profunda reforma económica en la que se dé prioridad al avance de la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y se recuperen los valores de la sociedad, envilecidos por haberse constituido en discurso que se predica pero no se aplica.

De hecho no se pueden aplazar más reformas económicas que permitan una redistribución de las riquezas, no mediante una política paternalista o mendicante, sino a través de programas que efectivamente impulsen el desarrollo regional por encima de la inversión monetaria y la concentración de los gastos e inversiones del Estado en las grandes comunidades urbanas.

En una cultura de la desesperanza, como la que se vive en muchas partes del país, el concepto de justicia se ha equiparado a los resultados que produce el ejercicio de la violencia: lo justo es lo que se logra obtener con el poder material de las armas. Por ello, para una adecuada democratización de las regiones en Colombia, resulta prioritario articular las resistencias a los postulados centralistas y generar valores alrededor de dos principios fundamentales que son presupuesto de la convivencia pacífica: la vida y la dignidad humanas, cuyo respeto debe ir más allá de la sanción penal a quienes cometan actos que las lesionen, para configurar una administración de justicia en cada una de sus especialidades, que contribuya a la prevención de las conductas atentatorias contra estos bienes jurídicos superiores y garantice condiciones de vida digna para todos, que es lo que entraña un objetivo de justicia.

En este concepto de justicia, construido desde la alteridad, y con la participación de «los otros», es necesario que las políticas públicas incluyan la verdad de los distintos sectores sociales como elemento para el diseño de las prácticas y acciones de las entidades del Estado en la satisfacción de las demandas de los ciudadanos. En este sentido, por ejemplo, las demandas y necesidades de seguridad del propietario de la tierra, del comerciante o del ganadero, que son su verdad como criterio de justicia, deben compaginarse con las necesidades y demandas de condiciones de vida digna, respeto de su vida del campesino y del pequeño agricultor desplazado por la violencia, pues estas son su verdad como criterio de justicia.

Podría pensarse, en este punto, en una adaptación de la teoría de las capacidades, en la cual se impulsara la asistencia como criterio de justicia, en el entendido de que las autoridades públicas –y los particulares–, por virtud del principio constitucional de solidaridad, por razón del reconocimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos y sus deberes de respeto y garantía, y en atención a la necesidad de lograr el valor constitucional de la igualdad, deben prestar asistencia a los individuos en aquellos sectores o ámbitos de sus relaciones sociales en los que los propios individuos carecen de medios u oportunidades para realizar autónomamente sus derechos.

El principio de justicia debe construirse y aplicarse con fundamento en una cultura ciudadana de respeto al Estado de derecho, pero también con una reformulación de las instancias y entidades encargadas de la administración de justicia, de forma que las diferencias se puedan resolver eficaz y oportunamente ante las autoridades estatales, eliminando el recurso a los violentos como forma de resolución de los conflictos. La desmovilización no garantiza la pérdida del poder de los «señores de la guerra» que, de una u otra forma, continúan ejerciéndolo materialmente mediante la prestación de los servicios que el Estado no proporciona en sus áreas de influencia, por lo que es menester robustecer los aparatos de justicia oficiales para recuperar esa principalísima función del Estado de derecho.

4.2 ¿Cómo garantizar la independencia del aparato judicial del resto de estamentos de poder, tanto en los nombramientos del nivel nacional que configuran la burocracia de la rama (fiscales y jueces) como en la vulnerabilidad de la burocracia a presiones (amenazas y sobornos) en la estructura de poder local?

La independencia judicial es una de las más acuciantes necesidades del Estado colombiano; el modelo de elección de Magistrados de las altas Cortes establecido en la Constitución de 1991 se consideró invulnerable a las presiones políticas y a las influencias de los

El principio de justicia debe construirse y aplicarse con fundamento en una cultura ciudadana de respeto al Estado de derecho, pero también con una reformulación de las instancias y entidades encargadas de la administración de justicia.

Por ello urgente que, en materia de selección de los funcionarios judiciales, se implementen los procedimientos de selección mediante el concurso de méritos en todos los niveles, incluidas las altas Cortes y el Ministerio Público, concursos que debería manejar autónomamente el Consejo Superior de la Judicatura.

poderes públicos. Sin embargo, la dinámica que ha asumido el procedimiento ha hecho perder esa independencia y, por lo demás, ha envilecido el proceso de selección.

Los poderes públicos –legislativo y ejecutivo– intervienen, de hecho, en la designación de los Magistrados de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura e, incluso, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, aun cuando para estas últimas instituciones esa ingerencia es velada o subterránea.

La designación del Fiscal General de la Nación está aún más permeada por la intervención del ejecutivo, con lo cual se ha convertido, en muchos casos, en un ejecutor de políticas gubernamentales en materia de persecución penal, con reducida capacidad de acción autónoma, al punto de que en trascendentales decisiones se depende, incluso, de actividades que debe realizar alguna agencia estatal⁸.

