ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA LA FAMILIA EN BOGOTÁ "DEL DICHO AL HECHO"[1]

ADMINISTRATION OF JUSTICE FOR THE FAMILY IN BOGOTÁ FROM WORDS TO ACTION

Lilia Zabala Ospina[2]

Recepción: Junio 12 de 2013
Aceptación: Agosto 22 de 2013

Cómo citar este artículo:
Zabala O. Lilia. (2013). Administración de justicia para la familia en Bogotá "del dicho al hecho" *Inciso*, Vol. (15), 159-178

Resumen

Esta investigación muestra algunos aspectos sobre la forma cómo se presta la administración de justicia en asuntos de Derecho de Familia en Colombia, particularmente en la ciudad de Bogotá. Se fundamenta en la observación que se realizó en la prestación del servicio de justicia en diferentes entidades que atienden asuntos legales en la familia, de la práctica jurídica y de un trabajo de veeduría ciudadana realizado en distintas comisarías de familia y juzgados de familia en Bogotá. Investigación que se realizó entre USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y la Universidad de los Andes de Bogotá. El resultado de esta investigación permitió mostrar lo que sucede en la práctica con la prestación del servicio de justicia en el Derecho de Familia. También se busca motivar una reflexión respecto a la calidad del servicio que se presta, comparado con lo que determina la ley en general y el ordenamiento del servicio público. De la misma manera, se cuestiona, desde la percepción de aquellos que acuden a las instituciones, si los principios constitucionales y legales se cumplen al interior de algunos de estos organismos que tienen el deber de garantizar y restituir los derechos de las personas que lo requieran; o si por el contrario, contribuyen a la

1 Este artículo es resultado del Proyecto de investigación: "Veeduría al área de atención general a la Comisaría de Familia de la localidad de Usaquén y a ocho Juzgados de Familia de la ciudad de Bogotá". Realizada por los Estudiantes del Consultorio Jurídico de la Universidad de Los Andes. 2009- 2010. En el marco de cooperación académica Universidad de los Andes y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

2 Abogada. Universidad Santo Tomás. Bogotá. Especialista en Derecho de Familia. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Licenciada en Derecho Canónico. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Especialista en Educación y Orientación Familiar. Fundación Universitaria Monserrate. Bogotá. Abogada Litigante. Docente. Investigadora. Coordinadora Área de Familia, Consultorio Jurídico Universidad de los Andes. Bogotá. almalilizabala@yahoo.com Colombia.

vulneración de los mismos. Se concluye, que los usuarios no están satisfechos con el trato recibido y que son varios los problemas que deben tenerse en cuenta en la reforma a la justicia en Derecho de Familia y en el diseño de las políticas públicas para mejorar la calidad del servicio.

Palabras Clave
Dignidad, familia, justicia, servicio, usuarios.

Abstract

This article highlights some aspects regarding the way administration of justice is given by the Law of Family in Colombia, particularly in Bogotá City. It is grounded on the observation that took place in the provision of different entities administration of justice that take care of family legal issues, legal practice and a citizen oversight conducted in different family commissaries and family Courts in Bogotá. This research was conducted by USAID (United States Agency for International development) in association with Universidad de los Andes Bogotá. The results of this research allowed us to show what really happens in the provision of Family Justice Law practice. It also seeks to motivate a reflexion about the quality of the services provided compared to what it has been determined by the General Law and the Public Service Ordainment. In the same way, from the perceptions of those who come to institutions, it is questioned whether the constitutional and legal principles are fulfilled at the interior of some of these organisms which ought to guarantee and restore the Rights of the people who require it; or on the contrary, they contribute to their infringement. It is concluded, that users are not satisfied with the treatment received and that in the Family Justice reform, the problems for to be taken into account are varied as well as those of the design of public policies to improve the quality of service.

Key words
Dignity, family, justice, service, users.

Introducción

Con el fin de garantizar la efectividad de los derechos ciudadanos, y su protección integral, para dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política de Colombia, (2012: Art. 42) , se ha instaurado un sistema constituido por diferentes instancias, Galvis, (2001: 115)

donde, entre otras, se encuentran: juzgados de familia, defensores de familia, centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar familiar (ICBF), comisarías de familia, Fiscalía General de la Nación y centros de conciliación. Con el propósito de determinar si se está prestando adecuadamente el servicio, en estos organismos de protección al menor y a la familia, se iniciaron actividades de observación y de entrevistas con las personas que acuden directamente a las mencionadas instituciones. Se encontró que los usuarios hacen referencia al lento avance de los procesos y a la falta de justicia en las decisiones. Además de ineficaces, carecen de buen trato con los usuarios del servicio, lo que les genera, al solicitar el servicio, incomodidad, tedio, fastidio, desgaste y un enorme disgusto, dentro de las instalaciones de estos organismos. Por lo que manifiestan sentirse "vulnerados y maltratados".

Después de este ejercicio, se inició una veeduría ciudadana en varios juzgados de familia y comisarías de familia, siguiendo como se establece en "Justicia para todas y todos; guía práctica para ejercer veeduría en justicia", una técnica para ejercer intervención en razón a que: "El respeto y garantía de nuestros derechos como ciudadanos, por parte de las autoridades judiciales es un deber fundamental que debe ser vigilado en interés de toda la ciudadanía" (2008: 31), veeduría que permitió verificar el cumplimiento de los procesos en la atención general a usuarios del servicio de la prestación de justicia. Con base en esta técnica se han realizado varios ejercicios de vigilancia y observación a las instituciones que atienden asuntos de familia[3]. Los puntos que se revisaron en las veedurías, se hicieron extensivos a otras instituciones que trabajan con aspectos relacionados con la familia, como las defensorías de familia y fiscalías, que a pesar de no haber sido objeto de estas veedurías formalmente, han sido analizadas desde el punto de vista de la práctica jurídica a través del mismo ejercicio y de la observación.

