

CARACTERIZACIÓN DE LA JUSTICIA FORMAL EN COLOMBIA Y ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA SU MEJORAMIENTO

PREMIO LUIS CARLOS SARMIENTO



Corporación
Excelencia en la Justicia

20 años

Voz, control y acción ciudadana

Segunda versión (En proceso de revisión y socialización)

Bogotá D.C., diciembre de 2016

Siglas

AEJ	Agenda Estratégica de Justicia
CC	Corte Constitucional
CEJ	Corporación Excelencia en la Justicia
CSJd	Consejo Superior de la Judicatura
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FGN	Fiscalía General de la Nación
GENJI	Gran Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas
CGP	Código General del Proceso
LEAJ	Ley Estatutaria de Administración de Justicia
MJD	Ministerio de Justicia y del Derecho
SPA	Sistema Penal Acusatorio
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones

TABLA DE CONTENIDO

CARACTERIZACIÓN DE LA JUSTICIA FORMAL EN COLOMBIA Y ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA SU MEJORAMIENTO	1
RESUMEN EJECUTIVO	6
PRESENTACIÓN	12
INTRODUCCIÓN	14
Metodología.....	14
PARTE I: CARACTERIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA FORMAL EN COLOMBIA.....	18
ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LOS ATRIBUTOS DE LA JUSTICIA.....	19
LIMITADO ACCESO DE LOS COLOMBIANOS AL SISTEMA DE JUSTICIA.....	22
Estado actual.....	23
Barreras culturales y desconocimiento de derechos	25
Ausencia de orientación jurídica.....	27
Complejidad normativa e incomprensión de normas, procesos y decisiones judiciales	28
Ausencia de asistencia legal gratuita.....	29
Barreras geográficas.....	32
Asimetrías e impertinencia en la oferta institucional.....	32
Limitado uso de TIC en el servicio de justicia	34
Barreras económicas.....	35
Costos y percepción sobre los abogados	36
Déficit de legitimidad	38
Percepción sobre las instituciones	38
Percepción de impunidad.....	39
Percepción de tratamiento desigual.....	42
Percepción de corrupción	42
Barreras operativas	44
Ausencia de reglas de calidad del servicio al ciudadano	44
Déficit de atención a víctimas y protección a testigos	46
Ausencia de restauración de derechos.....	48
Ausencia de atención psicosocial.....	48
INTERFERENCIAS A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL.....	50
Estado actual.....	51
Interferencias indebidas de los medios de comunicación.	52
Mecanismos insuficientes para garantizar la capacidad del juez	54
Perfil inadecuado del juez	55
Procesos de evaluación insuficientes.....	57
Formación inadecuada de los abogados	58
Fallas en los mecanismos de control.....	59
Perfil inadecuado de las autoridades disciplinarias	59
Ausencia de fuero penal.....	61
Ausencia de control disciplinario en las Altas Cortes	61
Interferencia derivada de la acción de las partes y de grupos de poder	62
Interferencias asociadas a problemas de seguridad	62

Presiones indebidas de las partes y corrupción judicial	64
Interferencia en la justicia derivada de la acción de otras Ramas del poder público	64
SEGURIDAD JURÍDICA	66
Estado actual.....	67
Falta de certeza sobre las fuentes del derecho	67
Proliferación e inestabilidad normativa	68
Falta de técnica en la producción normativa.....	70
Incertidumbre sobre los tiempos de resolución de los procesos	72
Fallas en la producción y en la publicidad de la jurisprudencia.....	72
Multiplicidad de acciones y de recursos de impugnación.....	77
Falta de efectividad de la jurisprudencia de las Altas Cortes	78
EFICACIA Y EFICIENCIA	80
Estado actual.....	80
Fallas en el gobierno y administración de la Rama Judicial	88
Deficiencias en la inversión.....	92
Prácticas procesales	92
Fallas en la dirección del proceso	92
Abuso del derecho	93
Inadecuada infraestructura física.....	94
Instalaciones insuficientes e inapropiadas.....	94
Déficit de salas de audiencia	96
Limitado uso de las TIC	97
Restringido cumplimiento de las decisiones judiciales	98
Crecimiento de los ingresos	99
Retrasos asociados a la atención de las tutelas	101
Deficiencias en los modelos de gestión	103
Carga laboral no controlada.....	104
Confusión de funciones administrativas y jurisdiccionales	108
Falta de apoyo técnico y administrativo en el proceso y en la decisión judicial	110
Déficit de Oferta Complementaria.....	111
Normatividad procesal.....	111
PARTE II. ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA JUSTICIA FORMAL EN COLOMBIA.....	112
LAS PROPUESTAS.....	112
SOLUCIONES PARA MEJORAR EL ACCESO A LA JUSTICIA FORMAL.....	112
SOLUCIONES PARA MITIGAR LOS RIESGOS DE INTERFERENCIA A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL	119
SOLUCIONES PARA COMBATIR LA INSEGURIDAD JURÍDICA.....	128
SOLUCIONES PARA MEJORAR LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DE LA JUSTICIA	133
LA PRIORIZACIÓN.....	143
Objetivos estratégicos.....	¡Error! Marcador no definido.
BIBLIOGRAFÍA	155
ANEXO 1- TIPOLOGÍAS DE MUNICIPIOS	162

**ANEXO 2. EXPLICACIÓN DEL SISTEMA EVALUACIÓN Y CALIFICACIÓN DE
SERVICIOS DE LOS FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL 163**

RESUMEN EJECUTIVO

El reto de diagnosticar la justicia formal en Colombia implica conocer cada una de las acepciones del término, y abordar conjuntamente los elementos de cada uno. El término “Justicia” abarca un servicio público, una función pública y un derecho fundamental, cada uno con diferentes estándares y objetivos.

Tras una revisión minuciosa de las normas internacionales, constitucionales y legales pertinentes, se determinaron cuatro atributos que debe cumplir la justicia, a saber, i) acceso, ii) independencia judicial, iii) seguridad jurídica y iv) eficiencia y eficacia. A partir de la metodología de árbol de problemas se realizó un diagnóstico de cada atributo y se recopilieron los datos disponibles que dieran cuenta su estado actual. Los resultados de este ejercicio muestran avances en aspectos puntuales, y problemas o retos en los cuatro frentes analizados.

Por **acceso a la justicia** se hace referencia al derecho que tiene toda persona a que, sin discriminación alguna y en condiciones de igualdad, se le garanticen mecanismos adecuados y sencillos para la resolución de sus conflictos y la materialización de sus derechos. Este aspecto resulta crucial para la convivencia social y para evitar la justicia por mano propia. Sin embargo, esto debe ir de la mano del control del abuso del derecho y de la implementación de la cultura de la legalidad, para que el aparato de justicia tenga un uso adecuado por parte de los ciudadanos.

Tras la recopilación de información se pudo determinar que el acceso a la justicia en Colombia es limitado debido a seis obstáculos que impiden su materialización en condiciones de igualdad: barreras culturales y desconocimiento de derechos, barreras económicas, barreras geográficas, barreras operativas, ausencia de reglas de calidad en el servicio de justicia y falencias en la atención de víctimas y testigos.

En primer lugar, la población no conoce sus derechos fundamentales y el conocimiento que existe no es uniforme entre diferentes grupos de población. De la población general, el 65% manifestó que conoce sus derechos, pero esto se reduce drásticamente cuando se trata de población en situación de pobreza extrema al 28%. A pesar de las iniciativas desarrolladas en Colombia para empoderar en derechos, no existe continuidad ni una política clara que realice pedagogía en los deberes de los ciudadanos con la justicia. Adicionalmente, de la población que tiene un conflicto, el 41% de las personas decide no hacer nada, mientras que el 27% opta por un arreglo directo.

Un país con las características geográficas de Colombia presenta grandes retos para acceder a la justicia y para diseñar una oferta coherente con las necesidades de la población. El número de jueces por cada 100.000 habitantes es desigual entre municipios y no están distribuidos de manera eficiente si este dato se cruza con la población que albergan. Aún no ha sido posible sortear las barreras geográficas en materia de conectividad y los atrasos que tiene la administración de justicia en TIC,

impiden avanzar por esta vía. Esta situación empeora cuando se trata de la segunda instancia, pues la oferta se encuentra distante de los municipios donde se llevó a cabo la primera instancia. A pesar de la inversión en la materia, la Rama Judicial no ha podido implementar el expediente electrónico ni tiene sistemas capaces de adelantar procesos judiciales en línea.

Tampoco ha sido posible superar las barreras económicas para asegurar el acceso en condiciones de igualdad, teniendo en cuenta las cifras de pobreza monetaria del DANE. Otros datos muestran que las personas de menos ingresos acceden en menor medida al sistema de justicia y, si bien esto puede tener diferentes explicaciones, parece viable afirmar que las barreras económicas tienen una importancia considerable en la materia.

Las barreras económicas se ven agravadas por la necesidad de acudir a la justicia con la asesoría de un abogado, ya sea porque la ley lo exige, o porque la complejidad del sistema de normas, del lenguaje técnico y las formalidades lo hacen prácticamente obligatorio. En Colombia no existen cifras sobre el amparo de pobreza, sin embargo se puede detectar que la asesoría y la orientación jurídica gratuita no cuentan con los niveles de cobertura suficientes para atender a las personas que viven en situación de pobreza.

Por otra parte, las fallas -reales y percibidas- sobre el funcionamiento y la operación de la justicia repercuten en la confianza ciudadana y, por esa vía, en los incentivos para acceder al sistema. Si existe una percepción de que la justicia no funciona, no resuelve los conflictos a tiempo, que solo beneficia a las clases más favorecidas, que los jueces o los abogados son corruptos, los ciudadanos no van a querer acudir y buscarán resolver sus conflictos por otros medios. Las encuestas de percepción muestran que la imagen desfavorable del sistema de justicia, y de sus instituciones principales, tiende a crecer, alcanzando cifras del 80%. Por otra parte, son pocas las personas que consideran que existe una alta probabilidad de que los delitos sean sancionados, lo cual puede generar sensación de inseguridad en la población y alentar la comisión de conductas punibles.

Si a esto se le añade el abuso del derecho con la utilización excesiva y fraudulenta de las acciones judiciales, el sistema asume cargas injustificadas que demoran la resolución de aquellas que sí deben ser objeto de una pronta resolución y se desincentiva el acceso. En este punto es necesario mencionar que, a pesar de los avances en materia de acceso y efectividad de los derechos que trajo la tutela, que puede ser considerada como la acción más innovadora y exitosa para hacer efectivos los derechos en Colombia, se presentan abusos por esta vía y en ocasiones, se utiliza como una tercera o cuarta instancia. Finalmente, el sistema no brinda elementos suficientes para superar las barreras de acceso diferenciales que tienen las víctimas y los testigos. El desarrollo en la materia sólo se ha dado en materia penal y tiene una cobertura muy limitada.

Para analizar la ***independencia judicial***, es necesario tener en cuenta que se refiere a una garantía de los ciudadanos para que sus conflictos sean resueltos por jueces imparciales, y no se trata de una prerrogativa de estos funcionarios. Este atributo pretende brindar todas las condiciones necesarias para que los jueces decidan exclusivamente en los hechos del caso y el derecho aplicable, libres de toda interferencia externa.

En esta materia existen logros importantes desde la Constitución, si se tiene en cuenta que el panorama de la justicia en Colombia antes 1991 tenía una Rama Judicial dependiente del Ejecutivo y del Congreso, y que se registraban todo tipo de acciones violentas contra los jueces. La Constitución transformó toda la arquitectura estatal, creó el Consejo Superior de la Judicatura, órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial, autónomo las demás ramas del poder público, y elevó la Carrera Judicial a rango constitucional para buscar la profesionalización de los funcionarios y garantizar la independencia judicial. Sin duda este es uno de los atributos de la justicia que mayores avances ha registrado en los últimos años, sin embargo, actualmente persisten riesgos y se han generado unos nuevos con el tiempo, que pueden afectar la imparcialidad de los jueces, entre los que se encuentran: i) interferencias provenientes de los medios de comunicación, ii) los mecanismos insuficientes para garantizar la capacidad e idoneidad del juez, iii) las fallas en los mecanismos de control, iv) las interferencias derivadas de la acción de las partes, grupos de poder, y vi) las interferencias de otras ramas del poder público.