En el nivel regional las elecciones de jueces corren diferente destino de los fiscales. Los jueces, por regla general, son elegidos mediante concurso de méritos, lo que garantiza un nivel de independencia en la selección. Infortunadamente, las presiones que se pueden hacer sobre ellos y la necesidad de adaptarse a la vida en las zonas en donde son designados, en ciertos eventos, permiten que los caciques locales ejerzan una influencia decisiva en sus decisiones.

Los fiscales, por el contrario, son designados desde el nivel central y sin proceso válido de selección; su escogencia, aún, se hace directamente por el Fiscal General de la Nación o los directivos de la entidad, atendiendo criterios que no han sido explicados objetivamente, de forma que permite la intromisión de los poderes públicos a través de recomendaciones clientelistas, que posibilitan el dominio del fiscal por quien interviene en su designación.

En el sistema de elección de los demás funcionarios que contribuyen al servicio de justicia, esto es, Procuradores Judiciales y Defensores Públicos, es preciso que se observen parámetros similares que establezcan distancias entre los funcionarios designados y los poderes regionales, a fin de que se recupere la independencia y autonomía de dichos funcionarios y se logre que cumplan con sus funciones dentro de los claros principios constitucionales que orientan su labor y en beneficio de la justicia, los derechos fundamentales y el Estado democrático.

Por ello urgente que, en materia de selección de los funcionarios judiciales, se implementen los procedimientos de selección mediante el concurso de méritos en todos los niveles, incluidas las altas Cortes y el Ministerio Público, concursos que debería manejar autónomamente el Consejo Superior de la Judicatura, pues tanto jueces como fiscales, defensores públicos y procuradores judiciales, hacen parte del aparato de administración de justicia. Este proceso de selección debería hacerse sectorizadamente, de forma que se garantice que los pobladores de la región serán quienes se vinculen a la administración de justicia en la misma, asegurando así que sus decisiones reflejen el conocimiento y la experiencia de las realidades sociales.

Pero ni aún un sistema de concurso de méritos garantiza la independencia absoluta de los funcionarios judiciales, si no se cuenta con un fuerte respaldo estatal y ciudadano a su gestión. Recuperar la obligatoriedad de las decisiones de los jueces; asegurar que sus decisiones sean cumplidas tanto por las entidades del Estado como por los particulares sin discu-

8 Para este caso aludimos concretamente a la actividad de la Fiscalía General de la Nación en materia de recepción de las versiones libres de los desmovilizados, que debe esperar a que la agencia del ejecutivo –Acción Social– publique los avisos emplazatorios de las víctimas para programar las diligencias correspondientes, así como la intervención que el gobierno debe tener en la postulación de los miembros desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley que pretenden acogerse a la preceptiva de la Ley 975.

sión, y afianzar el respeto de los jueces dentro de la comunidad, contribuirá a que mantengan su independencia, lejos de las injerencias de los poderes públicos.

Más difícil es la independencia de los funcionarios frente a las presiones de la violencia y de los poderes materiales en las regiones. Las amenazas –veladas o explícitas–, la situación de perturbación del orden público, así como las distintas influencias de los poderes locales, pueden contrarrestarse, sin embargo, mediante las siguientes estrategias principales:

- 4.2.1 Parte importante de la fuerza de las amenazas e influencias de los poderes locales en la administración de justicia está más allá del poder material de las armas; de hecho, la mayor ventaja que tienen estas presiones es que los funcionarios, so pretexto de su independencia, de las reservas legales (que amparan algunas de sus actuaciones), o de un código de conducta implícito que les impide la publicidad, toman las decisiones utilizando las formas previstas en la ley, pero sin dar importancia a la publicidad de las mismas. Por esta razón, es posible que se reduzcan este tipo de influencias mediante la visibilidad de la administración de justicia, en la cual las decisiones –cuando menos las más trascendentales– sean públicas o se den a la publicidad inmediatamente después de tomadas, a fin de que se produzca sobre ellas un control social efectivo que, además, respalde el poder de la judicatura mediante la fuerza de la comunidad.
- 4.2.2 Otro factor que hace susceptible a los jueces –en particular a los de la rama penal– a las presiones que ejercen los poderes locales es el hecho de que, como estos tienen injerencia en la designación de los fiscales, consideran que las decisiones que toman los fiscales son el contenido de la ley y de ellas no se pueden apartar los jueces encargados del juzgamiento. Para contrarrestar este modelo de administración de justicia es preciso impulsar el fortalecimiento del poder de la ley en las decisiones de los jueces a través de la creación de una cultura ciudadana de confianza en el contenido de ella y en la interpretación que de sus disposiciones hagan los jueces, con lo cual los funcionarios se verán fortalecidos en sus decisiones y protección personal. Este papel le corresponde liderarlo a la Corte Suprema de Justicia, que debe presentarse ante la comunidad como el órgano máximo de la administración de justicia en las diversas ramas del derecho.
- 4.2.3 La independencia de los funcionarios judiciales se pierde cuando el ejercicio de sus funciones depende de otras autoridades públicas. Aún hoy en día se presentan situaciones en las que los fiscales y jueces se ven impedidos para el cumplimiento de sus funciones por actividades que perturban el orden público y ponen en peligro su vida e integridad personal. En estas situaciones, entonces, acuden a buscar el apoyo de la fuerza pública, apoyo que les es negado ante la imposibilidad de brindar garantías a los funcionarios, o de controlar el área territorial en donde deben cumplir sus funciones, o simplemente de que tales solicitudes se miran como una demanda de seguridad de un poder no vinculante para la fuerza pública. Con la finalidad de contrarrestar estas fallas de seguridad e independencia es preciso que se diseñe un mecanismo jurídico en el que el juez pueda disponer, con carácter obligatorio, más allá de las restricciones que impone el mando en la fuerza pública, que se faciliten las condiciones para la práctica de diligencias, el desarrollo de audiencias o la realización de las actividades propias del poder judicial, aún en aquellos sitios en donde habitualmente no está acantonada la fuerza pública.

4.3 ¿Qué puede hacerse, además, para incrementar la eficiencia y la calidad de la administración de justicia y modernizar las cárceles, esto es que los prisioneros reciban un castigo en condiciones de igualdad y con garantías individuales de acuerdo a la normatividad jurídica?

La eficiencia y calidad de la administración de justicia son factores que deben atenderse diferencialmente, según se trate de impactar las áreas deprimidas de las grandes ciudades,

Recuperar la obligatoriedad de las decisiones de los jueces; asegurar que sus decisiones sean cumplidas tanto por las entidades del Estado como por los particulares sin discusión, y afianzar el respeto de los jueces dentro de la comunidad, contribuirá a que mantengan su independencia, lejos de las injerencias de los poderes públicos.

En el nivel estricto de la administración de justicia, se requiere el fortalecimiento de la capacidad investigativa de las autoridades judiciales, pero también impulsar una política de investigación de los delitos que esté guiada por criterios de igualdad.

las ciudades intermedias, o los pequeños municipios y zonas rurales, pues todas ellas tienen diferencias en los fenómenos que presentan, en la población que se asienta en ellas, y en la satisfacción de sus necesidades.

Así, en las zonas deprimidas de las grandes ciudades el fenómeno que se presenta es el de una gran migración que facilita el asentamiento de grupos paramilitares por la ausencia de las autoridades estatales que no llegan allí –o solamente lo hacen de día– para evitar ser víctimas de la violencia que se presenta en la zona, lo que origina, obviamente, un control de regulación de la vida social a través de la amenaza, la extorsión y el recurso a la violencia, conductas que se asumen como sucedáneo de una actividad laboral productiva y legítima – desde la óptica de quienes ejercen tal ejercicio del poder material–.

Quizás en estos casos lo aconsejable es fortalecer la presencia del Estado en estos sectores deprimidos, a través de la «normalización» de los barrios marginales. No obstante, consideramos más eficaz el diseño de políticas públicas que desincentiven la migración a las grandes ciudades en las que ya resulta poco menos que imposible prestar los servicios que competen al Estado y, en su lugar, se abran nuevos atractivos al imparable proceso de urbanización de la población, mediante la planificación de servicios, oportunidades y condiciones que hagan lucrativo el establecimiento de industrias, comercios, entidades educativas y gubernamentales en ciudades pequeñas cuyo desarrollo pueda ser controlado, de forma que se satisfagan realmente las demandas de condiciones de vida digna de quienes allí se instalan.

En el nivel estricto de la administración de justicia se requiere el fortalecimiento de la capacidad investigativa de las autoridades judiciales, pero también impulsar una política de investigación de los delitos que esté guiada por criterios de igualdad, en la medida en la que los resultados de la violencia en las zonas deprimidas tenga, cuando menos, igual importancia en las instituciones que otro tipo de delitos cuya investigación se lleva a cabo con ingente cantidad de recursos económicos y humanos, en detrimento de la solución de los problemas de las zonas deprimidas.