Para posibilitar la evaluación relacionada con los derechos que como usuarios de la justicia se le debe reconocer a los individuos ante la ley, como son, acceso a la justicia, atención integral con dignidad, solución pronta, justa y oportuna a los conflictos que atentan contra la integridad, la

3 Proyecto de Veeduría (2009-2010). Atención general a la Comisaría de Familia de la Localidad de Usaquén y a ocho Juzgados de Familia de la ciudad de Bogotá; Realizada por los Estudiantes del Consultorio Jurídico de la Universidad de Los Andes. 2009-2010 en el marco de cooperación académica Universidad de los Andes de Bogotá y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Bogotá: Usaid.

4 Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (USAID). (2008). *Justicia para todos y todas: guía práctica para ejercer veedurías en justicia.* Bogotá: (30-32).

vida, honra, bienes, la integridad personal y familiar y demás libertades[4]. Se realizó un análisis, respecto a la calidad del servicio prestado a los usuarios en estas instituciones. En este orden de ideas, se tiene en cuenta la formulación de la Ley 270 de 1996, modificada por la Ley 1285 de 2009, la cual estableció, en cabeza del Estado, la función pública de garantizar los derechos fundamentales al debido proceso, la defensa y la dignidad de los usuarios del sistema judicial colombiano.

Es aquí, donde surge la pregunta ¿Se están prestando los servicios adecuados y oportunos para que las personas que acuden a los entes de administración de justicia en familia, encuentren respuesta y garantía de los derechos que tienen ante el Estado colombiano, siendo un "Estado Social de Derecho"?

En el proceso de atención general, se establecieron tres aspectos fundamentales de la gestión del servicio público que se presta a la ciudadanía: la accesibilidad a la información, la dignidad y respeto en la atención y por consiguiente la satisfacción general del servicio.

Accesibilidad a la información

El artículo 87 de la Constitución Política de Colombia dice que "Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo". En este mismo sentido el artículo 2 de la Ley 270 de 1996 señala que el "Estado garantiza el acceso de todos los asociados a la administración de justicia". Tanto del precepto constitucional como del legal, se concluye, que el acceso a la justicia no solo implica un derecho que tienen las personas para poder iniciar procesos judiciales, garantizar sus derechos fundamentales y solucionar controversias con terceros; implica que, cualquier persona puede, sin problema y a través de los medios establecidos por la ley, acceder a la información de su proceso, con el fin de que se le garanticen el ejercicio del derecho de defensa, al debido proceso y la celeridad. En este sentido se encontró que los usuarios no tenían un fácil acceso a la información de su proceso porque el sistema implementado de turnos no funcionaba, no era entendible o llegaban cuando ya se había acabado el reparto de fichas. Además, porque los libros que contenían la información no estaban al día, o no se sabía que poseían la información o por desconocimiento en el manejo de un computador o porque el funcionario

no suministraba con claridad la información o porque se desconocía el procedimiento legal. Los motivos varían de acuerdo con el asunto del que se trata y el organismo donde se acuda. Son diferentes las modalidades que se manejan en las instituciones, estas dependen de la cantidad de funcionarios disponibles, de los horarios o de la organización que la parte general de las instituciones ordena o por distribución interna de quien esté a cargo. Por ejemplo, en algunos centros zonales del ICBF se maneja el sistema de entregar turnos a primera hora, en algunas defensorías se llega incluso a entregar un número determinado de turnos en una hora fijada, iniciando en la madrugada.

También se encontró que el medio utilizado para acceder al servicio y consultar su proceso en los juzgados de familia, es directamente con los funcionarios (41%) de los entrevistados, en contraste con quienes utilizan los demás medios como el sistema (21%), los estados o edictos (13%), libros y/o expedientes (14%)[5]. No puede discutirse la gran afluencia de público que asiste a diario a estas instituciones para denunciar sus asuntos familiares, y tampoco lo es que el número de funcionarios es mínimo y no suficiente para resolver de manera eficaz estos asuntos. Es necesario cuestionarse si se requiere que los usuarios deban dirigirse a la entidad para consultar el estado de sus procesos, cuando en la actualidad se cuenta con los medios tecnológicos como alternativa de celeridad y eficacia para satisfacer los requerimientos de toda la población que demanda justicia, y dejar un espacio más amplio para la atención de aquellos usuarios que carecen de acceso a este tipo de tecnología. Los estudios de veeduría a los que se refiere este escrito, muestran que en varios días de la semana, se presentan congestiones tanto en la Comisaría como en los ocho juzgados vigilados, afectando el cumplimiento y celeridad que se espera en la prestación del servicio de justicia de familia[6], siendo este un deber que les compete, USAID. (2008:32). *Justicia para todos y todas: guía práctica para ejercer veedurías en justicia*. pero que no se está cumpliendo, posiblemente debido a la gran demanda de usuarios que acuden a ellos para consultar, respecto a trámites y procesos, que podrían verificarse a través de otros medios, como internet o un centro de información personalizado para no recargar de trabajo los funcionarios de los juzgados.

5 Tomado de encuestas a usuarios de los juzgados de familia referidos al ejercicio de las veedurías.
6 Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Chía.