En este atributo es particularmente difícil recaudar indicadores, sin embargo se realizó un diagnóstico a partir de ejemplos que permiten identificar problemas como: el perfil inadecuado de los jueces, la falta de inducción de los funcionarios y empleados de la Rama, los errores de diseño en la carrera judicial que no generan verdaderos incentivos para la profesionalización y en el trasfondo: la formación de los abogados en Colombia que no cumple estándares de calidad suficientes.

Entre las interferencias externas se destacan: las provenientes de los medios de comunicación cuando omiten información o prejuzgan; los riesgos de corrupción en la Rama Judicial por parte de terceros y los riesgos de seguridad que aún corren los jueces. El diseño institucional también puede generar interferencias de otras ramas del poder público por medio del uso indebido del control penal de los jueces y se documentan algunos ejemplos de persecución tras una decisión desfavorable.

La ***seguridad jurídica*** se refiere a la certeza del derecho, de los tiempos y de las autoridades que administran justicia. Este es uno de los aspectos más preocupantes en Colombia, donde el sistema de justicia es cada vez más complejo y se reduce la predictibilidad de las sentencias. Para empezar, no existe un sistema de fuentes del derecho claro, coherente y estable; tampoco hay certeza sobre el tiempo que va a tardar una decisión y Colombia registra uno de los peores resultados de América Latina en el componente de cumplimiento de contratos del índice Doing Business. Finalmente, existen muchos obstáculos para llegar a una decisión definitiva por la

multiplicidad de recursos –ordinarios y extraordinarios- y con la tutela contra sentencias judiciales, se está desnaturalizando la cosa juzgada.

El capítulo de **eficacia y eficiencia** analiza la capacidad del sistema de justicia para alcanzar los resultados esperados haciendo un uso eficiente de todos los recursos disponibles. En general los resultados no son satisfactorios, lo que se explica en parte por cuestiones relacionadas el órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial, que es vital para la regulación del sistema con el fin de lograr la tutela judicial efectiva, utilizando los recursos de manera eficiente.

Por ejemplo, la CEJ llama la atención sobre el perfil inadecuado de los integrantes de este órgano que, se supone, deben tener capacidades de reguladores y planeadores pero que actualmente, tienen perfiles que corresponden más a los de magistrados de las jurisdicciones. Existen grandes falencias en el manejo de la información y las estadísticas judiciales de la Rama Judicial: en un principio, las estadísticas judiciales se recaudaban manualmente y se procesaban desde dos instancias diferentes que no se comunicaban entre sí, cada una tenía propósitos, periodicidad y cobertura diferentes. Actualmente, esta función está concentrada en una sola dependencia, pero sigue pendiente la unificación de conceptos para recaudar información uniforme, que permita tomar mejores decisiones de política pública, y un cambio en la cultura de producción y análisis de datos.

La CEJ considera que el diseño de las políticas de descongestión ha sido equivocado, pues no genera incentivos para la productividad de los jueces y no tiene sustentos estadísticos sólidos. Adicionalmente, los tiempos procesales no se cumplen, a pesar de ser amplios y permitir aplazamientos en determinadas ocasiones. Actualmente, no es posible analizar y comparar el comportamiento de los tiempos y costos procesales, ya que los diferentes estudios realizados por el CSJd no tienen una metodología estandarizada. Estos deberían ser algunos de los principales indicadores que genere el órgano de gobierno de manera periódica, pero no ha sido posible hasta el momento.

Otro desafío en materia de efectividad es la tendencia de crecimiento en el número de tutelas que actualmente representa el 32% de los procesos que ingresan a la Rama. En primer lugar, esto puede ser indicativo de una percepción ciudadana de la ineficacia de los demás procesos y puede desnaturalizar su propósito. Esto a su vez, genera una presión importante para el sistema pues al tratarse de una acción preferente, se modifica el orden del reparto y puede generar congestión de los demás procesos. Sin embargo, la CEJ considera que es necesario realizar mayores estudios sobre los efectos de la tutela en el sistema judicial, pues las modificaciones que se propongan pueden tener consecuencias mayores para aquellos sectores más vulnerables de la población.

En materia de eficacia se determinó también la deficiente ejecución de los recursos de inversión de la Rama Judicial, que en varios años ha sido inferior al 60%. La CEJ encuentra que las cifras muestran que no basta con afirmar que los recursos destinados a la justicia son insuficientes, pues existen fallas en la planeación y la

gestión de los recursos por parte del órgano de gobierno que impiden que el presupuesto asignado sea debidamente aprovechado.

Así mismo, la CEJ destaca el retraso en materia de implementación de las TIC. A pesar de los recursos destinados y la puesta de sistemas de información, no ha sido posible implementar el expediente electrónico, ni la tecnificación de los procesos judiciales hasta el punto de realizar la mayor parte de las actuaciones por internet, o que los sistemas de la Rama se comuniquen entre ellos y con otras autoridades para agilizar las operaciones -como las oficinas de instrumentos públicos o la Fiscalía-. Nuevamente, este problema no es una cuestión de falta de recursos exclusivamente, sino de replantear la forma como se han adquirido y mantenido las TIC en la Rama judicial para asegurar una instalación y un mantenimiento adecuados. Este es el paso necesario que debe dar la Rama Judicial: la sistematización de los procesos y la modernización de su operación de manos de los expertos, para aprovechar todos los beneficios que traen las TIC.

En el documento también se da cuenta de las deficiencias en los modelos de gestión, manifestadas en la falta de definición y aplicación de cargas razonables de trabajo, en falta de adecuación organizacional a los nuevos modelos procesales y en la indebida confusión de las funciones jurisdiccionales y administrativas. A esto se suman las malas prácticas procesales, que llevan al aplazamiento de audiencias y a su prolongación injustificada, lo cual podría reducirse si todos los jueces cumplieran a cabalidad con su papel de directores del proceso.

De todos estos problemas, la CEJ insiste en la importancia que tiene el órgano de gobierno de la Rama judicial, que necesita una revisión de las funciones, los perfiles y la organización que requiere. Es preocupante que el “Equilibrio de Poderes”, único intento aprobado para renovar el órgano de gobierno haya sido declarado inexecutable. Desde la aprobación de la reforma hasta el comunicado de la sentencia transcurrió más de un año en el que la justicia permaneció en la incertidumbre y en el desgobierno, afectando de manera grave a una sociedad que, todavía, permanece en silencio.

Es por esto que, después de 20 años, la CEJ compila una caracterización de la justicia formal en Colombia, con base en la experiencia y estudios realizados en este tiempo. Su finalidad no es otra que servir de base para realizar propuestas de mejora, asumiendo una mirada constructiva, que permita entender la complejidad de la justicia e identificar aspectos cruciales para realizar intervenciones estratégicas, como las que se proponen en la segunda parte del documento. El ejercicio de diagnóstico también sirve para recordar que los cambios son de largo aliento, por lo cual, la justicia debería convertirse en una política de Estado que involucre a los ciudadanos de manera más activa.

Finalmente, las deficiencias que se presentan en esta caracterización no pueden opacar el trabajo esforzado y sacrificado que realizan muchos funcionarios y empleados del país, muchas veces en situaciones de inseguridad y condiciones de

trabajo adversas. A estas personas, queremos hacerles llegar todo el agradecimiento y el llamado para que entre todos, construyamos la justicia pronta y cumplida que seguimos añorando los colombianos.

PRESENTACIÓN

La Corporación Excelencia en la Justicia (en adelante CEJ) presentó en el año 2015 una propuesta a la Asociación de Instituciones Financieras –ANIF–, para participar en el premio a la investigación en políticas públicas *Luis Carlos Sarmiento Angulo*. La propuesta resultó ganadora y sus resultados son los que se presentan en este documento. En él se caracterizan los aspectos más relevantes de la justicia formal en Colombia, para comprender las razones del deterioro de su imagen entre los ciudadanos y, con base en ello, proponer acciones estratégicas que permitan recuperar la legitimidad perdida en un lapso de 20 años.

El sistema de justicia colombiano es complejo y un análisis de todos los elementos que lo componen tardaría varios años. Por eso, este informe se enfocó en la justicia formal, sobre todo desde el punto de vista institucional. Así, se dejaron de lado otros componentes como la prevención de los conflictos, el sistema penitenciario y carcelario, la justicia alternativa, la justicia penal militar, la jurisdicción especial indígena y otras manifestaciones sociales, como la justicia por propia mano y la que han “administrado” los grupos al margen de la ley. La CEJ reconoce la importancia de analizar estos elementos para tener una mirada completa del sistema, por lo que espera abordarlos en un futuro próximo, cuando confluyan las condiciones financieras y de tiempo para realizar un estudio de esta magnitud.

La caracterización de la justicia formal en Colombia es una radiografía de un momento determinado, pero refleja los grandes problemas del sistema que han permanecido en el tiempo y que se resisten a desaparecer. En ella se da cuenta de los avances que se han logrado en los últimos años, pero no se profundiza en ellos, por falta de espacio en este documento y porque la CEJ ya se había ocupado en describirlos en la reciente publicación *Aproximación a la historia de una década de transformaciones de la justicia colombiana*, publicado en 2013.

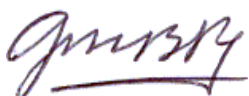
Permanentemente, en diferentes escenarios nacionales e internacionales, la CEJ entrega un parte medianamente optimista sobre la situación de la justicia, pues somos conscientes de los esfuerzos realizados, de la calidad humana y profesional de la gran mayoría de los jueces y empleados, sobre los cuales seguramente se construirá la transformación de la justicia. Igualmente, al compararla con la de otros países, renovamos nuestra fe en las instituciones.

Reconocemos que Colombia ha estado al día en la adopción de las grandes reformas encaminadas a fortalecer la independencia administrativa del poder judicial y a diseñar sistemas procesales más garantistas. Hoy tenemos un poder judicial más abierto al cambio, que empieza a incorporar la rendición de cuentas y a asumir su función como un servicio público ciudadano. Además, hoy se producen más datos que permiten conocer mejor lo que pasa con la justicia formal en Colombia. Sin embargo, pese a estos los avances, la caracterización pone de presente el gran cúmulo de

problemas que tiene la justicia, varios de los cuales tienen causas externas al propio Poder Judicial.

Esperamos que este documento aporte a la construcción de soluciones viables para la superación de estos problemas, para lo cual proponemos algunas acciones y metas estratégicas que se deben lograr para que la justicia recupere la legitimidad perdida y contribuya a la construcción del nuevo país que queremos todos los colombianos: un país en paz, competitivo y con una democracia real.

En nombre de los asociados, de la Junta Directiva y del equipo de trabajo de la CEJ, agradecemos la financiación y el premio nos han otorgado; este es un estímulo para continuar haciendo nuestro trabajo, que no es otro que ser *“voz, acción y control ciudadano en temas de justicia”*: una voz, no sobra decirlo, que quiere seguir siendo oída y que quiere, finalmente, que la justicia colombiana sea mejor todos los días.



Gloria María Borrero Restrepo

Directora Ejecutiva

Corporación Excelencia en la Justicia

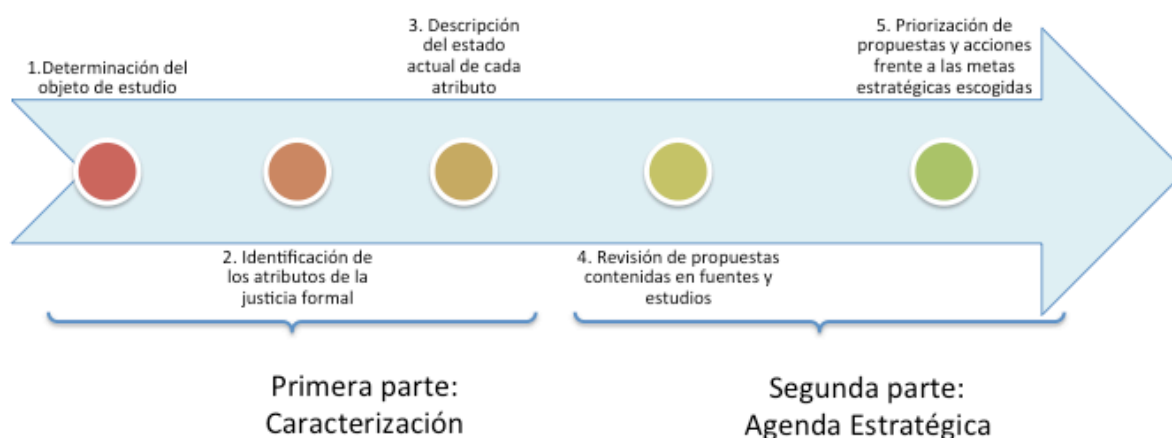
INTRODUCCIÓN

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 la justicia formal en Colombia se transformó profundamente, adquirió una nueva estructura y se diseñaron las herramientas necesarias para cumplir los postulados de un Estado Social de Derecho. No obstante -y pese a los diversos esfuerzos e iniciativas que con mayor o menor éxito se han implementado desde ese entonces-, el sistema judicial hoy en día enfrenta una grave crisis de legitimidad, lo cual plantea la necesidad imperiosa de desarrollar estrategias para su mejoramiento y la resolución de sus principales problemas. Para esto, es necesario realizar previamente una caracterización del Sistema de Justicia que dé cuenta del estado general de su funcionamiento y de las principales causas que pueden estar afectándolo.