La incidencia del narcotráfico en estas zonas, además, se constituye en un factor adicional de violencia. Muchos de los jóvenes de estas áreas han sido presas de la drogadicción y por ello se han construido redes de distribución de narcóticos que incrementan el uso de la violencia para la recuperación de las ganancias perdidas, o para la consolidación de su negocio ilícito. Estos conflictos, por su propia ilicitud, obviamente no pueden resolverse ante las entidades encargadas de administrar justicia y, por ello, constituyen una gran dificultad al momento de repensar en la construcción de instituciones netamente democráticas que afecten la anómala situación que se presenta. En este sentido, frente a este específico aspecto parece no existir remedio distinto al de fortalecer la presencia de la Policía en estas zonas, para el ejercicio de un control real sobre la población, así como el fortalecimiento del interés y de la capacidad investigativa de los funcionarios de la Fiscalía para que esclarezcan los hechos y puedan acusar a los infractores ante los jueces, con pruebas suficientes y legalmente recaudadas, de forma que se asegure la condena de los culpables y se evite la sindicación y condena de terceros ajenos al delito. Paralelamente, se debe actuar en el ámbito de la política social, brindando a la comunidad oportunidades de empleo, impulsando políticas de prevención de la drogadicción, estableciendo reglas claras que permitan a los jóvenes el acceso a la educación formal y su sostenimiento en ella, y fortaleciendo las relaciones de familia mediante la actuación oportuna de los jueces y demás servidores públicos que tienen competencia en la protección de los menores y la supervivencia del núcleo familiar.

En las ciudades intermedias se ha presentado un fenómeno diferente. En ellas se reconoce, por lo general, la presencia del Estado y sus instituciones, e incluso estas responden en gran medida a las demandas de los ciudadanos. Empero, favorecidos por la tolerancia, la indiferencia o el poder económico, paralelamente se han establecido facciones paramilitares que ejercen control sobre la población y, en algunos casos, sobre las autoridades públicas, bien

porque han infiltrado su estructura burocrática, ya porque las controlan mediante la amenaza de violencia o el soborno y la corrupción.

Para esta realidad se precisan medidas distintas. El fortalecimiento de la administración de justicia requiere romper las alianzas entre autoridades públicas y grupos armados a través de la denuncia y enjuiciamiento de los servidores públicos que las han celebrado o permitido y de quienes las han impulsado o forzado, para lo cual el proceso de desmovilización debe proporcionar el apoyo suficiente para que se desmonten las estructuras paramilitares y se separe de la administración pública a los funcionarios implicados.

Como en estas instancias funciona, más o menos «normalmente» el Estado, el fortalecimiento de la administración de justicia quizás se logre con impulsar mecanismos ágiles y efectivos de resolución de conflictos y fortalecer la seguridad de los funcionarios judiciales encargados de las decisiones sobre las tierras y bienes de capital (jueces en materia civil) y sobre los delitos cometidos (jueces en materia penal).

En las zonas rurales y pequeños municipios los paramilitares se consolidaron como verdaderos dueños del Estado; en las zonas en donde no hay instituciones públicas conformaron instituciones extralegales que asumieron las funciones del Estado; en aquellas en donde funcionaron algunas, se apoderaron de la burocracia y de la provisión de los servicios que demandan los ciudadanos.

La justicia sufrió en estas áreas una modificación de los criterios sobre los cuales se asienta y los ciudadanos, prácticamente, renunciaron a solicitar los servicios del Estado para la solución de sus controversias, razón por la cual es preciso restablecer un principio de justicia y de administración a través de la presencia de las autoridades públicas, su funcionamiento, la provisión de las necesidades de los ciudadanos y el ofrecimiento de los servicios en condiciones de igualdad que rompan las relaciones de poder que se han establecido.

Debe revisarse el «mapa judicial» a fin de que se asegure que en cada municipio habrá, cuando menos, un fiscal y dos jueces (uno que cumpla las funciones de juez de garantías y otro de conocimiento en lo penal o promiscuo) que brinden a la ciudadanía los servicios pertinentes y dotarlos de herramientas que les permitan cumplir su labor en condiciones lo más cercanas a las que rigen en la administración de justicia en las ciudades intermedias, así como de la seguridad personal y condiciones de vida que hagan atractivo el ejercicio de la función judicial en el área⁹.

Junto a este plan general, es preciso revisar amplia y detalladamente lo que está sucediendo en la administración de justicia en las localidades. La distribución de los despachos judiciales que muestra el Consejo Superior de la Judicatura en su página web es preocupante, pues si bien parece adecuada la cobertura de los juzgados en proporción a la población de los distritos judiciales, se presenta una concentración de la administración de justicia en pocos lugares dentro de dicho distrito judicial¹⁰.

9 Esta propuesta, sin duda, demanda una gran inversión en el sector de la justicia cuyo presupuesto, según las cifras oficiales, ha crecido en un 85 por ciento en cinco años, en los que, sin embargo, apenas ha logrado incrementarse en un 0,11 por ciento respecto de su participación en el PIB (creció del 0,83 en el 2003 al 0,96 en el 2007) y dentro del presupuesto general de la nación ha pasado de un 2,28 por ciento en el 2003, al 2,88 en el 2007.