En las defensorías de familia, el número de usuarios que se presentan a diario, sobrepasa la capacidad de atención de los funcionarios asignados para la atención. La sola asesoría y recepción de casos puede tomar un día entero al funcionario, o gran parte del día, de tal forma, que el desarrollar el procedimiento establecido para cada caso, elaboración o presentación de demandas con el fin de dar solución a la mayoría de los asuntos que van más allá de la consulta, hacen que en el análisis no se encuentre el espacio en tiempo laboral por parte del funcionario para que cumpla con lo enunciado. En comisarías, ICBF, fiscalías y juzgados, sucede lo mismo. Es por esto, que las instituciones han desarrollado estrategias para la recepción de casos que en algunas ocasiones atentan contra la prestación del servicio de justicia o contra la dignidad de la persona; medidas que van desde la entrega de un número determinado de turnos a las 7:00 a.m./ 8:00 a.m., para atender en horas de la mañana hasta tener la primera atención por parte del vigilante de la comisaría, quien es el primer filtro, ser atendidos por una recepcionista que no tiene conocimiento alguno de derecho, recibir denuncias en determinados días o entregar títulos judiciales en días y horarios establecidos, fijar audiencias solo en las horas de la mañana o lo que es común en nuestro sistema, que estas sean atendidas por cualquier funcionario sin la presencia del juez o del comisario de familia, en el curso de "toda" la audiencia, etcétera. La situación de los turnos hace que algunos usuarios vendan turnos, llegan a hacer una fila desde las 5:00 a.m., se queden sin ser atendidos , crean que hay denegación de justicia o lo que es peor se sientan humillados y poco respetados al tener que pedir permiso en su trabajo por varios días, para poder cobrar un título de alimentos. Estas prácticas para acudir a la justicia en el área de familia hacen que se corra el riesgo manifestado en tanto que "La administración de justicia en Colombia, es como el "Castillo de Kafka" ya que son muchos los casos que se dejan archivados y aislados, ausentes de atención profesional" (Galvis, 2001: 26).

Los funcionarios entrevistados afirman que su trabajo se ve afectado por la falta de equipos adecuados, actualizados y rápidos, incluso en la mayoría de los juzgados no hay acceso a internet. Los implementos de trabajo no son suficientes y cuando se agota el material, no se abastece a tiempo; en algunos de estos entes de administración de justicia en el área de familia, varios de estos servidores públicos, manifiestan insuficiencia, tanto de computadores e impresoras en cantidad y calidad lo que es un obstáculo para el correcto desarrollo de las actividades. Algunos funcionarios declaran que los equipos son de su propiedad, puesto que los que se

dieron para la prestación del servicio, eran obsoletos, se demoraban en realizar reparaciones y mantenimiento cuando era reportada alguna falla. En muchas ocasiones por el mal funcionamiento del sistema, los registros deben realizarse de forma manual, lo que retrasa la atención al usuario y hace que la cantidad de gente y el tiempo de espera sean elevados.

Cuando se acude a estas instituciones se evidencia, la falta de inversión en los juzgados de familia, es allí donde amerita preguntarse, ¿Puede realmente el Estado ofrecer seguridad jurídica y garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de aquellos que están siendo víctimas de alguna violación en el ámbito familiar?

En la actualidad, la mayor parte de las entidades privadas de prestación de servicios a la ciudadanía, en cuestión, hacen uso de la tecnología como herramienta que permite organizar y agilizar la atención a los usuarios. Algunas están en el proceso de modernización día a día con la intención de cumplir su misión y su visión, para dar agilidad y facilitar el acceso a la justicia, un ejemplo de ello, es el Juzgado Tercero Promiscuo en el Municipio de Chía[7] que hace recuperar la fe en creer que sí es posible, está sistematizado y los procesos pueden ser consultados vía internet, el sistema siempre funciona y solo se acude al juzgado en casos necesarios, tales como: las audiencias, retiro de documentos, entrega de los mismos, esto hace que haya acceso a la información periódicamente lo que proporciona aparentemente mayor tranquilidad a los funcionarios del despacho, quienes, vale decir, atienden con la amabilidad, cortesía y claridad; esto no es lo general ni común en estas instituciones. Este es el resultado de un trabajo en equipo y de una excelente dirección donde no hay intervención directa del Estado.

Dignidad y respeto en la atención

La dignidad humana es el fundamento de los derechos que se conceden al hombre; a ella, hacen referencia, la Constitución Política y los tratados internacionales. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad. La Ley Estatutaria 270 de 1996 establece, que es deber de los funcionarios judiciales respetar, garantizar y velar por la salvaguarda de los derechos de quienes intervienen en el

7 Edificio “Nemqueteba” de Bogotá. Avenida Jiménez, Calle 15 con Carrera Séptima.

proceso. En este sentido, garantizar la dignidad y el respeto en la atención a los usuarios del sistema judicial, es una obligación constitucional que deben cumplir las autoridades judiciales, "no importa la condición en que acudamos o nos encontremos frente a la justicia, ya sea como demandantes, demandados, querellantes, querellados, quejosos, víctimas u ofensores, detenidos, capturados, imputados o acusados".

Resaltando la importancia que le da la ley a la dignidad y respeto a todos los ciudadanos "sin excepción", se revisaron los siguientes aspectos, entre otros: tiempo de espera para ser atendido, respeto en el trato por parte de los funcionarios, comodidad y organización en las instalaciones de cada entidad, nivel de satisfacción en las respuestas dadas por los funcionarios. En este aspecto, es relevante recordar el papel que juega el Consejo Superior de la Judicatura, al cual, la (Ley 270 de 1996), le atribuyó entre varias de sus funciones, el deber de "crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir los tribunales, las salas de éstos y los juzgados cuando así lo requieran para la más rápida y eficaz administración de justicia".

Con el propósito de conocer si la realidad de los establecimientos que imparten justicia a nivel de familia en Colombia, es coherente con lo establecido por la Constitución Política de 1991, y sus correspondientes leyes, se verifica que el panorama no es halagador. Por ejemplo, respecto a las instalaciones en las que se ubican los juzgados de familia[8]. Son inapropiadas para la prestación del servicio requerido, que atentan no solo contra el bienestar de los usuarios sino que pone en peligro la misma salud de los funcionarios que laboran allí. Más grave aún, es que, a pesar de ser tan evidentes estas situaciones mencionadas, se empezó en el mes de agosto de 2011 con un proyecto de Justicia Siglo XXI[9] que incorpora la tecnología a los despachos judiciales, "pero" en el mismo espacio físico.