En busca de este objetivo, la primera parte de este documento se ocupará de la descripción del estado actual de la justicia formal en Colombia, que señala la naturaleza, alcance y atributos que debe cumplir, para posteriormente identificar sus falencias y/o problemáticas asociadas. Con base en este diagnóstico, en la segunda parte se propondrán elementos para la construcción de una Agenda Estratégica de Justicia –en adelante AEJ- que contempla acciones concretas, viables y efectivas para superar en los próximos 20 años los principales problemas identificados.

Metodología

La construcción del documento se realizó en cinco fases, como se muestra a continuación:



La construcción de la caracterización se desarrolló en tres etapas: la determinación del objeto de estudio, la identificación de los atributos de la justicia formal y, finalmente, la descripción del estado actual de cada atributo.

Para la determinación de los atributos básicos que debe cumplir la justicia formal en Colombia, se tomaron en cuenta los estándares nacionales e internacionales, las opiniones de expertos y la naturaleza múltiple que tiene la justicia como servicio público, función pública y derecho fundamental, dando como resultado los siguientes: (i) el acceso a la justicia; (ii) la independencia judicial; (iii) la seguridad jurídica y (iv) la eficacia y eficiencia.

Posteriormente, se llevó a cabo un diagnóstico de cada atributo que describe los principales problemas y necesidades asociados a los mismos. Para ello, la CEJ reunió las principales cifras y estudios disponibles, recogió su conocimiento adquirido en la materia a través de distintas investigaciones y observaciones realizadas a lo largo de sus 20 años de existencia, y utilizó la metodología de *Focus Group* con expertos de diferentes disciplinas y con el equipo interno de la Corporación. Este ejercicio puso nuevamente de presente la dificultad de contar con estadísticas confiables y desagregadas sobre el funcionamiento de la justicia, falencia sobre la cual ha advertido insistentemente la CEJ desde hace varios años, así como la necesidad de que a futuro se realicen estudios de profundización sobre ciertos aspectos que se identifican como problemáticos, pero sobre los que se carece de evidencia suficiente para formular propuestas de mejoramiento cuyos efectos no terminen generando mayores dificultades para la justicia¹.

El resultado de la fase de diagnóstico fue sintetizado en un “árbol de problemas”², que consiste en una representación organizada que resulta útil para la identificación y presentación de problemas concretos en sistemas complejos –tal como el de la administración de justicia- y que facilita su agrupación en distintas categorías³.

Con este ejercicio se diferenciaron los problemas centrales de los secundarios y, a la vez, se representaron las posibles expresiones o manifestaciones de cada uno de ellos, advirtiendo que muchas de ellas están relacionadas entre sí. Finalmente, se describieron de forma sucinta las principales conclusiones y hallazgos relacionados con la caracterización de la justicia colombiana.

Cabe aclarar que este ejercicio de caracterización no abarca otros elementos relativos a la administración de justicia, toda vez que se enfoca en el sistema de justicia formal y no incluye los mecanismos alternativos de solución de conflictos, las funciones jurisdiccionales ejercidas por particulares, funcionarios y entidades de la Rama Ejecutiva, como es el caso de las superintendencias. Solo en contadas excepciones se hará alusión a estos temas por la incidencia que puedan tener en un aspecto particular del funcionamiento de la justicia formal.

¹ Tal es el caso de las reformas a la acción de tutela o la supresión de alguna de las Cortes.

² Para este fin se utilizó la herramienta de mapas mentales Mindjet Mindmanager.

³ En este documento no se incluyen los mapas utilizados por su gran tamaño.

Tampoco se analizan las jurisdicciones especiales (penal militar, de paz, indígena y la Jurisdicción Especial para la Paz creada en el marco de los acuerdos de paz con las FARC-EP), ni se caracteriza el estado actual de las funciones de prevención de los conflictos ni del sistema penitenciario y carcelario. Igualmente, es importante señalar que esta caracterización no incluye análisis económicos en sentido estricto – como los análisis de los costos de transacción-, ni sociológicos de los problemas identificados.

La segunda parte de esta investigación contiene elementos para construir una *Agenda Estratégica de la justicia formal en Colombia*, desarrollada a partir de los resultados de la caracterización.

Para llegar a las propuestas se adelantaron las siguientes etapas: (i) la revisión y análisis crítico de propuestas de mejoramiento y buenas prácticas disponibles en las fuentes y estudios previos realizados en la materia⁴; incluyendo los realizados por la CEJ y las opiniones que han presentado los expertos invitados a las mesas de trabajo de los últimos años; y (ii) la priorización de propuestas y acciones a partir de las metas estratégicas planteadas por la CEJ, escogidas con la ayuda de expertos.

Toda vez que se trata de un documento estratégico, cabe precisar que el ejercicio se concentró en identificar aquellos aspectos apremiantes de intervención dentro del sistema, con miras a generar victorias tempranas en el corto y mediano plazo, y cambios sustanciales en largo plazo. La priorización se realizó filtrando las propuestas recolectadas de acuerdo a su viabilidad política, cultural, económica y jurídica, y analizando en algunas, el potencial detonador de cambios generales.

La AEJ está conformada por ideas y propuestas generales organizadas para cada atributo, pero sin desarrollos específicos. Esto con el fin de provocar un proceso de concertación alrededor de esta visión, al difundirla entre diferentes actores y autoridades aprovechando la coyuntura actual, que abarca la construcción de un Plan Decenal de Justicia⁵, el diseño de sistemas locales de justicia para el posconflicto y la creación de la estrategia “Misión Justicia” en la Rama Judicial, que busca realizar una propuesta de reforma a la administración de justicia en Colombia (W Radio, 2016) y en la cual la CEJ participó como testigo de su lanzamiento.

⁴ Para la revisión de propuestas se consultaron –entre otras fuentes- instancias supranacionales como la OCDE, la Cumbre Judicial Iberoamericana, la cumbre de Ministros de Justicia y de Ministerios Públicos de las Américas; el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Europea de Justicia, el centro de Justicia de las Américas – CEJA -; tratadistas nacionales e internacionales que se han dedicado al tema de justicia; estudios nacionales realizados por instituciones como la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), la Cámara de Comercio de Bogotá y centros de pensamiento como De Justicia; documentos de comisiones de reforma a la justicia, como la Comisión liderada por Bonivento, la del Ministro Gómez Méndez y la de política criminal del Gobierno Santos y las iniciativas oficiales del Gobierno colombiano como los planes de desarrollo, planes sectoriales, Alianza para el Gobierno Abierto y Colombia Compra Eficiente. Igualmente se revisaron sitios web de diferentes poderes judiciales, Ministerios de Justicia y ONG y las recientes iniciativas de reforma a la justicia.

⁵ La obligación de diseñar un Plan Decenal de Justicia quedó incluida en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Su propósito es promover la coordinación, eficacia y eficiencia de la justicia, proponiendo metas y acciones estratégicas a desarrollar en un plazo de 10 años.

Igualmente, la CEJ acudirá a la academia, centros de investigación y grupos de interés para profundizar en las propuestas, y para producir documentos específicos de política pública. Finalmente, se diseñará una batería de indicadores básicos para hacer seguimiento al desarrollo de la AEJ, algunos de los cuales se incluyen a manera de ejemplo al final de este documento. Estos serán ajustados a medida de que este documento sea sometido a debates y discusiones, que permitan llegar a consensos sobre las metas finales y las estrategias para alcanzarlas.

PARTE I: CARACTERIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA FORMAL EN COLOMBIA

La administración de Justicia en Colombia es una institución de rango constitucional, en la cual confluyen tres elementos: en primer lugar, se trata de una función pública, tal y como lo dispone el Artículo 228 de la Constitución Política; en segundo lugar, posee un reconocimiento como derecho fundamental –el de acceso a la justicia- tanto en la Constitución Política como en los diversos tratados de derechos humanos⁶; y finalmente, le es atribuida la calidad de servicio público de acuerdo con el artículo 125 de la Ley 270 de 1996.

La Corte Constitucional ha señalado la característica de función pública de la Administración de Justicia, que es a su vez de carácter independiente y permanente, en palabras de la Corte: “*Constituye, (...) una función pública estatal de naturaleza esencial [...] al garantizar que una persona investida de autoridad pública y con el poder del Estado para hacer cumplir sus decisiones, resuelva, de manera responsable, imparcial, independiente, autónoma, ágil, eficiente y eficaz, los conflictos que surjan entre las personas en general, en virtud de los cuales se discute la titularidad y la manera de ejercer un específico derecho, consagrado por el ordenamiento jurídico vigente*”. (Sentencia C-242 de 1997, 1997) Por su parte, la doctrina ha complementado ese alcance, en tanto ha definido a la Administración de Justicia como la función pública encargada de resolver conflictos con determinada relevancia social, con el fin de mantener la vigencia de los derechos y evitar el uso de la fuerza por parte de los ciudadanos (Marabotto Lugaro, 2003, pág. 293)

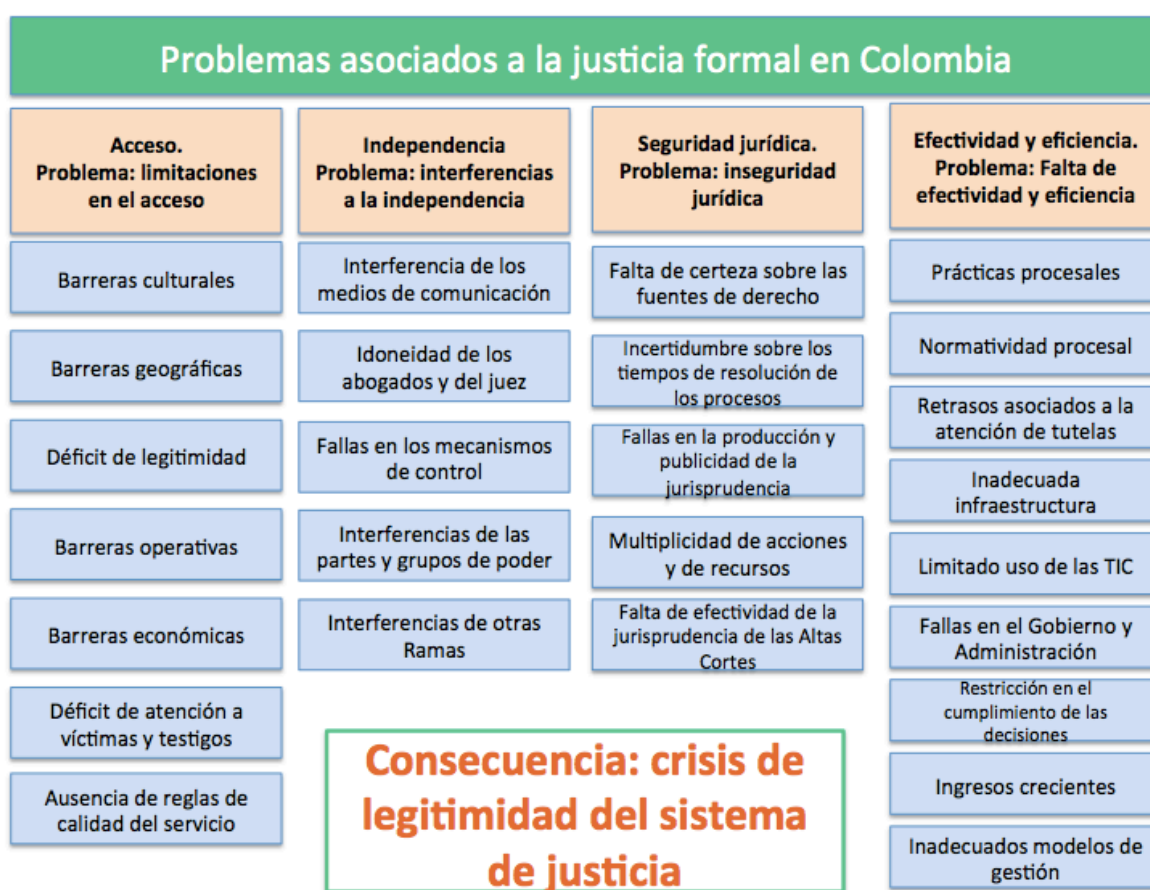
En lo concerniente a su connotación de **derecho fundamental**, el acceso a la justicia busca garantizar que las personas puedan hacer valer sus derechos y resolver sus conflictos, ante las personas investidas con tal facultad por la Constitución y la ley.