10 Así, por ejemplo, la distribución de los juzgados en el Distrito Judicial de Bucaramanga se muestra sólo en los municipios de Bucaramanga, Barrancabermeja y Málaga (seguramente en donde hay oficinas de administración judicial), de setenta y nueve (79) municipios que tiene el departamento, aun cuando la realidad es que los ciento cinco (105) juzgados de las distintas especialidades se distribuyen en la mayoría de los municipios del Distrito Judicial; similar situación se presenta en el Distrito Judicial de Antioquia, en donde para 126 municipios se distribuyeron 132 juzgados de las distintas especialidades y de ellos solamente se muestra en la página web del Consejo Superior de la Judicatura una aparente cobertura de veinte (20) municipios.

La distribución de los despachos judiciales que muestra el Consejo Superior de la Judicatura en su página web es preocupante, pues si bien parece adecuada la cobertura de los juzgados en proporción a la población de los distritos judiciales, se presenta una concentración de la administración de justicia en pocos lugares dentro de dicho distrito judicial.

De acuerdo con las estadísticas oficiales, para el mes de julio de 2007 existía un índice de hacinamiento del 16,2 por ciento, que se construye con cifras que arrojan índices de sobrepoblación del 83,3 y 77,8 por ciento en las cárceles de Gachetá y Bogotá, respectivamente.

De acuerdo con los datos disponibles, la situación de congestión en los juzgados ha venido desapareciendo paulatinamente, pero sigue presentándose un fenómeno que denota impunidad en materia penal. En efecto, si bien en el año 2000 la congestión disminuyó en un 2,51 por ciento y en el 2002 se redujo en un 27,46 por ciento, en los reportes del Consejo Superior de la Judicatura por Distritos Judiciales se encuentra que, por ejemplo, en el año 2002 en el Distrito Judicial de Antioquia se evacuaron 8.362 procesos de primera instancia pero de ellos solamente se produjeron 2.600 condenas y 398 absoluciones, lo que supone que, en caso de que en cada proceso solamente hubiera un sindicado, quedaron 5.364 procesos en los que no se resolvió, en definitiva, la situación del acusado, no se identificó el mismo, o se produjo una decisión diferente a la sentencia, siendo entonces que el índice de impunidad –si se pudiera construir sólo sobre este aspecto numérico– fue del 64,14 por ciento, situación que se presenta más o menos homogénea en el resto del país, si tenemos en cuenta que para ocho distritos judiciales examinados (Antioquia, Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Buga, Cali y Cartagena), el índice de procesos evacuados en los que ni se condenó ni absolvió a alguien alcanzan el 69,13 por ciento del total de procesos evacuados en 2002.

Por lo demás, según lo informó el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, en el año 2006 se prestó el servicio de administración de justicia con un total de 21.805 funcionarios, de los cuales apenas 4.285 son jueces o magistrados, lo que quiere decir que para el total de 42.888.592 habitantes que tiene Colombia, según el censo de 2005, por cada 10.009 habitantes hay un Juez o Magistrado para atender las demandas de justicia de los ciudadanos.

Una muestra de las necesidades de adaptar los procedimientos judiciales a las demandas de justicia de la comunidad está dada por la recurrencia a las acciones de tutela para solventar las demoras que aún se presentan en la decisión de las demandas de los ciudadanos en las distintas materias. De tal naturaleza es la actividad de la Corte Constitucional, que para el año 2006 debió analizar 249.556 acciones constitucionales, de las cuales seleccionó 1.020 para fallos de tutela, lo que genera congestión en el sistema y demuestra la desconfianza de los ciudadanos en la oportunidad de las decisiones sus jueces.

En materia de restauración de la administración de justicia, en el año 2006 el Consejo Superior de la Judicatura creó diez juzgados en los municipios de San Calixto, El Tarra, Calamar, El Retorno, Carmen del Darién, Dibulla, Pueblo Bello, Arauca y Saravena.

Es también necesario destacar que la introducción del procedimiento acusatorio ha proporcionado una aparente agilidad a las causas penales¹¹. Sin embargo, lo que demuestra la realidad judicial es que esta agilidad corresponde a las circunstancias mismas de sorprendimiento en el delito, o de acuerdos de los imputados con la Fiscalía. En efecto, las sentencias, en su mayoría, son consecuencia de una captura en flagrancia o de una aceptación de cargos sin juicio, particularmente esta última, en razón de que la aceptación de los cargos le otorga al procesado un beneficio punitivo que representa la adquisición de su libertad en un tiempo mucho menor que el que le correspondería en caso de tramitarse el juicio y ser condenado, con un detrimento «sospechado» de que en estos casos no se aplica una adecuada justicia.