En las comisarías de familia, los usuarios y los mismos funcionarios responden de manera negativa, al adecuado estado de las instalaciones para audiencias y atención general: "además de lo incomodas, falta de privacidad hay hacinamiento tanto en la baranda de atención al público,

8 Consejo Superior de la Judicatura. Acuerdo 1591 de 2002(octubre 24) Diario Oficial No. 45.302, de 6 de septiembre de 2003. Por el cual se establece el Sistema de Información de Gestión de Procesos y Manejo Documental (Justicia XXI).

9 Palabras de los usuarios que respondieron las encuestas formuladas en los ejercicios de veeduría realizados Consultorio Jurídico Universidad de los Andes - USAID 2009-2010.

como en los cubículos de atención, no hay espacios apropiados ni suficientes para archivar los expedientes, lo que genera lentitud en la búsqueda y por ende, se demoran los procesos más de lo reglamentado por Ley" (Proyecto de Veeduría 2009-2010). Las fiscalías y las defensorías de familia no se alejan de esta situación. Sus instalaciones son estrechas, salvo algunos casos donde en las defensorías, son grandes, mas no cómodas. Además la falta de un número suficiente de funcionarios hace que las personas carezcan de buena atención y tengan que esperar mucho tiempo para ser escuchadas.

Así las cosas, al revisar la calidad del servicio que se presta, existe una estrecha relación entre calidad del espacio físico y el trato en las relaciones interpersonales, elementos que afectan al funcionario y al usuario. En este mismo sentido, incluso, en algunas ocasiones se afecta la dignidad de los usuarios y la calidad del servicio que se presta.

Satisfacción general del servicio

En los usuarios del servicio se encuentra una inconformidad por el trato inadecuado de los funcionarios, manifiestan que, "hay discriminación en razón del sexo o del papel que tenga dentro del caso" "no dejan hablar"; "son duros"; "se sale más maltratado de lo que se vino"; "algunos son muy maleducados"; "los funcionarios son parcializados"; "falta de claridad y entendimiento"; "no han sido amables"; "lo gritan a uno", y lo que es peor, si es una Comisaria de Familia no dejan entrar con abogado…[10].

La insatisfacción con el servicio es generalizada, los usuarios no se sienten respetados ni reconocidos, a pesar de que "el centro de la gestión pública debe ser el ser humano". (USAID. 2008:31). Con respecto a este planteamiento cabe la pregunta ¿La justicia en materia de familia en Colombia está tomando en cuenta al ser humano como centro de su gestión?

10 Consejo Superior de la Judicatura. Acuerdo 1591 de 2002 (octubre 24) Diario Oficial No. 45.302, de 6 de septiembre de 2003. Por el cual se establece el Sistema de Información de Gestión de Procesos y Manejo Documental (Justicia XXI), para la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, los Tribunales Administrativos, los Tribunales Superiores y los juzgados, el cual será suministrado e implementado por la Unidad de Informática de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, responsable de su mantenimiento técnico y actualizaciones, las cuales requerirán de la previa autorización de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Respondiendo este interrogante, vale la pena, mostrar la situación que se evidenció en una de las veedurías realizada en una comisaría y es que las estadísticas arrojan que el 62% de los casos son recibidos por el vigilante, situación que en primer lugar, no está permitida según la circular 8 del 27 de mayo de 2008: "La intervención del personal de seguridad y vigilancia debe limitarse a indicar la ubicación de la recepción, para que allí se atienda cualquier solicitud o requerimiento de la ciudadanía" y en segundo lugar, se está violando el derecho de las víctimas a recibir un trato digno y respetuoso en razón a la problemática que consultan (USAID, 2008:). Los usuarios llegan ante las autoridades competentes, con la expectativa de ser recibidos adecuadamente y de que se les brinde una solución en consideración a su dignidad humana, de forma efectiva y oportuna, respetando los derechos que como usuarios tienen ante la Constitución y la ley, y por lo tanto, los funcionarios y encargados de proveer el servicio, actuen de manera ética y honorable, (USAID, 2008).

En el caso de los juzgados de familia opera de una forma diferente porque los procesos son adelantados en su mayoría por abogados o estudiantes de Derecho, ellos son activos en un Consultorio Jurídico o por los mismos defensores de familia. Sin embargo, la presencia de usuarios que no tienen conocimiento del Derecho de Familia, por el contrario solo dan cuenta del tipo de proceso que tuvieron que adelantar, es bastante alto. Se observa gran cantidad de usuarios en su mayoría mujeres con sus hijos en los juzgados de familia, suplicando una respuesta del estado de sus procesos, generalmente son de alimentos para menores. Los usuarios que denuncian delitos contra la familia también se muestran insatisfechos con la atención y con las instalaciones.

La pregunta es: ¿Qué sucede con la infraestructura de estos establecimientos que atienden gran cantidad de usuarios en la búsqueda de justicia y la eficacia, celeridad y oportuna diligencia en los procesos? Al respecto, la entidad competente, debería replantear la situación, el estado de las instalaciones de los juzgados de familia, las comisarías, las defensorías de familia, las fiscalías, y de las entidades que prestan servicio de justicia a la familia y a sus integrantes. Y ¿Qué pasa con el trato que la mayoría de los usuarios reciben en estas entidades? Se evidencia un manejo irrespetuoso que atenta contra la dignidad de los usuarios del servicio, por tanto se puede afirmar que este es uno de los aspectos que hay que cambiar por parte de los funcionarios y de aquellos que diseñan las políticas públicas, en aras de prestar el buen servicio en la administración de justicia en el área de derecho de familia, es un derecho y cuestión de "dignidad".