Finalmente, en cuanto a su naturaleza de **servicio público esencial**, implica el deber de garantizar la satisfacción de las necesidades en materia de justicia de toda la comunidad, de forma continua y cuya responsabilidad está a cargo de las personas investidas del poder jurisdiccional (Art 125 de la Ley 270/1996).

Teniendo en cuenta la naturaleza múltiple del objeto de estudio, es posible detectar parte de la complejidad que rodea a la justicia. Por otra parte, los problemas asociados a la administración de justicia son de diversa índole, se explican con múltiples causas y guardan una estrecha conexión entre sí, por lo que la caracterización y análisis en materia de justicia, deben necesariamente dar cuenta de esta complejidad.

⁶ Ver al respecto los Arts.2, 29, 229 de la Constitución Política de Colombia, Ley 270 de 1996, Art. 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 8, 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el Art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Para determinar el alcance de estas obligaciones se deben tener en cuenta los siguientes principios: Principios básicos relativos a la Independencia de la judicatura, Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal.

Bajo ese entendido, para efectos de la presente caracterización, se consideraron como problemas de la justicia asociados a sus atributos, aquellas situaciones que dificultan la consecución de los fines esperados, sobre las cuales existe incertidumbre acerca de su solución y que son recurrentes en el tiempo. Dada su complejidad, es necesario aclarar que la caracterización no abarca de manera exhaustiva todos los problemas de la justicia y se reconoce que existen un sinnúmero de áreas de oportunidad para mejorarla que no fueron abordadas en este documento. Por ello, se optó por identificar aquellos problemas que afectan de manera principal al sistema y que en definitiva debilitan su legitimidad; descartando situaciones coyunturales que afectan la administración de justicia, pero que no tienen la entidad suficiente para ser consideradas como problemáticas estructurales.



ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LOS ATRIBUTOS DE LA JUSTICIA

Antes de iniciar a identificar los problemas que aquejan a la justicia formal en Colombia, no se pueden pasar por alto los avances más importantes del sistema de justicia alcanzados en los últimos años, que se pueden sintetizar en:

- La relativa independencia judicial, en especial la no interferencia de las otras ramas del poder público.
- El posicionamiento de la acción de tutela, que ha sido una revolución pacífica para reivindicar derechos fundamentales.
- El papel de la Rama Judicial en momentos importantes de la historia:
 - ✓ Garantía de derechos a pesar del conflicto armado.
 - ✓ Aportes efectivos en la lucha por la igualdad de los ciudadanos ante la ley.
 - ✓ Desmonte de los carteles de la droga, la lucha contra el paramilitarismo, la parapolítica, el carrusel de la contratación, la defraudación por las pirámides y el Caso Interbolsa, entre otros. Con estos ejemplos los jueces y fiscales han demostrado que la justicia en Colombia no es solamente para los “de ruana” sino también para personas con poder y delinquentes de “cuello blanco”.
 - ✓ El control que ha ejercido sobre los otros poderes del Estado; los ejemplos de sentencias que han limitado el poder del ejecutivo y del legislativo serían innumerables.
 - ✓ Su papel en la transformación del derecho y de sus fuentes. La jurisprudencia colombiana está a la vanguardia internacional en muchas materias y es referente obligado en varios países.
- Se han aprobado y desarrollado en los últimos años importantes reformas procesales:
 - ✓ Sistema Penal Acusatorio, instrumento para la lucha por la libertad, la dignidad humana y por separar las funciones de investigación de las de juzgamiento
 - ✓ Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y Código General del Proceso, que tienen menos procesos, más simplificados, con inmediatez y oralidad.
- En los años recientes se han hecho importantes esfuerzos presupuestales para que la Rama Judicial cuente con más recursos lo que ha permitido, por ejemplo, reducir los inventarios.
- Hoy la justicia tiene mejores instalaciones. Pero este es uno de los grandes retos, pues aún distan mucho de ser las requeridas para el estatus que debe tener la justicia y las condiciones en las que se debe prestar el servicio al ciudadano.
- En los últimos 25 años se han expandido de manera significativa los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- Existe una mayor especialización de los jueces, a pesar de que aún no es suficiente.
- Las reformas procesales que se han implementado en los últimos años, empiezan a favorecer la reducción de tiempos, sobre todo en la primera instancia.

- En los últimos años se ha logrado que los magistrados, jueces y fiscales tengan salarios adecuados y que se implemente la carrera judicial.
- Actualmente existen mejores datos y estadísticas del sector y se ha avanzado ligeramente en el uso de la tecnología: por ejemplo desde las páginas web se puede hacer seguimiento a los procesos y ya existe una página de información básica para el acceso a la justicia que maneja el Ministerio de Justicia y del Derecho, llamada “Legalapp”.
- Sus problemas son más visibles y han generado reacciones ciudadanas.
- Hoy es un Poder Judicial un poco más transparente y abierto a la rendición de cuentas, y ya se empieza a hablar de datos abiertos.

Con todo, aún existen muchos problemas por resolver, los cuales serán analizados a través de los cuatro atributos que deberían caracterizar a la justicia:

- Acceso a la Justicia
- Independencia Judicial
- Seguridad Jurídica
- Efectividad de la Justicia

LIMITADO ACCESO DE LOS COLOMBIANOS AL SISTEMA DE JUSTICIA

Gráfico 1. Principales problemas en el acceso a la justicia



En términos generales, el sistema de justicia debe asegurar los siguientes principios, reconocidos en pronunciamientos del sistema Interamericano de Derechos Humanos: el acceso, gratuidad⁷ o costos razonables⁸, celeridad⁹, oralidad¹⁰, continuidad e igualdad (Méndez, 2000). El acceso a la justicia es el derecho que tiene toda persona a que, sin discriminación alguna y en condiciones de igualdad, se le garanticen mecanismos adecuados y sencillos para la resolución de sus conflictos y la vindicación de los derechos protegidos e intereses legítimos de los cuales es titular (Ventura Robles, 2007) (Sentencia C-279 de 2013, 2013). A su vez, existen precisiones especiales para las personas en condición de vulnerabilidad, conocidas como las Reglas de

⁷ Artículo 6 de la Ley 270 de 1996. “La administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley”.

⁸ Tal como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Opinión Consultiva 11/90 del 10/08/ 1990 y CIDH, así como el estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, aprobado por la OEA en 2007.

⁹ Tal como se expuso en el informe de la CIDH No. 12/96, para el caso Giménez vs. Argentina, el 1 de marzo de 1996.

¹⁰ Ver el artículo 4 de la Ley 270 de 1996: “La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales.”

Brasilia, que incluyen provisiones sobre cultura jurídica, asistencia legal, derecho a un intérprete y formas procesales¹¹.

En Colombia el derecho de acceso a la justicia se encuentra expresamente consagrado en la Constitución Política y en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia –LEAJ-, que lo define como un servicio público¹². Para garantizar que este sea real y efectivo, las autoridades están en la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho¹³, lo que se traduce en:

- **Respetar:** abstenerse de adoptar medidas que impidan el acceso a la justicia o su realización.
- **Proteger:** impedir que terceros puedan obstaculizar el acceso, y
- **Realizar los Derechos Humanos:** propiciar las condiciones para el efectivo goce del derecho, sin distinciones y generando la posibilidad real de hacer parte de un proceso y de utilizar los instrumentos normativos. Esto incluye la obligación de cumplir las decisiones judiciales.

Estado actual

El acceso a la justicia en el país es limitado, pues persisten obstáculos para que todas las personas lleven sus conflictos a la justicia formal en condiciones de igualdad.

El Ministerio de Justicia realizó la Gran Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas –GENJI- de cobertura nacional, que contiene resultados diferenciados por tipo de población: (i) general, (ii) en condición de discapacidad y (iii) en pobreza extrema. Este estudio señala que dos de cada cinco personas manifestaron haber tenido una necesidad jurídica en los últimos cuatro años. De estas, el 27% llegó a un acuerdo directo, el 32% decidió acudir a un tercero para resolver su conflicto y el 41% decidió no hacer nada. (La Rotta, Lalinde, Uprimny, & Santa Mora, 2014, pág. 89)

Entre las personas que decidieron acudir a un tercero, el 13,9% lo hizo ante un particular, mientras que el 86,1% lo hizo ante una entidad del Estado. De estos últimos, solo el 32,1% lo hizo ante una autoridad judicial¹⁴, mientras que el 67,9% lo hizo ante una autoridad administrativa (comisarías de familia, inspecciones de policía, superintendencias, inspecciones del trabajo, etc.). Esto es indicativo de la importancia que tiene esta oferta como puerta de acceso de los ciudadanos y como instancia para la resolución de conflictos que más los aquejan, lo que pone en evidencia la necesidad

¹¹ Para conocer el contenido completo de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, producto de la XI Cumbre Judicial Iberoamericana, ver: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=10cef78a-d983-4202-816e-3ee95d9c1c3f&groupId=10124

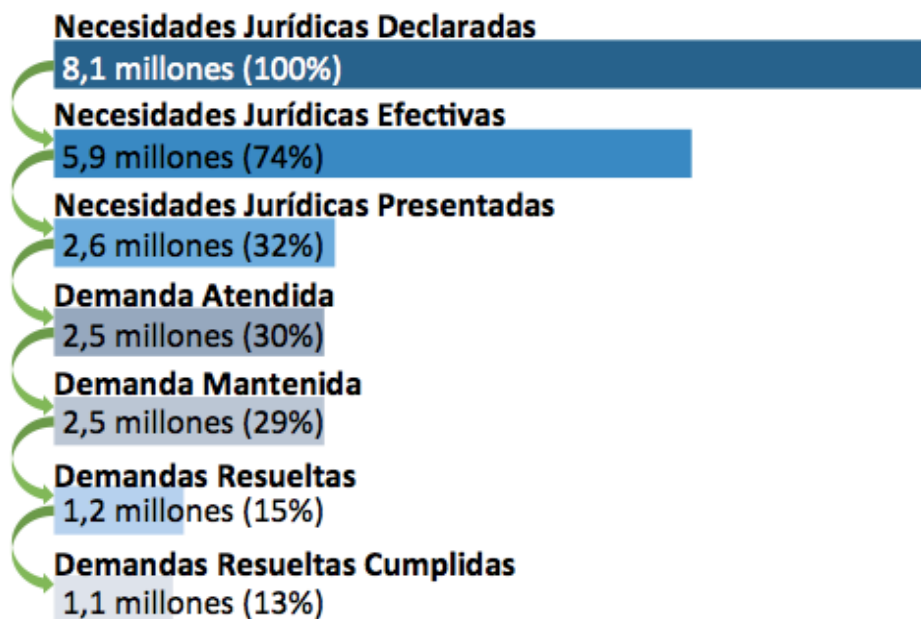
¹² Artículo 2 de la Ley 270 de 1996. “El Estado garantiza el acceso de todos los asociados a la administración de justicia. Será de su cargo el amparo de pobreza y el servicio de defensoría pública. En cada municipio habrá como mínimo un defensor público”

¹³ Sentencia C-279 de 2013.

¹⁴ De las personas que acudieron a la Rama Judicial, el 85,4% lo hizo a la Fiscalía, 10% a los jueces, 4.1% a los jueces de paz y el 0,4% a la jurisdicción indígena.

de entender al sistema judicial de una forma amplia, que no se agota en la Rama Judicial.

Gráfico 2. Pirámide de litigiosidad



Fuente: GENJI-Dejusticia-CCB-MJD (2013). Gráfico: Elaboración CEJ.