Respecto de la ejecución de las sentencias penales, en Colombia sigue siendo un problema serio el hacinamiento penitenciario. De acuerdo con las estadísticas oficiales¹², para el mes de julio de 2007 existía un índice de hacinamiento del 16,2 por ciento, que se construye con cifras que arrojan índices de sobrepoblación del 83,3 y 77,8 por ciento en las cárceles de Gachetá y Bogotá, respectivamente; con las que muestran un hacinamiento del 100 por ciento en Santa Rosa de Cabal y Paz de Ariporo, lo que indica que las capacidades de las

11 Según datos del Consejo Superior de la Judicatura, los jueces Penales del Circuito de Bogotá producen sentencias en sólo 79 días, contados desde la primera audiencia de control de garantías.

12 www.inpec.gov.co.

distintas cárceles que dependen del Instituto está desbordada por la cantidad de personas que ingresan a ellas.

El hacinamiento, así como las condiciones en las que efectivamente se lleva a cabo el llamado «tratamiento penitenciario» no brindan, sin embargo, condiciones adecuadas para que las penas cumplan los objetivos declarados por la ley penal y que sean compatibles con el Estado de derecho. El recurso permanente al internamiento (sustituido ahora en una proporción cercana al 15 por ciento con la prisión domiciliaria) como única respuesta a la conducta criminal genera una visión de la cárcel como simple medio de contención de los delincuentes, condenados a purgar su pena en condiciones que, la mayoría de las veces, profundiza su situación de marginalidad o exclusión.

Las medidas sancionatorias en materia penal deben también adaptarse a las condiciones que imperan en las regiones colombianas. En las zonas rurales, por ejemplo, resulta más eficiente y económico para el Estado la condena a trabajos agrícolas en los que el sancionado pueda arraigarse a la tierra en lugar de sufrir las consecuencias de un encarcelamiento. La idea es, entonces, promover la implementación de medidas alternativas al castigo que sean compatibles con las condiciones de vida de los ciudadanos, pero que, además, respondan mejor a sus criterios de justicia¹³.

4.4 Y en ciertas comunidades ¿cómo diseñar un sistema de justicia que contemple un contenido de normas y leyes acordes, a la visión del mundo y la sociedad de muchas comunidades que aun viven en un sistema premoderno de costumbres y creencias, esto es, que los beneficiarios de las leyes al menos estén convencidos de la igualdad ante la ley y de las garantías individuales?

Es indudable que el contenido de muchas de las normas jurídicas de alcance general y obligatorio cumplimiento es vivido por los ciudadanos en forma tal que se adapte a las necesidades de su propio entorno, lo que resulta en el desconocimiento de los mandatos y en la aparición de conflictos que deben someterse a los funcionarios encargados de aplicar la ley.

En la medida en la que el fenómeno paramilitar penetró las diferentes estructuras sociales y suplantó las funciones del Estado, esta situación se tornó más crítica porque las gentes del común acudieron también a la violencia como instancia de mediación de las diferencias, olvidando la existencia de normas de alcance general que podrían recuperar la convivencia perturbada.

Ahora bien, como presupuesto de un Estado de derecho se encuentra la necesidad de defender la ley en su sentido general y abstracto, como medio para resolver los conflictos y crear una conducta social acorde con los valores prevalentes en la sociedad. Esto no obsta, sin embargo, para que se apoyen procesos de creación de disposiciones legales adaptados a las condiciones de vida de las zonas rurales, o de las áreas marginales de las grandes ciudades, ni que las leyes se interpreten, con criterios de validez, que respeten dichas condiciones.

Uno de esos intentos puede concretarse en la selección de situaciones específicas que se viven dentro de las comunidades agobiadas por la violencia, que a la luz de las normas generales resulten «anormales» o estén «desregularizadas» y, hecha esta identificación, se legalicen las situaciones correspondientes que se consolidaron en vigencia de la fuerza, siem-

¹³ En efecto, más allá de que se haya declarado la constitucionalidad de la pena alternativa que la Ley 975 prescribe para los victimarios, la ciudadanía en general considera que esta pena es exageradamente leve frente a los actos cometidos y, por eso, no ve con criterios de justicia, que por conductas menos graves –y menos numerosas– se apliquen penas más altas y con regímenes de ejecución más drásticos que los que deben afrontar los paramilitares que lleguen a ser condenados.

Las medidas sancionatorias en materia penal deben también adaptarse a las condiciones que imperan en las regiones colombianas. En las zonas rurales, por ejemplo, resulta más eficiente y económico para el Estado la condena a trabajos agrícolas en los que el sancionado pueda arraigarse a la tierra en lugar de sufrir las consecuencias de un encarcelamiento.