Por lo anterior es urgente una reforma en la prestación del servicio de justicia, en al área de familia, que se debe encaminar, no solo a solucionar los alargues procesales innecesarios, sin faltar naturalmente al debido proceso, sino que debe enfocarse a eliminar el trámite burocrático y el maltrato de los funcionarios que prestan un mal servicio.

Materiales y métodos

Las dos investigaciones principales, base de este artículo realizado en los juzgados de familia de Bogotá y en las comisarías de familia de la misma ciudad. Para la recolección de información se elaboró un diseño de casos y controles, entrevistas abiertas y encuestas dirigidas. Estos instrumentos fueron aplicados a los funcionarios y a los usuarios de estas instituciones en el curso de diez (10) meses la de los juzgados de familia y ocho (8) meses en las comisarías de familia. La veeduría de las comisarías fue realizada por diferentes universidades de Bogotá en la Facultad de Derecho y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La Universidad de los Andes de Bogotá se encargó de adelantar la veeduría a la Comisaría de Usaquén, realizando en el curso de seis meses encuestas y entrevistas a cinco (5) funcionarios y a trescientos ochenta (380) usuarios. En los juzgados de familia fueron encuestados setecientos noventa (790) usuarios y veinte (20) funcionarios de ocho (8) juzgados diferentes que fueron los observados. Además se adelantaron visitas de observación por parte de los encuestadores en los horarios de atención de dichas instituciones durante los meses de investigación. En las defensorías de familia y en las fiscalías se hicieron ejercicios de observación por parte de 10 estudiantes del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes durante 8 meses de agosto de 2011 a noviembre de 2011 y de febrero de 2012 a mayo de 2012 y se realizaron cincuenta (50) encuestas.

Resultados

Las investigaciones realizadas arrojaron como resultado que el servicio de atención general en la prestación del servicio de justicia en Bogotá, debe mejorarse no solo en términos de las políticas públicas en familia sino en suministrar herramientas necesarias para la prestación del servicio, y mejorar por parte de los funcionarios, la calidad de atención a aquellos que acuden a consultar y adelantar procesos en estas instituciones. En el proceso de atención general, se establecieron tres aspectos fundamentales de la gestión del servicio público que se presta

a la ciudadanía: la accesibilidad a la información, la dignidad y respeto en la atención, la satisfacción general del servicio, con diferentes variables como las instalaciones en ubicación, aseo, suficientes, adecuadas; la facilidad de consulta con herramientas suministradas, el tiempo de espera, el asunto que se indaga, duración del proceso, satisfacción de atención personal y del trabajo desempeñado, entre otras variables. Algunos de esos aspectos fueron evaluados como favorables, otros como desfavorables. El tema que nos ocupa principalmente en este escrito es la satisfacción general del servicio, donde el 75% de los encuestados y entrevistados manifestaron que las instalaciones eran insuficientes e inadecuadas para el servicio y el 72% de los usuarios respondieron no sentirse bien atendidos por parte de los funcionarios, el 96% de los funcionarios respondieron que no tienen las herramientas necesarias para desempeñar su labor. Es de resaltar que la investigación realizada en los juzgados de familia, de los ocho (8) juzgados observados solo en uno (1), el 55% de los usuarios encuestados se sintieron irrespetados en el trato recibido, porcentajes que se invierten cuando se trata del respeto recibido en las defensorías de familia y en las comisarías de familia, donde el 65% se sienten maltratados. Y en las fiscalías el 53% más que maltratados se sienten ignorados y sin protección alguna.

Discusión de resultados

Los datos de las investigaciones muestran que no se están prestando los servicios adecuados y oportunos para que las personas que acuden a los entes de administración de justicia en familia en Bogotá encuentren respuesta y garantía de los derechos que tienen ante el Estado colombiano, siendo un "Estado Social de Derecho". Los usuarios no encuentran protección ni respuesta a sus dificultades familiares cuando acuden a las instituciones que representan la legislación familiar como alternativa de solución o de mediación, se les vulnera su dignidad y no se les da solución pronta ni clara a sus expectativas, tampoco gozan de un acceso a los mismos partiendo de su falta de conocimiento en los términos legales, a pesar de ser permitido por ley que acudan directamente sin la presencia de un abogado o estudiante de Derecho de Consultorio Jurídico, tampoco se sienten respetados y consideran que no se les valora en varios sentidos tales como las instalaciones que son inadecuadas, sucias y con falta de privacidad, y el trato recibido por parte de los funcionarios de baranda. En este sentido los funcionarios mismos expresan su inconformidad frente a las instalaciones y a la falta de herramientas de trabajo para

desempeñarse, situaciones que hacen que no haya celeridad y en algunas ocasiones respeto a los usuarios. El problema va más allá del diseño de políticas públicas en familia o cambios de estructura de instituciones o cambios legislativos. Las variables de dignidad y respeto en la atención y satisfacción general del servicio en términos generales no fueron nada favorables según la percepción de los usuarios.