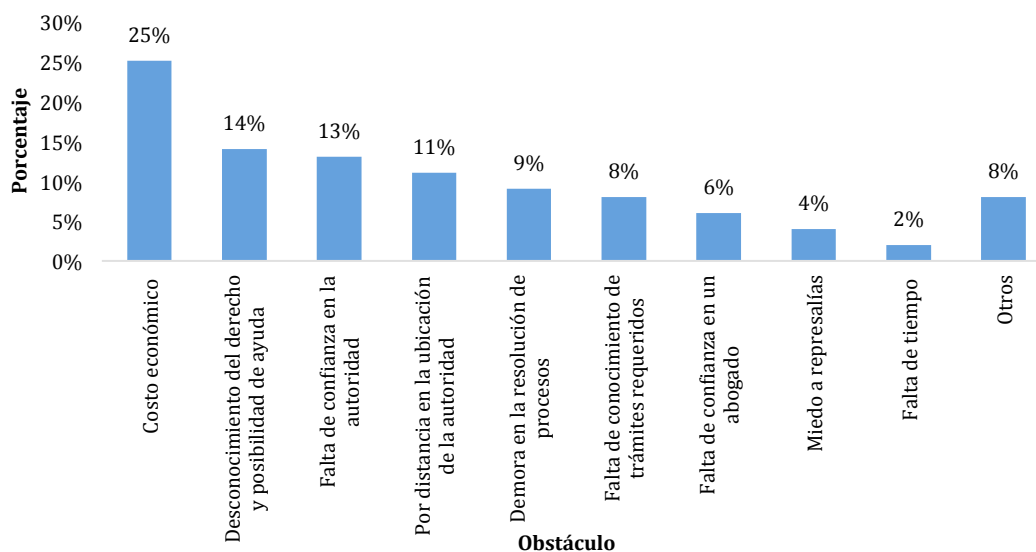
Tabla 1. Si acudió a autoridades administrativas, ¿a dónde acudió?

Institución	Porcentaje
CAI o Estación de Policía	29,10%
Inspector de policía	16,30%
Superintendencias	15,00%
Comisarías de familia	12,40%
Defensorías de familia del ICBF	10,00%
Defensoría del Pueblo	5,10%
Inspecciones de trabajo	4,90%
Casas de justicia	1,80%
Personerías	1,50%
Autoridades de tránsito	1,10%
Procuraduría	0,70%
Otras	2,10%
Total	100,00%

Fuente: Estudio de NJI, Dejusticia-CCB-MJD (2013)

Por su parte, desde el año 2010, la CEJ ha llevado a cabo diferentes estudios en torno al tema de acceso a la justicia, bajo la metodología denominada *Necesidades Jurídicas Insatisfechas*¹⁵. En concreto se realizaron cinco estudios de caso a nivel regional en Armenia y Chía, Apartadó, Cali y Pereira, en los cuales se analizaron las diferentes causas por las cuales, frente a un conflicto, las personas no pueden acceder a la justicia o deciden no hacerlo¹⁶. Así, por ejemplo, entre los principales obstáculos identificados en el estudio de caso de NJI de la ciudad de Armenia, se puede ver una prominencia de los costos económicos, el desconocimiento del derecho y posibilidad de ayuda.

Gráfico 3. Obstáculos que impiden el acceso a la justicia: Caso Armenia (2010)



Fuente: Estudio de Necesidades Jurídicas Insatisfechas- CEJ.
Gráfico: Elaboración CEJ

El panorama que arrojan estos estudios y la opinión de diferentes expertos permite identificar al menos siete barreras u obstáculos para el acceso a la justicia: (1) Barreras culturales y desconocimiento de derechos y deberes, (2) Barreras geográficas, (3) Barreras económicas, (4) Déficit de legitimidad, (5) Ausencia de reglas de calidad del servicio, (6) Barreras operativas y (7) Déficit de atención a víctimas y de protección a testigos.

Barreras culturales y desconocimiento de derechos

La justicia formal en el país es homogénea y propone un modelo único para todo el territorio que es diseñado desde Bogotá. Sin embargo, la población colombiana es

¹⁵ Esta metodología fue desarrollada por la Organización de Naciones Unidas -ONU-.

¹⁶ Para conocer en detalle los estudios en la materia, recomendamos visitar la página web de la CEJ: www.cej.org.co

diversa, cuenta con una amplia variedad étnica¹⁷, está marcada por diferencias culturales y sociales acentuadas, lo que puede generar un distanciamiento entre las soluciones que ofrece la justicia y las realidades de las poblaciones en sus territorios. (Santos & García Villegas, 2001, pág. 57)

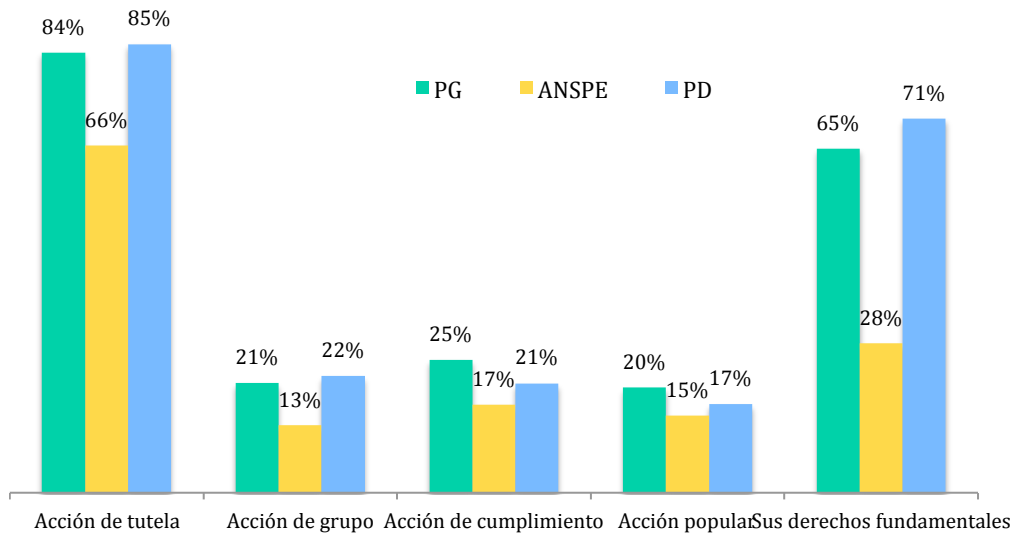
En estudios recientes realizados por la CEJ se diagnosticó, por ejemplo, que la oferta municipal de justicia no es pertinente para la tipología de los conflictos en las zonas rurales y carece de un modelo de atención diferencial para la población más vulnerable. (Corporación Excelencia en la Justicia, 2014-A).

Existe también un desconocimiento de los derechos y de las acciones que permiten hacerlos valer. Tan solo hasta la Constitución Política de 1991 se introdujo un lenguaje de derechos; sin embargo, más allá de los grandes logros que se han obtenido con la acción de tutela, todavía falta un empoderamiento generalizado por parte de los ciudadanos. Así, para una pregunta de la GENJI que indagaba acerca del conocimiento que tienen las personas de la existencia de determinadas acciones y de los derechos fundamentales, se obtuvieron resultados desiguales entre los grupos de población encuestados: el 65% de la población general manifestó que conoce sus derechos; para la población en situación de discapacidad, el porcentaje fue del 71%, mientras que de la población en situación de pobreza extrema, sólo un 28% manifestó conocer sus derechos.

El siguiente gráfico muestra la disparidad entre las respuestas en materia de conocimiento de derechos pero, al mismo tiempo, evidencia la gran acogida de la acción de tutela, incluso en la población en estado de pobreza extrema.

¹⁷ La Constitución de 1991 reconoce la diversidad y la potestad que tienen los pueblos indígenas para de impartir justicia, por lo cual creó una jurisdicción especial indígena que no hace parte de la justicia formal.

Gráfico 4. Conocimiento de Derechos y acciones¹⁸



Fuente: Ministerio de Justicia, Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (2013)
Gráfico: Elaboración CEJ.

Es innegable que la tutela constituye la acción de mayor uso y se ha convertido en una de las principales herramientas para lograr el empoderamiento de las personas; tal como ha afirmado la CEJ, esta acción constituye una silenciosa revolución por los derechos ciudadanos (Corporación Excelencia en la Justicia, 2014). No obstante, es necesario advertir que en algunos casos se han presentado abusos de la tutela, tema que será analizado en el capítulo de *eficacia* de la justicia.

En este punto es necesario valorar los esfuerzos realizados por parte de diferentes entidades del Estado, organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional y la academia, en particular la intensa campaña pedagógica que se realizó una vez entró en vigencia la nueva Constitución Política. Sin embargo, estos esfuerzos han sido inconstantes y han tenido una cobertura insuficiente. Adicionalmente, los programas han estado más dirigidos a entregar información, que a lograr el real empoderamiento efectivo de las personas y tampoco han estado acompañados de estudios que evalúen el impacto de las intervenciones. Finalmente, las campañas han pasado por alto que los derechos comportan unos deberes para quienes lo ejercen respecto de la administración de justicia, entre ellos, la obligación de utilizar correctamente las acciones para evitar el abuso del derecho, y la prohibición de realizar prácticas dilatorias en los procesos.

Ausencia de orientación jurídica

¹⁸ PG: Población general; ANSPE: Población en extrema pobreza; PD: Población en situación de discapacidad.

El desconocimiento de derechos y las diferencias entre los grupos de población ilustrado en el gráfico anterior, pueden ser indicativos de la necesidad de orientar a las personas en una etapa previa y durante el proceso.

La necesidad de contar con una oferta suficiente en materia de asesoría se produce principalmente como resultado de la complejidad e incomprensibilidad del sistema que existe en Colombia, lo cual se traduce en obstáculos para el acceso a la justicia. Esta orientación debe poder dar respuestas a casos concretos, pues no bastan cartillas, afiches y conferencias generales, que no necesariamente logran facilitar el acceso de los ciudadanos cuando se enfrentan a un conflicto real.

La CEJ es consciente de los esfuerzos realizados en los últimos años para brindar orientación jurídica, especialmente a las víctimas del conflicto armado, tarea en la cual han intervenido entidades públicas, como es el caso de las personerías, organizaciones de la sociedad civil y consultorios jurídicos. También son importantes las iniciativas del Ministerio de Justicia y del Derecho, como las Casas de Justicia¹⁹, el sitio web “www.Legalapp.gov.co”²⁰. Esta última fue creada para brindar a los ciudadanos información sobre sus trámites con la justicia, suministrando datos sobre los procedimientos, derechos, oficinas y horarios de atención en los que pueden ser atendidos.

Sin embargo, persisten grandes retos en el sentido de ofrecer servicios de orientación legal gratuita, especialmente para la población vulnerable y de zonas rurales, que tiene una menor presencia de las entidades del Estado y un menor acceso a servicios tecnológicos. En este punto debe tenerse en cuenta el nivel de pobreza monetaria del país establecido por el DANE. Según estas cifras, actualizadas a 2015, el 27,8% de la población total vive en situación de pobreza, y de ese porcentaje, el 7,9% corresponde a la población en pobreza extrema. Por su parte, en las zonas rurales dispersas, el porcentaje de personas en situación de pobreza es de 41,4%.

La GENJI ofrece algunos datos que evidencian la mayor necesidad de asistencia que tienen ciertos grupos poblacionales. Así, mientras en la población general el 5.5% de las personas que no acudió a un tercero para resolver su conflicto lo hizo porque no sabía que podía acudir o cómo hacerlo, la cifra aumenta a un 10.1% para la población ANSPE²¹ y a un 31.4% para la población con discapacidad.

Complejidad normativa e incomprensión de normas, procesos y decisiones judiciales

Diferentes expertos coinciden en que la administración de justicia en Colombia no es comprensible para el grueso de la población, es decir, que son muy pocas las personas que verdaderamente conocen cómo opera el sistema, cuáles son sus derechos, las acciones para hacerlos efectivos y los deberes a su cargo, lo que constituye una clara

¹⁹ El Ministerio de Justicia registra un total de 103 Casas de Justicia en todo el territorio.

²⁰ A octubre de 2016 el Ministerio de Justicia registró más de 2.000.000 consultas realizadas en LegalApp.

²¹ Población en extrema pobreza.

barrera de tipo cultural. Coinciden con ello reconocidos autores latinoamericanos, entre ellos Luis Pásara, quien considera que existe un “*espeso velo de lo jurídico [y se exige el] uso de fórmulas y claves de manejo*” que “*evitan la comprensión popular del derecho. [...] sin un entendimiento de cómo operan los procedimientos y trámites resulta muy difícil que puedan aventurarse planteamientos de cambio*”. La administración de justicia se ha convertido por ello en una “*atmósfera cerrada, especialmente cultivada por los profesionales del derecho que consideran que la justicia y su posible reforma debe ser confiada exclusivamente a ellos los abogados*” (2003).