Sería muy conveniente experimentar con las Casas de Justicia en las zonas rurales, de forma que se cumplan varios objetivos: la información adecuada a los ciudadanos sobre el contenido de la ley y las formas de solución de conflictos que tienen a su disposición; la atención de diferentes trámites y problemas en una misma «agencia» estatal; recibir atención y apoyo psicológico.

pre que con dicha legalización no se afecten los derechos de las personas involucradas en ese tipo de relaciones. Cuando surgieren diferencias, la judicatura deberá resolverlas oportunamente y avalar dicha legalización, a partir de lo cual se podrá exigir el cumplimiento pleno de las normas que rigen en la sociedad.

Así, por ejemplo, está el tema de la propiedad sobre la tierra. En muchas regiones del país la propiedad sobre la tierra se transmite sin apego a las regulaciones generales de la escrituración e inscripción en el registro de instrumentos públicos, con lo cual la tradición se convierte en el único título traslativo de dominio, irregularidad que a menudo ha sido aprovechada por los actores armados para despojar al campesino de la propiedad e inscribir la tierra a su nombre.

En el período de democratización, por consiguiente, es preciso que el Estado emprenda un programa de difusión del contenido de la ley y asistencia legal a los ciudadanos para que «saneen» las situaciones irregulares y puedan incorporarse al tráfico jurídico en condiciones de igualdad con los demás miembros de la comunidad.

Una segunda alternativa es la de regular los fenómenos de acuerdo con la forma como ellos se presentan en la realidad social, lo que implicaría la reforma de las normas jurídicas a través de su derogación – cuando los requisitos o condiciones de su aplicación son impracticables en la región –; o modificación – para adecuarlas a la situación específica –, de forma tal que permitan que los ciudadanos afectados sean tratados en condiciones de verdadera igualdad, sin necesidad de reconocer pequeñas «naciones» dentro del territorio.

Los ámbitos más sensibles para estas modificaciones, por fuera de la investigación de delitos y condena de los responsables, tienen que ver con la propiedad de la tierra, la inscripción de personas en el registro civil, las disputas familiares y la propiedad sobre bienes muebles.

4.5 ¿Cómo crear procedimientos judiciales comprensibles y viables en dichos entornos con restricciones tecnológicas, de conocimiento y de recursos?

En este preciso aspecto del funcionamiento de la administración de justicia resulta necesario hacer una gran inversión de recursos financieros para tratar de avanzar hacia la provisión de los servicios en condiciones de igualdad. Para este propósito sería muy conveniente experimentar con las Casas de Justicia en las zonas rurales, de forma que se cumplan varios objetivos: la información adecuada a los ciudadanos sobre el contenido de la ley y las formas de solución de conflictos que tienen a su disposición; la atención de diferentes trámites y problemas en una misma «agencia» estatal; recibir atención y apoyo psicológico.

El diseño o impulso, según corresponda, de procedimientos verbales contribuirá efectivamente al afianzamiento de la justicia en las regiones, en donde se cuenta con una ventaja relativa en esta materia, en la medida en la que la palabra aún conserva algún valor de prueba.

5. Recomendaciones

De acuerdo con los análisis presentados, pueden aventurarse las siguientes propuestas o recomendaciones específicamente relacionadas con el sector de la administración de justicia, en procura de lograr un proceso de democratización de las regiones colombianas:

5.1 Los servicios de administración de justicia que prestan los fiscales, defensores, agentes del Ministerio Público y jueces, deben implementarse en todas las regiones, con un fuerte respaldo de las demás instituciones del Estado que les provean facilidades de funcionamiento, seguridad en el ejercicio de sus funciones, protección a sus agentes, y cumplimiento irrestricto de sus decisiones.