A la administración de justicia en nuestro país se le critica la falta de organización en la recepción de los asuntos y de celeridad en las respuestas o soluciones a los mismos, evidenciando una falta de justicia por llegar tardíamente en la mayoría de los asuntos. Esta poca celeridad y cualquier otra crítica que se haga a la prestación del servicio, se le ha endilgado a la falta de personal para resolver tantos asuntos, a la carencia de una buena planta física y a la deficiencia de tecnología, entre otros. Sin embargo, considero que la investigación que se presenta en este escrito a pesar de evidenciar las falencias anunciadas, estas, no son la única razón por la que la prestación del servicio de justicia en los despachos judiciales en Bogotá en los asuntos de familia, es deficiente. La atención en la mayoría de estos despachos tiene unos baches más grandes que las instalaciones, la falta de personal y la tecnología. Se demuestra la insatisfacción del servicio prestado con diferentes variables, donde las enunciadas son solo algunas, que no dejan de ser importantes y que no dejan de tener incidencia en la imagen que tienen quienes acuden a buscar el servicio. La investigación arroja la percepción generalizada de los usuarios del servicio como una falta de buen trato y de calidad humana en el momento de la atención; características que hacen que los usuarios sientan vulnerada su dignidad en el momento de acudir a los organismos de atención en asuntos de familia. Si se suman las variables, el resultado obtenido es la falta de confianza en la justicia y la mala imagen del funcionario y de la instituciones que prestan el servicio. Lo que preocupa es que el servicio con la caracterización de “buen trato” y respeto al usuario, a pesar de afectar la dignidad humana no es la base de la prestación de este servicio público, al hablar de políticas públicas en familia o servicio de justicia y/o acceso a la justicia se programa tecnología, instalaciones, personal, se habla de gratuidad, celeridad, publicidad, etc.., pero no se tiene en cuenta la percepción real de los usuarios, cuando la satisfacción del servicio por parte de este debe ser realmente el objeto primario de las políticas públicas o la base de las mismas, puesto que no importa el mejoramiento de otras variables si el usuario no se siente satisfecho; es él quien realmente puede evidenciar la buena o la mala prestación del

servicio. Ya lo mencionan otros al hablar de la meta en las reformas de justicia (MacLean: 2009). Esa es la diferencia que se encuentra al acudir a despachos judiciales que atienden asuntos de familia en otras ciudades o municipios, donde la política es la misma o por lo menos tiene la misma base nacional y posiblemente similitud en la carga laboral para los funcionarios y se evidencia falta de instalaciones adecuadas y tecnología pero la percepción de servicio y respeto del usuario es diferente, cuando se sale de estos despachos se siente la diferencia; si bien el problema no se ha resuelto, el reconocimiento personal, el respeto y el buen trato recibido hace que la sensación de protección del Estado y la esperanza de solucionar el asunto, se conviertan en la confianza en la justicia y en la fe en las instituciones públicas. Este buen trato y reconocimiento del usuario en todas sus dimensiones es trabajado arduamente en otras instituciones públicas en Bogotá, tales como las superintendencias, los juzgados penales y la procuraduría, entre otras. El sistema como está diseñado y el servicio que se presta en Bogotá en asuntos de familia no responde a las expectativas de los usuarios, no se ofrece un servicio de calidad y aunque esta depende de varias situaciones como las variables mencionadas, es decir, las herramientas de trabajo, el personal suficiente y las instalaciones adecuadas, estas son solo una parte porque el servidor público debe ser consciente de su labor y llevar a cabo la teoría que en la mayoría de los casos tiene sobre la forma como debe desempeñarse y dar buen trato a quien acude al servicio para que de esta forma pueda realmente evidenciarse en términos cuantitativos y cualitativos la percepción positiva del servicio de justicia. Esta es una responsabilidad compartida entre quienes diseñan las políticas públicas, quienes las ejecutan y los usuarios.

Conclusiones

Usando el proverbio popular "Del dicho al hecho hay mucho trecho", en materia de administración de justicia para la familia en Colombia hay mucho camino por recorrer, el ejercicio práctico de la forma cómo se presta el servicio contradice la normatividad y se atenta contra la dignidad de las personas en el momento que son usuarios del mismo. A pesar de que la Constitución y la normatividad que sigue a esta, atribuye a la familia un lugar privilegiado, le garantiza el cuidado y protección que merece para su plena armonía y el pleno desarrollo, el ejercicio de los derechos de todos sus miembros, en el momento de llevarlo a la práctica, todo parece indicar

que ni los funcionarios públicos lo saben hacer, ni los mismos usuarios lo saben exigir. Y, si algunos se atreven a exigir, y en consecuencia deciden *"no soportar más"* este abuso, el resultado es el mismo, protesten o no, con el agravante de poder recibir una retaliación por parte del despacho en el desarrollo de su proceso; que generalmente no es en el fallo, pero sí en la celeridad del procedimiento; El concepto de dignidad ha tenido un amplio desarrollo jurisprudencial, pues de acuerdo con el artículo1° de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. Ahora bien, en la Sentencia T-317 de 2006 el constituyente manifestó: "El respeto a la dignidad humana no sólo es una declaración ética sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades. Su acato debe inspirar a todas las actuaciones del Estado". (Sent. T-317 de 2006 M. P. Clara Inés Vargas Hernández). Por otro lado, en la Sentencia T-702 de 2001 se estableció que:

> El derecho a la dignidad no es una facultad de la persona para adquirir su dignidad, ni para que el Estado se la otorgue o conceda, porque la dignidad es un atributo esencial de la persona humana; el derecho fundamental es a que se le dé un trato que respete plenamente la dignidad del ser humano. Es un derecho que implica tanto obligaciones de no hacer como obligaciones de hacer por parte del Estado. (Sentencia T-702 de 2001).

La falta de compromiso por parte de los funcionarios en la labor en la que se desempeñan, cuando los usuarios acuden a pedir ayuda o protección en el ejercicio de sus derechos son enviados de un lugar a otro, es lo que llamo "el síndrome del *"pin pong"*. Es decir, ICBF remite a las comisarías de familia y estas remiten al ICBF. Cuando los usuarios llegan a cada uno de estos sitios no se les recibe su denuncia por la misma respuesta: "no somos competentes", quiere decir que en ninguno de los dos sitios, en algunos casos, se acepta la denuncia al usuario, lo que conlleva a que desistan y sigan permitiendo el atropello convirtiéndose en víctimas a *per se*. En algunas ocasiones, los interesados deben acudir a la Procuraduría General de la Nación o a la Defensoría del Pueblo para que se les indique si pueden denunciar en ICBF o en la comisaría y que estas instituciones están en la obligación de recibir la denuncia correspondiente. Más grave, cuando las personas denuncian o tratan de denunciar asuntos como la violencia intrafamiliar en comisaría de familia y se les radica como "desavenencias de pareja" o "alimentos", vale decir que el trámite de los otros asuntos es totalmente diferente y no es tan de inmediato cumplimiento como el de violencia intrafamiliar.