Adicionalmente en el país existe una “hiperinflación normativa”, lo cual quiere decir que coexisten multiplicidad de regulaciones en una misma materia, lo que dificulta la determinación de las normas aplicables, su vigencia y la comprensión del derecho en general²²; en palabras del Dr. Jaime Giraldo Ángel, “*impiden que la ley se escriba en el corazón de los hombres*”. Además, este complejo sistema normativo, posee por lo general un lenguaje técnico, que dificulta la asimilación por parte de la población en general y hace indispensable la presencia de los abogados²³, aspecto que se abordará en el aparte de *Barreras económicas*.

Ausencia de asistencia legal gratuita

La asistencia legal puede ser un obstáculo para que las personas de bajos recursos puedan acceder a la justicia en aquellos procesos en los que es necesario acudir con abogado. Existen diferentes medidas tendientes a brindar asistencia gratuita, como los abogados de los consultorios jurídicos y los defensores públicos, pero dadas las cifras de pobreza monetaria en el país, estas pueden no ser suficientes para cubrir todos los procesos en los cuales eventualmente participe esta población.

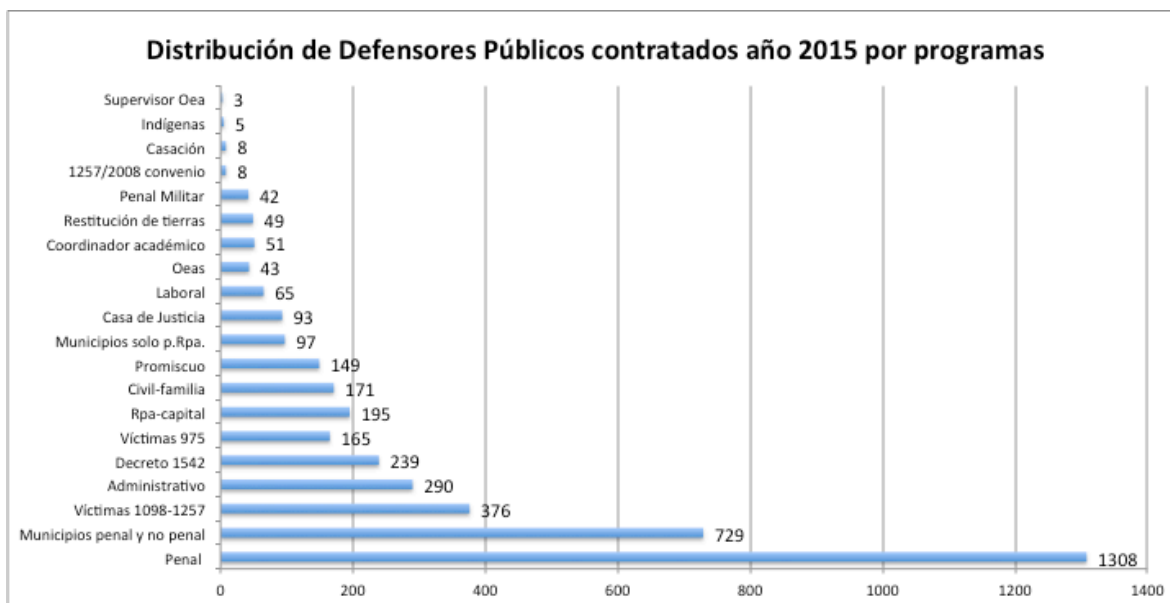
La Dirección Nacional de Defensoría Pública cuenta con 4.086 defensores públicos que logran abarcar todos los municipios del país. (Defensoría del Pueblo, 2016). Esta cifra representa un aumento del 21% respecto de los 3.382 defensores con los que se contaba la entidad en 2014, y un importante avance respecto de la asistencia legal gratuita para las personas de menos recursos. Sin embargo, esta cantidad puede ser aún insuficiente para atender la demanda potencial, en particular para los asuntos distintos a la defensa de los procesados en materia penal, que son los que absorben la mayor parte de la capacidad de la Defensoría, entidad que también participa en la representación de las víctimas²⁴ y en la representación legal en procesos civiles, laborales o administrativos.

²² Este fenómeno fue reconocido por el Gobierno Nacional que creó una Comisión para la Armonización Normativa mediante el Decreto No. 1052 de 2014 y cuyos avances a la fecha, son desconocidos.

²³ A pesar de los esfuerzos por reducir los procesos en los que no se necesita acudir con abogado, por ejemplo la tutela y las que se interponen ante jueces de pequeñas causas. Adicionalmente se han desjudicializado un gran número de procesos que se realizan ante notarios y no requieren abogado.

²⁴ A la Defensoría del Pueblo se le asignó la representación de víctimas de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), niños, niñas y adolescentes (Ley 1098 de 2006), mujeres víctimas de violencia de género (Ley 1257 de 2008 y víctimas de Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).

Gráfico 5. Distribución de Defensores por programas



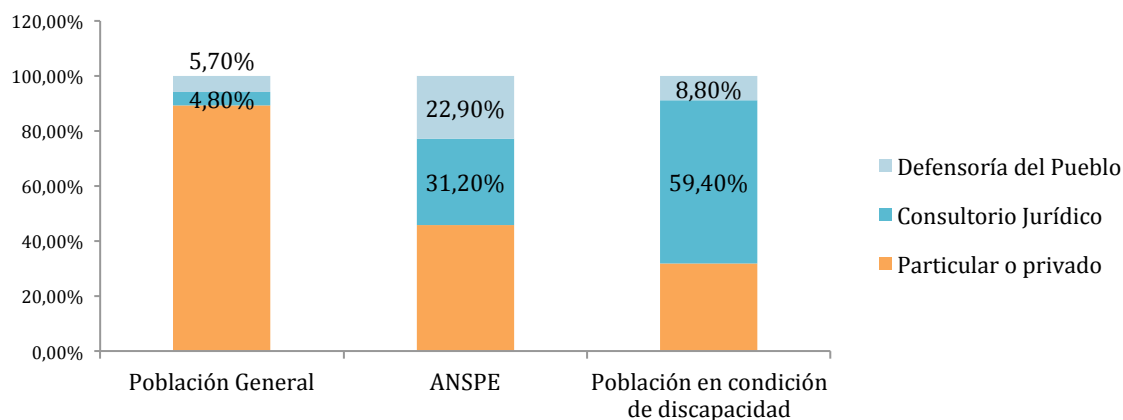
Fuente: (Defensoría del Pueblo, 2016)

El Sistema Nacional de Defensoría Pública fue creado con la implementación del Sistema Penal Acusatorio -SPA- y significó un avance muy importante en la calidad de la defensa técnica que reciben las personas de escasos recursos, respecto de la que brindaban los abogados de oficio; sin embargo, existen aún algunos aspectos que deben ser ajustados. Entre ellos está la vinculación mediante contrato de prestación de servicios de los defensores y las grandes diferencias de salarios respecto de los fiscales y jueces, asuntos que generan inestabilidad y conducen al personal a llevar casos como abogados de confianza que les permitan incrementar su ingresos. Así mismo, es necesario contar con mayores recursos para realizar las labores investigativas, de lo que depende en buena medida que se pueda materializar el principio de igualdad de armas. (Binder, Cape, & Namorazde, 2015).

En lo que respecta a los consultorios jurídicos, los datos arrojados por la GENJI muestran que de la población general que recibió la asesoría de un abogado, el 4.8% lo hizo a través de un abogado de consultorio jurídico. Sin embargo, esta cifra se incrementa a un 31,2% en la población en situación de pobreza, lo que evidencia la importancia de esta oferta en materia de asistencia legal a las poblaciones más vulnerables.

Gráfico 6. Participación de los consultorios jurídicos en la asistencia legal

¿Qué tipo de abogado tuvo?



Fuente: Estudio de NJI, Dejusticia-CCB-MJD (2013)

Con todo, los consultorios jurídicos aún no están aprovechando el máximo de su potencial, ni como escenario para la práctica profesional ni como oferta de asistencia legal a las comunidades; esto debido a las limitaciones que existen en las cuantías, los tipos de procesos en los que pueden litigar los estudiantes²⁵ y a la concentración geográfica de las universidades en las ciudades capitales del país. Por esta razón, el Ministerio de Justicia y del Derecho anunció una reforma a los consultorios que podría incluir una ampliación del espectro de litigio de los estudiantes, la búsqueda de un mayor impacto social de las intervenciones- como ocurre en las llamadas *clínicas jurídicas* que se han creado en varias universidades para realizar litigio estratégico- y un uso más intensivo de las TIC en la interacción con los usuarios. (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2016).

Finalmente, debe tenerse en cuenta que no todas las personas alcanzan a beneficiarse de la asistencia jurídica gratuita que brindan la Defensoría o los consultorios jurídicos, por no considerarse que estén en la “imposibilidad económica” para financiar su propia defensa, por lo que existe un gran número de ciudadanos que debe acudir al mercado de abogados litigantes para lograr acceder al sistema judicial. Cuando se trata de personas con suficientes conocimientos y capacidad económica esto no resulta un problema, pues están en condiciones de escoger a los abogados teniendo en cuenta su formación académica y experiencia, es decir, siguiendo criterios que puedan dar garantías de calidad. En cambio, cuando son personas que no están en esta condición sino que pertenecen a la clase media -que además ha crecido de forma sustancial en el país-, el costo de los honorarios puede convertirse en el criterio determinante, pues de lo contrario el acceso a la justicia termina afectando de forma importante su calidad de vida. Por ello se han encontrado casos en los que los

²⁵ Los asuntos en los que los estudiantes pueden actuar como litigantes están definidos en el Decreto Ley 196 de 1971.

honorarios se pagan con la entrega de electrodomésticos y menaje del hogar (El Tiempo, 2007).

A diferencia de lo que ocurre con los servicios brindados por la Defensoría del Pueblo y de los consultorios jurídicos, en los que existen filtros para la selección y controles internos para buscar la calidad en el cumplimiento de la función, los abogados que se encuentran en el mercado están habilitados para litigar solo por contar con su tarjeta profesional, para la cual únicamente se requiere el título de grado. Esto muestra la importancia de que existan estándares suficientes para que, independientemente de la universidad en la que se haya graduado el litigante, existan garantías de su calidad, pues de lo contrario se estaría poniendo en riesgo la posibilidad que tienen los ciudadanos de materializar sus derechos por cuenta de una mala representación judicial.

Barreras geográficas

El territorio colombiano está atravesado por tres cordilleras, ríos, valles y diferentes tipos de accidentes geográficos que dificultan la comunicación. Adicionalmente, los serios atrasos en materia de infraestructura vial constituyen un obstáculo considerable para acceder a la justicia, especialmente en las zonas rurales. En las grandes ciudades, los costos del transporte y los tiempos para los desplazamientos, se vuelven un desincentivo para acudir al sistema judicial. A continuación se desglosan algunos de los problemas asociados a esta barrera.

Asimetrías e impertinencia en la oferta institucional

Para ilustrar los problemas de acceso a la justicia ligados a la oferta institucional, se pueden analizar comparativamente las cifras de la demanda y la oferta de justicia. En primer lugar, aunque difieren en los porcentajes, las dos fuentes disponibles coinciden en destacar que la demanda ha crecido en mayor medida que la oferta. Por un lado, el Consejo Superior de la Judicatura (CSJd) ha manifestado que entre 1993 y el 2013 la demanda ha tenido un incremento del 303%, mientras que el crecimiento de despachos judiciales permanentes tan solo fue del 24% (Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso de la República, 2013, pág. 184). Por otra parte, la CEJ ha establecido que entre 1993 y 2013 la demanda aumentó en 175%, mientras que la oferta judicial lo hizo en un 48%. Este cálculo resulta de depurar los ingresos de la Rama Judicial para considerar únicamente los efectivos con base en datos del sistema de información SIERJU, lo que no se realiza en la metodología que utiliza el Consejo.²⁶

En segundo lugar, la oferta de jueces, fiscales y defensores está distribuida en el territorio de manera descoordinada. El mapa de justicia del sector jurisdiccional -que

²⁶ La depuración de los ingresos efectivos se hizo en la especialidad penal, donde las entradas a los jueces de garantías se contabilizaban como entradas diferentes a los jueces de conocimiento.

divide al territorio en circuitos y distritos judiciales- se ha diseñado teniendo en cuenta las vías de acceso y la demanda de justicia, mientras que el mapa de la Fiscalía - que establece fiscalías locales, seccionales y nacionales- obedece a la estructura jerárquica de la institución y al mapa político. Por su parte, el mapa de la Defensoría del Pueblo está organizado por regiones.