- 5.2 La administración de justicia debe implementarse bajo un esquema general guiado por el principio según el cual un adecuado funcionamiento del aparato de justicia es condición indispensable para el logro de la convivencia pacífica y la consolidación de la democracia, teniendo presente que la eficiencia de los servicios de justicia está dada en función de que estos atiendan oportunamente las demandas concretas de los ciudadanos y que sus decisiones correspondan a los criterios de igualdad y justicia que imperan en ellos.
- 5.3 El aparato de administración de justicia debe ser robustecido en todas las ramas del derecho, no fincando el logro de la democratización en la solución de los problemas de orden penal, sino garantizando, además, que las cuestiones civiles, laborales, de familia y de las demás materias, serán resueltas con prontitud, eficiencia y de acuerdo con los criterios de justicia material.
- 5.4 Bajo este esquema general de organización del aparato de administración de justicia, es preciso, sin embargo, diseñar esquemas específicos de resolución de los conflictos según su naturaleza, separando los modelos de acuerdo a los siguientes cinco conceptos: i) las conductas que afectan el orden en las calles; ii) los conflictos interpersonales y las respuestas a la criminalidad «convencional»; iii) los comportamientos originados en el ejercicio de la violencia por los aparatos organizados de poder (violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario); iv) la criminalidad oficial y de cuello blanco; y v) los delitos relacionados con estupefacientes, otras formas de enriquecimiento ilícito criminal y terrorismo.
- 5.4.1 Los procedimientos que se implementen para la atención de las conductas que afecten el orden en la calle han de ser expeditos, simples y desformalizados; pueden ser confiados a los inspectores de policía, corregidores, alcaldes o centros de conciliación; sus respuestas no deben ser punitivas y han de estar regidas por principios educativos que privilegien la convivencia pacífica; la mediación y la conciliación pueden ser instrumentos adecuados para la resolución del conflicto.
- 5.4.2 En materia de conflictos interpersonales que afecten bienes jurídicos protegidos por el sistema penal, y las conductas de criminalidad convencional, el modelo debería contemplar la instauración de un fiscal acusador, un juez de control de garantías y un juez de conocimiento en cada municipio, a fin de que mediante procedimientos ágiles –no sumarios– se permita brindar respuesta oportuna a las demandas de justicia. En este modelo, bien podrían mantenerse la flagrancia y la aceptación de cargos como instituciones de agilización de los procesos, si correlativamente se impulsa una doctrina de respeto irrestricto a las garantías judiciales, la atención efectiva de la defensoría en todos los casos, y la solución de los casos con fundamento en las particularidades sociales y culturales de la región en la que se producen.
- 5.4.3 Cuando se trate de los comportamientos originados en el ejercicio de la violencia por los aparatos organizados de poder (violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario), el esquema de juzgamiento debe centralizarse en dos o tres Circuitos Judiciales por departamento, en los que se provean servicios de protección a los funcionarios, medios logísticos y materiales de investigación, fuerte respaldo institucional [estatal e internacional, si fuere del caso] y criterios que orienten la administración de justicia hacia los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.
- 5.4.4 Para la atención de la criminalidad oficial y de cuello blanco, el modelo de administración de justicia quizás demanda la centralización de la investigación y las decisiones en las cabeceras de los Distritos Judiciales, manteniendo el fuerte respaldo institucional y la protección a los funcionarios, pero asegurando al mismo tiempo que los jueces y fiscales que conozcan de estas causas gocen de autonomía e independencia respecto de los demás poderes públicos y del poder material de quienes dominan las regiones, con presupuesto suficiente para sus desplazamientos a los

Para la atención de la criminalidad oficial y de cuello blanco, el modelo de administración de justicia quizás demanda la centralización de la investigación y las decisiones en las cabeceras de los Distritos Judiciales, manteniendo el fuerte respaldo institucional y la protección a los funcionarios.

municipios en donde se realizó la conducta y la práctica de pruebas o recolección de evidencias, así como medios adecuados de investigación.

- 5.4.5 En los delitos relacionados con estupefacientes, otras formas de enriquecimiento ilícito criminal y terrorismo, el esquema de la administración de justicia debe hacer énfasis en la protección de los funcionarios, el fortalecimiento de las capacidades investigativas de la Fiscalía, la independencia de los jueces y el respaldo institucional. En estos casos podría centralizarse la investigación y el juzgamiento en la capital de la República, con normas de procedimiento que, en todo caso, preserven los derechos y garantías de los imputados y acusados.
- 5.5 En materia de selección y designación de los funcionarios que integran el aparato de justicia, se proponen las siguientes recomendaciones: i) selección de los funcionarios de entre los miembros de la comunidad en donde van a prestar sus servicios; ii) procesos de selección (incluidos agentes del ministerio público y defensores del Estado) mediante concurso de méritos; iii) evaluación de conocimientos no sólo jurídicos, sino también sociológicos de la región; iv) perfil que garantice autonomía de criterios de interpretación de la ley, independencia de los poderes públicos y materiales que operen en las regiones y respeto irrestricto a las garantías judiciales.
- 5.6 Establecimiento de procedimientos judiciales diferenciados y normas legales que patrocinen la inclusión de los criterios de igualdad y justicia de las regiones, construyendo consenso alrededor de valores fundamentales de la democracia, pero reconociendo la diversidad de los valores y soluciones de las regiones.
- 5.7 Una estrategia de divulgación y concienciación en la comunidad que asegure su conocimiento acerca de los servicios de administración de justicia que presta el Estado, y el respaldo comunitario a las decisiones de los jueces.
- 5.8 Implementación de programas que garanticen la publicidad y el cumplimiento oportuno y sin discusiones de las decisiones de los jueces.