El Estado no le reconoce atención directa a la familia en la prestación del servicio de justicia. Las estadísticas muestran insatisfacción, maltrato y ataque a la dignidad humana en algunas de estas instituciones. El usuario, incluso, los mismos profesionales litigantes en Derecho, renuncian al derecho de ser bien tratados en beneficio de sus procesos para que la exigencia no afecte, que se les otorgue o niegue el derecho pretendido en tiempo razonable. Este asunto va más allá del conocimiento jurídico que se tiene de la ruta que deben seguir los procesos. Es un asunto que trasgrede la dignidad humana, no se necesita ningún conocimiento legal para sentirse maltratado y agredido por parte de las entidades, se supone que tienen la obligación de garantizar los derechos y restituirlos como contribución a la paz social y a la convivencia de la comunidad. (Galvis, 2001:) El Consejo de Estado en el contraproyecto de Reforma de la Administración de Justicia de agosto de 2011 plantea procurarle a la Rama Judicial los medios materiales necesarios y suficientes, para que se implementen las asignaciones y las herramientas que se necesiten, en procura de mejorar la prestación del servicio. Como consecuencia lógica, deben entregar mayor cantidad a la prestación de justicia, en el entendido de mejorar la calidad del servicio, será el gran paso. Al mejorar las condiciones de trabajo, los funcionarios se sentirán conformes y comprometidos, no tendrán la carga pesada que tienen y el trato a los usuarios podría mejorar. Se espera, que suceda lo mismo con la implementación del Nuevo Código General del Proceso, que por bondadoso que sea en sus términos no podrá funcionar si no le proporcionan los recursos y las herramientas necesarias.

Sin embargo, los acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura que se han implementado en los juzgados de familia[11], realmente no han mejorado el servicio que se presta, han sido aplicadas con la intención de descongestionar a los despachos como si esta situación fuera el problema principal cuando es solo una variable de muchas más.

¿Será que el problema de la congestión y de la falta de atención y prestación del servicio de justicia adecuadamente va más allá de la parte tecnológica o de tener herramientas tales como papelería o impresoras suficientes? Es importante la implementación de la tecnología en el servicio de justicia y el proporcionar las herramientas necesarias para cumplir con la labor,

11 Consejo Superior de la Judicatura. Acuerdo No. PSAA06-3334 Marzo de 2006 "Por el cual se reglamentan la utilización de medios electrónicos e informáticos en el cumplimiento de las funciones de administración de justicia". Acuerdo 433 03/02/1999 por el cual se reglamenta el cierre extraordinario de Despachos Judiciales.

pero es solo un elemento que contribuiría a que se solucione el problema mayor, que es la falta de dignidad y respeto en la atención. De hecho, una de las recomendaciones que se dieron en el proyecto de veeduría al área de atención general a los juzgados de familia y a la Comisaría de Familia de la localidad de Usaquén de la Ciudad de Bogotá (2010), fue:

Brindar capacitación a los funcionarios públicos que laboran en los entes especializados de justicia en familia para que redundara en el mejoramiento en la calidad del servicio, a su vez, podrían dar respuestas más precisas y orientación adecuada a los usuarios. (Proyecto de veeduría, 2010- 2011).

Se logrará resolver el problema con respeto a los usuarios aplicando las normas básicas de educación y atención adecuada, con el reconocimiento de la dificultad del tema que se demanda. Es importante tomar conciencia de lo que está en juego, que son vidas humanas; las decisiones que se tomen sobre ellas en materia de justicia familiar determinan no solo, su presente, sino también su futuro, así como determina el futuro de toda una sociedad. Es inminente que se reconozca que es imposible prestar un buen servicio público efectivo en justicia familiar y hacer cumplir los objetivos de la misma, si no se dan herramientas suficientes para el cumplimiento de la labor pero que hay una premisa de respeto a la dignidad de los usuarios que debe ser evaluada en el momento de hablar de calidad en la prestación del servicio de justicia. No puede culpabilizarse solamente a los funcionarios o a los usuarios, hay responsabilidad de parte de los dos y del mismo Estado; debe superarse la falta de compromiso para cumplir, respetar y obedecer normas, despertar la conciencia de lo “publico” del servicio que se presta en los funcionarios y por parte del Estado, debe superarse el imaginario de que la prestación del servicio de justicia en familia es bueno y seguir creyendo que el problema es solamente la falta de herramientas para la prestación del servicio, la congestión del número de procesos y la demora en fallar los casos. Esta es la punta del iceberg, la base es otra. Justicia, en un Estado Social de Derecho se define, de acuerdo con USAID en Justicia para todos y todas: guía práctica para ejercer veedurías en justicia, como:

> Un principio y un valor fundamental que consiste en que las autoridades aseguren los derechos, obligaciones, libertades y garantías de las personas para lograr la paz social y la convivencia ciudadana. Dicho aseguramiento se logra con la correcta prestación del servicio público de justicia por parte de las autoridades que lo administran. (USAID, 2008: 136).