Una distribución descoordinada de la justicia puede afectar el acceso, pues, por ejemplo en materia penal la presencia tanto de fiscales como de defensores es requerida como paso previo para acudir ante los jueces. Además, durante el proceso puede ser necesaria una oferta complementaria de justicia que no siempre va a estar disponible en el territorio, como puede ser el caso de las comisarías de familia y Medicina Legal para cierto tipo de procesos. En efecto, es notoria la falta de cobertura de esta entidad, que tiene una importante participación en asuntos tan sensibles como la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales. Así, mientras existe un juez en cada municipio del país y la Fiscalía tiene presencia en 450 municipios, Medicina Legal solo alcanza a tener presencia en 123. En algunas ocasiones, así se cuenta con todas las instituciones necesarias, estas se encuentran dispersas al interior del municipio, lo que obliga a los usuarios a trasladarse de un lugar a otro para completar su trámite²⁷.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la cantidad de jueces por cada 100.000 habitantes diverge entre tipos de municipios²⁸, lo que puede ser indicativo de una distribución desigual de la oferta. Los grandes municipios tienen catorce jueces por cada 100.000 habitantes, mientras que los municipios más pequeños tienen 7,7 jueces, es decir, casi la mitad de funcionarios. Si bien estas desigualdades en algunos casos se justifican en la carga de trabajo- por ejemplo hay jueces promiscuos que reciben un número muy bajo de procesos al año, pero se establecen en el municipio para dar cumplimiento a la oferta mínima de justicia que establece la Ley Estatutaria-, en otros, la cantidad de funcionarios no se compadece con las necesidades de la zona o con el volumen de trabajo.

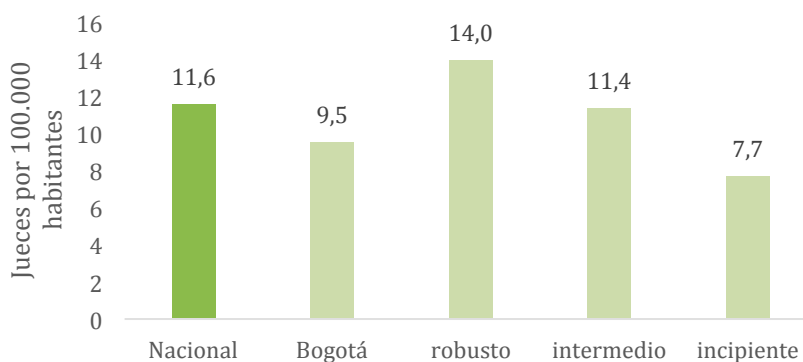
Bogotá, por ejemplo, pareciera requerir un incremento en el número de funcionarios judiciales que creciera acorde con el aumento de la población, como lo han demostrado diferentes estudios realizados por la CEJ, en donde se evidencia la alta carga de trabajo de los jueces de la capital. Por otra parte, en diferentes zonas rurales del país en donde se ubican los denominados “municipios con desarrollo incipiente”, existe un déficit de estos servidores, a quienes deberían poder acceder de forma

²⁷ Existen algunos equipamientos de justicia, como las Casas de Justicia, los Centros de Atención y Protección a Víctimas y Testigos y las Unidades de Reacción Inmediata que buscan integrar en una misma infraestructura a las entidades involucradas en el proceso judicial. Sin embargo, estos modelos no han estado exentos de problemas, pues en ocasiones no se cuenta con todas las instituciones necesarias y en otras, a pesar de hacer presencia, no actúan de manera coordinada.

²⁸ Tipologías departamentales y municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación en 2014. El DNP en su documento de misión rural identifica 8 categorías de municipios que serán utilizadas como referencia en el presente estudio. Estas categorías respetan las divisiones político-administrativas, parten del sistema de ciudades y utilizan la densidad, el tamaño de las cabeceras y la distribución de la población entre la cabecera y el área dispersa como criterios básicos de clasificación. VER ANEXO 1.

presencial o virtual, todos los habitantes. En estas zonas es especialmente relevante garantizar esta presencia en el marco de un posconflicto, en el que se espera que varios de los conflictos que son atendidos por los grupos armados al margen de la ley comiencen a ser resueltos por el sistema de justicia.

Gráfico 7. Jueces por cada cien mil habitantes 2014



Cálculos: CEJ con base en CSJd (Funcionarios judiciales) y DANE (Población)
Gráfico: Elaboración CEJ.

Limitado uso de TIC en el servicio de justicia

Si bien las barreras geográficas podrían sortearse por medio de las TIC -sector en el que Colombia ha registrado importantes avances, especialmente con el Plan *Vive Digital*²⁹- en materia de justicia el avance en este frente ha sido precario.

Aunque este tema será abordado más ampliamente en el capítulo de *Eficacia*, en términos generales se puede afirmar que la Rama aún no cuenta con un sistema integrado de gestión procesal que permita a los ciudadanos la presentación de demandas, la interacción con el juez y la consulta de la información jurídica a través de las TIC.³⁰ Esto obliga a los usuarios a tener que acudir a las sedes judiciales para recibir asesorías, presentar denuncias y demandas o atender audiencias.

Vale la pena resaltar que en los últimos años ciudades como Medellín y Bogotá³¹ han implementado un sitio web que permite la presentación de denuncias a través de Internet, con el valor agregado de que estas son remitidas a la Fiscalía³².

²⁹ Según el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el Plan Vive digital está terminando de instalar 7621 kioscos digitales que buscan llevar las TIC a las zonas apartadas y rurales de Colombia.

³⁰ Cabe anotar que desde hace tres años la CEJ cuenta con un observatorio especializado que ha venido realizando un monitoreo a la implementación de las TIC en la justicia. Para conocer el último informe realizado en el marco del observatorio puede ingresar a: <http://www.cej.org.co/index.php/publicaciones3/291-tic-en-justicia/4046-experiencias-tic-2014>

³¹ <https://seguridadenlinea.com/>

³² Se habían realizado esfuerzos por parte de otras entidades para facilitar la denuncia en línea. Sin embargo, estos contaban con el obstáculo de que los casos no eran remitidos a la Fiscalía, por lo que en la práctica la información suministrada por el ciudadano se convertía más en un reporte, útil para que las autoridades pudieran conocer los focos de criminalidad, que una denuncia formal que diera origen a un proceso penal en la Fiscalía.

Gráfico 8. Sitio Web *Seguridad en Línea*



Imagen: www.seguridadenlinea.com

Así mismo, debe mencionarse que debido a la falta de modernización en la infraestructura física y en sistemas de información que se ofrecen desde el nivel central de la Rama Judicial, algunos despachos han optado por asumir -por su cuenta-, la implementación de equipos y sistemas de información. Uno de estos casos es el juzgado promiscuo del circuito de Puerto Rico- Caquetá³³, ganador del Premio Excelencia en la Justicia que entrega la CEJ a las buenas prácticas judiciales; despacho que para enfrentar la situación de conflicto armado y los costos de los desplazamientos en la región, inició un proceso de modernización que facilita la interacción con los ciudadanos. Dentro de las herramientas empleadas para este fin se cuentan: la implementación del expediente electrónico y las audiencias virtuales, para lo cual se utilizó software gratuito y equipos comprados con los recursos propios del personal del juzgado. (El Tiempo, 2016-B).

Si bien esta iniciativa merece el reconocimiento por ser innovadora y buscar alternativas a bajo costo a los problemas que pueden afectar el buen funcionamiento de la administración de justicia, lo cierto es que este tipo de prácticas no pueden convertirse en la regla general, pues corren el riesgo de desinstitucionalizar el uso de tecnología y de trasladar a los funcionarios responsabilidades que son de la órbita del órgano de gobierno de la Rama. Se requiere que el Consejo Superior de la Judicatura sea quien ofrezca un sistema seguro, moderno y funcional para todos los despachos del país.

Barreras económicas

³³ Para conocer más sobre el juzgado puede visitar: <http://jpcpuertorico.co/>

Los altos costos asociados a los procesos judiciales representan un importante obstáculo para acceder a la justicia que debe ser removido por el Estado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007). Los costos se pueden presentar por la asesoría y representación legal, el transporte para acudir a las sedes judiciales -que pueden ser especialmente altos en zonas rurales-, la estadía para atender las audiencias y las diligencias procesales e incluso, el tiempo empleado en el proceso, si se consideran los costos de oportunidad. Las acciones judiciales también se pueden encarecer por los acuerdos entre las partes y los abogados por la *cuota litis*, quienes pueden llegar a recibir altos porcentajes del valor final de la sentencia.

La Encuesta de percepción ciudadana realizada por el Departamento Nacional de Planeación señala que el 72% de los encuestados consideran que un proceso judicial en Colombia es muy costoso, y que esta percepción crece en las zonas rurales a un 74%. (Departamento Nacional de Planeación, Encuesta de percepción ciudadana, 2015)

En relación con este tema, cabe mencionar la Ley 1394 de 2010 que reguló el arancel judicial bajo la naturaleza jurídica de una contribución parafiscal, destinada a acrecer las fuentes de recursos para financiar la inversión en la Administración de Justicia. Dicha ley estableció la obligación de pago del arancel en todos los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos, cuando el monto de las pretensiones se haya estimado en una cifra igual o superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, así como en otros casos que la norma enlista de manera taxativa. El arancel tiene una tarifa del 2% del valor de las pretensiones y debe ser sufragado a la terminación del proceso judicial.

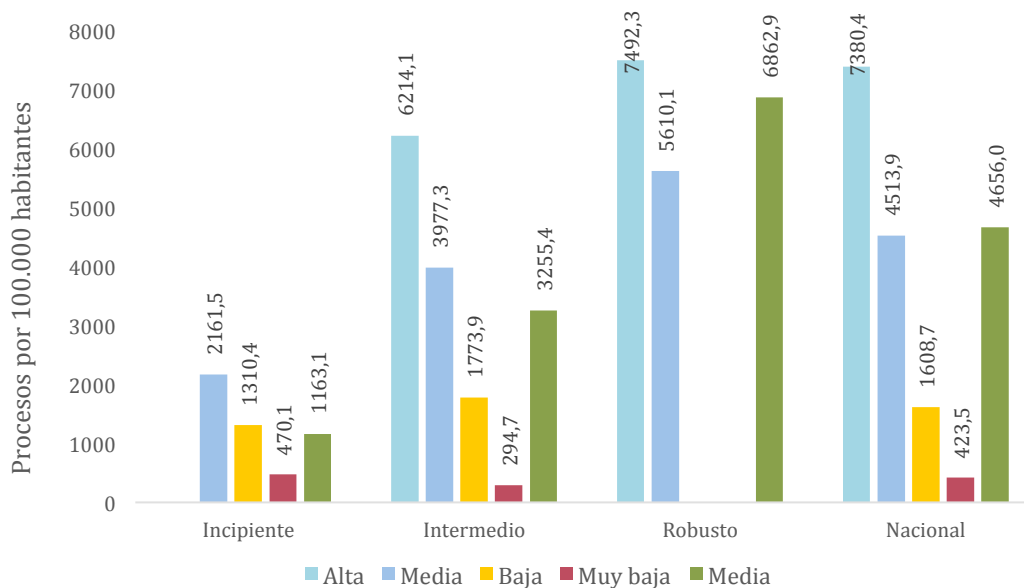
Esta norma fue modificada por la Ley 1653 de 2013, con la que se pretendía aumentar el monto de los recaudos obtenidos por medio del arancel, para lo cual determinó, entre otras, que este se pagaría al inicio del proceso judicial y se aumentó el tipo de procesos respecto del cual procedía. Sin embargo, esta norma fue declarada inconstitucional, justamente por constituir una barrera de acceso a la justicia y una vulneración al principio de equidad.

Costos y percepción sobre los abogados

En el Gráfico No. 9 se muestra cómo la cantidad de demandas en los despachos judiciales es directamente proporcional, tanto a las condiciones de desarrollo económico, como a la calidad de vida de las poblaciones. A nivel nacional, para los grupos de población con mayor calidad de vida, la cantidad de demandas es alta (7.380 por cada cien mil habitantes) y se sitúa por encima del promedio (4.656), mientras que situaciones de baja calidad de vida, la cantidad de demandas disminuye.

Si bien lo anterior puede responder a razones como las diferentes tipologías de conflictos que se presenten en los sectores de población, el desconocimiento de derechos o al uso de otras formas de justicia, las cifras parecen indicar que las personas con calidad de vida “baja” y “muy baja” acceden en menor medida a la justicia formal.