Por lo tanto, es urgente el reconocimiento del rol que deben asumir los funcionarios y usuarios frente a la prestación del servicio de justicia. El problema no es de conocimiento de las competencias de los funcionarios, el problema es de "falta de compromiso" con la prestación del servicio público. Es urgente que la entidad correspondiente organice realmente los rubros que deben asignar a la prestación de justicia y partir de realidades con proyectos realizables que realmente beneficien a la familia. Son varias las instituciones existentes para reconocer sus esfuerzos por cambiar el estilo de atención y la forma cómo tratan de solucionar los conflictos que se denuncian. Ejemplos de esto, son las casas de justicia de cada una de las localidades y la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, la mayoría no han cambiado y están estancados en la prestación de un servicio que no tiene relación alguna con la justicia familiar que la ley sustancial describe, atacando la dignidad de las personas, contribuyendo a fortalecer la decepción de la ley de aquellos que acuden buscando una solución para sus derechos vulnerados. En un tema tan delicado como son las relaciones familiares, se ha olvidado el Estado en el momento de diseñar las Políticas Públicas que la estructura familiar es la base de cualquier sociedad y las instituciones de control no han sido lo suficientemente estrictas como para disciplinar a aquellos que forman parte del engranaje que está diseñado para la prestación del servicio, por el contrario en algunas ocasiones han empoderado las mismas, amparando sus demoras y malos tratos.

La política de familia enmarcada en los lineamientos de la Ley 812 del 27 de junio de 2003 y en el Plan de Desarrollo 2002-2006 "hacia un Estado comunitario" cuyos objetivos fueron, en primer lugar, la seguridad democrática, el crecimiento económico sostenible, la generación de empleo, la construcción de equidad social y la renovación de la administración pública; no han sido efectivos, puesto que cualquier Política Pública requiere de herramientas para su cumplimiento. Es posible que estén bien diseñadas en teoría pero serán desarrolladas y cumplidas por las instituciones que prestan el servicio, no existe un control o sanción para aquellos que maltratan o hacen uso inadecuado de los recursos designados para la familia y sus integrantes. Por ejemplo, la política de familia, denominada "Una gestión eficiente para beneficio de la niñez y la familia" (Rico, 2005), que busca centrarse en mejorar las condiciones de vida de los niños, con base en el reconocimiento de sus derechos, no puede cumplir su objetivo si aquellas personas que forman parte de las entidades, vulnerando los derechos no solo de los niños, sino de todos aquellos que necesitan proteger los suyos. Al diseñar políticas públicas

en familia, también se han olvidado que las instituciones no son entes inertes que funcionan por sí solas, que están formadas por personas que forman parte de un engranaje corporativo y que si estas no cumplen con su función es imposible que la institución alcance su objetivo.

Los organismos de protección y control de las instituciones deben conocer la realidad que se vive en la atención a los usuarios, y dar cumplimiento a las sanciones que están contempladas. Hacer las denuncias correspondientes para contribuir al mejoramiento en la prestación del servicio, desde un punto de vista de respeto de los derechos humanos y de la dignidad de las personas que acuden a solucionar una problemática familiar. No solamente desde el contexto del respeto al debido proceso, estrictamente hablando. Las instituciones que prestan servicios jurídicos a la familia, además deben velar porque la Ley de Familia se cumpla, proteger la vida y la integridad de aquellos que acuden a pedir ayuda. Será el único ambiente que permita el cumplimiento de los derechos fundamentales, de los objetivos de las políticas públicas en familia y de las leyes sustanciales en familia.

La prioridad para el desarrollo de acciones que mejoren las políticas públicas en familia y en la justicia será entender que las dos van unidas y que la calidad del servicio debe mejorar. Estamos ante una realidad innegable de decepción de nuestras instituciones en el área de familia, el problema trasciende la problemática familiar, porque se revictimizan las personas al ser maltratadas por la razón que sea, bien por exceso de trabajo, bien por falta de equipos, de sensibilidad a lo social y/o lo familiar. Es fundamental el entender justicia y familia juntas, no solo con la intención de destinar recursos públicos para el mejoramiento de la calidad en el servicio, sino también en el entenderse y reconocerse como agente de cambio en el sistema a través del respeto a la dignidad humana y la justicia en el derecho de familia.

Referencias bibliográficas

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (2008). *Justicia para todos y todas: Guía práctica para ejercer veedurías en justicia.* Bogotá: USAID.

Colombia. Constitución Política de Colombia. 1991. Bogotá: Legis, 2011.

Consejo Superior de la Judicatura. (1999). *Acuerdo 433. (Cierre extraordinario de despachos judiciales).*

Consejo Superior de la Judicatura. (2002). *Acuerdo 1591. Diario Oficial No. 45.302, de 6 de septiembre de 2003. (Sistema de Información de Gestión de Procesos y Manejo Documental (Justicia XXI)).*

Consejo Superior de la Judicatura. (2006). *Acuerdo No. PSAA06-3334 (Utilización de medios electrónicos e informáticos en el cumplimiento de las funciones de administración de justicia).*

Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 812 del 27 de junio de 2003.* Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1996). *Ley 270 de 1996.* Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1998). *Ley 446 de 1998.* Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1285 de 2009.* Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Galvis, L. (2001) *La familia una prioridad olvidada.* Bogotá: Aurora.

Maclean, R (2009) Reformar la justicia ¿de qué se trata? En revista *Justicia y Derecho*. Nro. 4. Perú: Jueces

Merlano, S (2010) La responsabilidad jurídica de abogados y administradores de justicia en el Derecho colombiano *En revista de Derecho, Universidad del Norte*, 33: 96-120. Barranquilla: Universidad del Norte.

Pieper, J. (1997). *Las virtudes fundamentales.* Madrid: Rialp.

Proyecto de Veeduría. (2009-2010). *Atención general a la Comisaría de Familia de la Localidad de Usaquén y a 8 Juzgados de Familia de la Ciudad de Bogotá; Realizada por los Estudiantes del Consultorio Jurídico de la Universidad de Los Andes. 2009-2010 en el marco de cooperación académica Universidad de los Andes de Bogotá y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).* Bogotá. USAID.

Rawls, J. A. (1971). *A theory of justice.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rico, A. (2005). *Extracción de reunión de expertos, "políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales". "Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia."* Bogotá: Cepal.