Gráfico 9. Ingreso de procesos en despachos judiciales en por tipo de desarrollo económico del municipio.



Cálculos: CEJ con base en CSJd (Ingreso de procesos) y DANE (Calidad de vida)
Gráfico: Elaboración CEJ.

Si se considera el tipo de municipios en los que se asienta la población, pueden verse por lo menos dos cosas: la primera tiene que ver con que la tendencia interna de cada grupo es igual que la tendencia agregada nacional. Por otra parte, el nivel de demandas de las personas de menores ingresos en los municipios “incipientes” es mayor que los “intermedios,” pero son los municipios que menos jueces albergan por cada 100.000 habitantes (6.8%).

La asesoría de un abogado puede ser un obstáculo para acceder a la justicia. Los honorarios de los abogados en Colombia pueden ser pactados libremente con los clientes, práctica que ha sido reconocida como válida por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Sin embargo, dados sus conocimientos y condición, las posibilidades de negociación para una persona de bajos recursos puede ser menor que la que tienen otras personas, con lo cual encontrarán costos más altos; de ahí la importancia de contar con una oferta fuerte de asistencia legal gratuita para ciertos segmentos de la población.

Aunque la Rama Judicial no cuenta con información detallada sobre el amparo de pobreza³⁴ y la cobertura que se ha garantizado con esta figura, las cifras de pobreza

³⁴ De acuerdo con el artículo 160 del Código de Procedimiento Civil “se concederá el amparo de pobreza a quien no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos, salvo cuando pretenda hacer valer un derecho litigioso adquirido a título oneroso”.

monetaria indican que en Colombia puede existir una demanda potencial considerable de esta figura, la cual serviría para eliminar algunas de las barreras de acceso y desigualdades dentro del proceso.

Por otra parte, la necesidad de contar con un abogado no solo genera costos para el proceso, sino que también obliga a generar relaciones de confianza con un gremio que no siempre goza de buena reputación. Con frecuencia los medios de comunicación registran escándalos de abogados (Samper Pizano, 2012), lo que puede generar una percepción negativa que, sustentada o no, tiene el potencial de convertirse en un verdadero desincentivo para acceder al sistema de justicia, debido a que la mayoría de procesos requieren de la intervención de un profesional en derecho.

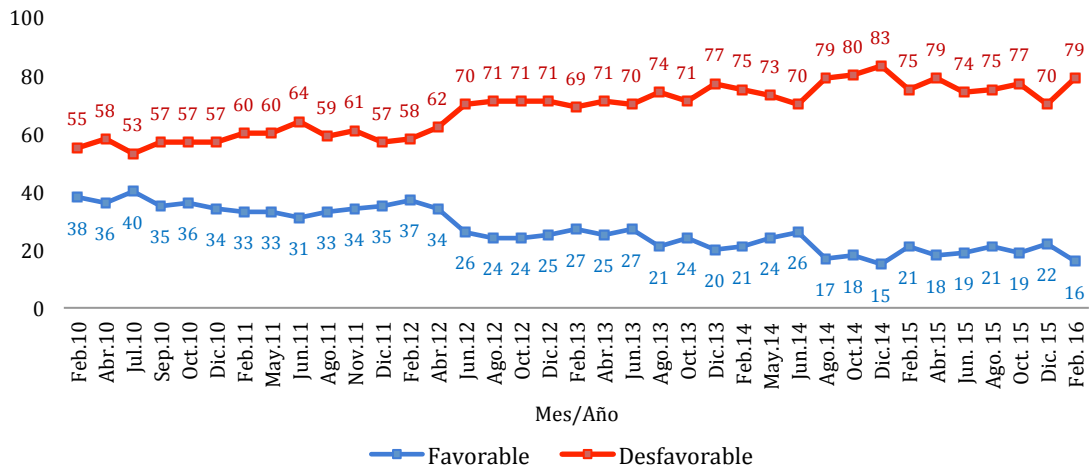
Déficit de legitimidad

Diferentes expertos e instituciones coinciden en *“la relación existente entre los niveles de confianza y credibilidad de las instituciones públicas, y el acceso a la justicia”* (Fundación para el Debido Proceso, 2009) (Pastor). Este es un fenómeno complejo que amerita identificar las ideas que tienen las personas sobre la justicia formal, que pueden conducirlos a no querer solucionar sus conflictos por esta vía.

Percepción sobre las instituciones

La encuesta Gallup muestra un aumento en la imagen desfavorable del sistema de justicia, en particular desde del 2012, año a partir del cual el indicador alcanzó cifras superiores al 70%. Esta tendencia se replica en las diferentes corporaciones judiciales. La Corte Constitucional pasó de tener una imagen desfavorable del 22% en julio de 2010, a una del 52% en febrero de 2016, es decir, un incremento de 30 puntos. La variación se observa de forma más crítica en la Corte Suprema: mientras que en julio de 2010, tenía un 62% de favorabilidad, frente a un 28% de imagen desfavorable; en la actualidad estas proporciones se encuentran invertidas, pues en febrero de 2016 el 65% de los encuestados tenía una imagen desfavorable, frente a un 28% de imagen favorable. (Gallup Poll, 2016)

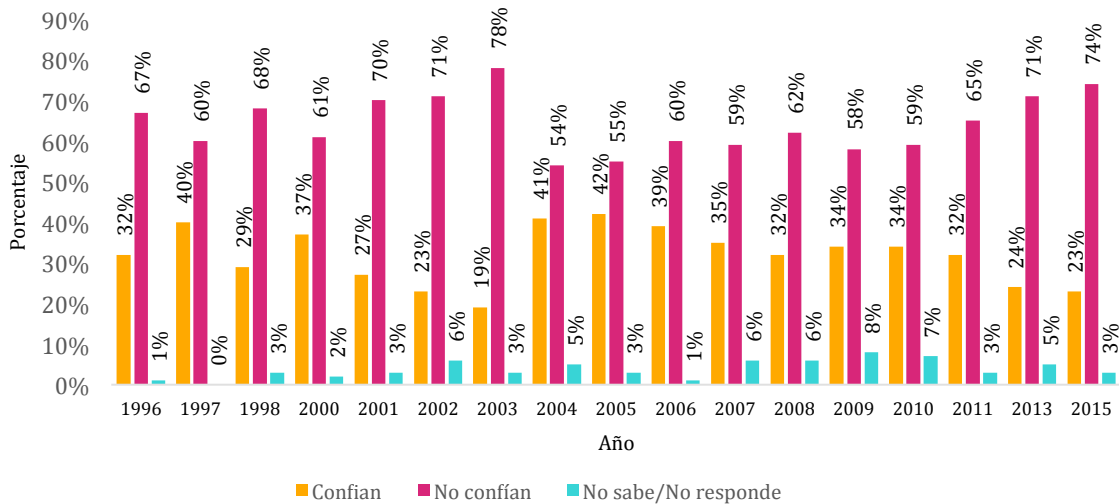
Gráfico 10. Percepción del sistema de justicia



Fuente: Gallup Poll febrero 2016. Base: 600 entrevistados, error 4%. Gráfico: Elaboración CEJ.

El Barómetro de las Américas (2015) muestra tendencias similares, con un incremento de la desconfianza en los últimos años:

Gráfico 11. Confianza en el poder judicial en Colombia



Fuente: Latinobarómetro 1996-2015
Gráfico: Elaboración CEJ

Percepción de impunidad

Cuando una sociedad no confía en la capacidad de su sistema de justicia para castigar las conductas delictivas y en general, para resolver las controversias que se le

presenten, es posible que se abstenga de solucionar sus conflictos por esta vía. En Colombia, este parece ser el panorama, tal como lo indican las siguientes cifras:

En el Índice Global de Impunidad -IGI 2015- presentado por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Colombia figura como el tercer país con los más altos índices de impunidad, después de Filipinas y México. Según el estudio, esto se debe a problemas de seguridad³⁵ y otros relacionados con la impartición de justicia³⁶.

Por otra parte, la CEJ pudo establecer que se presentó una reducción en las condenas obtenidas en el Sistema Penal Acusatorio -SPA- entre 2010 y 2012. Precisamente en este periodo de tiempo la imagen desfavorable del SPA llegó al 75%, lo que puede estar asociado a una percepción de impunidad por parte de los ciudadanos. (Corporación Excelencia en la Justicia, 2015)

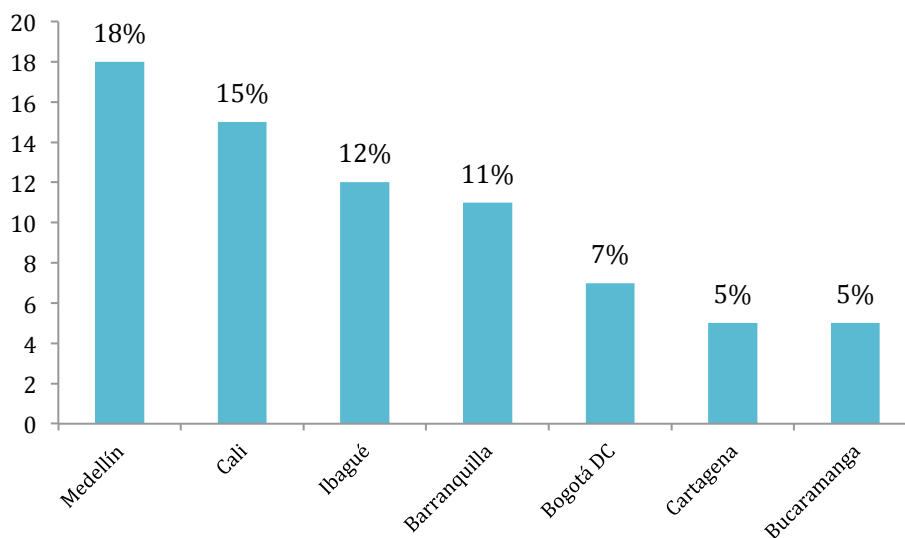
Así mismo, el Latinobarómetro³⁷ desarrolló un índice de percepción de impunidad a partir de la siguiente pregunta: *“Si usted fuera víctima de un robo o asalto, ¿cuánto confiaría que el sistema judicial castigue al culpable?”*. Los resultados en Colombia desde 2004 hasta el 2012, oscilaron entre el 50% y 54%. Para el 2014 el porcentaje ascendió al 60,8%, ocupando el puesto número 13 respecto a los demás países de Latinoamérica. (LAPOP, 2015) Una aproximación similar la ofrecen las encuestas que realiza la Red de Ciudades Cómo Vamos, en las que se pregunta sobre la percepción que tienen las personas sobre la probabilidad de que un delito sea castigado, dando como resultado que la minoría de los ciudadanos considera que esta probabilidad es alta. (Red de Ciudades Cómo vamos, 2016)

Gráfico 12. Cree que la probabilidad de que un delito sea sancionado en la ciudad es alta

³⁵ Se desarrollaron factores como el crimen organizado, el fenómeno del narcotráfico y sus efectos sobre la capacidad del Estado para brindar seguridad y justicia. Así mismo, se examinó el factor de corrupción de las autoridades.

³⁶ Se analizaron cifras sobre: número de jueces y magistrados por cada 100 mil habitantes, personas contra las que se iniciaron causas penales, número de encarcelados, número de condenados, encarcelados por homicidio entre homicidios totales, entre otros.

³⁷ Una iniciativa de medición de la percepción de la justicia en América Latina



Fuente: Red de Ciudades Cómo Vamos. Año 2015. Gráfica: CEJ

Por su parte, un estudio del Ministerio de Justicia muestra que la impunidad en casos de homicidio es del 97%³⁸, mientras que el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia manifestó su preocupación por la impunidad en los casos de violencia sexual. *“en casos de acceso carnal violento fuera del conflicto armado, estiman que cerca del 90% se encuentran en la impunidad, mientras en los casos del mismo delito en persona protegida casi el 100% no ha mostrado avances procesales”* (OACNUDH, 2015).

Por otra parte, según los datos del INPEC, la tasa de reincidencia es de 14,2%, lo que significó un incremento respecto al año anterior. Esta situación podría ser aún más grave, teniendo en cuenta que la tasa de reincidencia no incluye aquellas personas que luego de pasar por el sistema carcelario vuelven a cometer un delito, pero que aún no han sido capturadas, o su proceso ante el sistema judicial no ha concluido con una nueva condena.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la percepción de impunidad es el resultado de la realidad sobre el funcionamiento del sistema, pero también de las noticias que transmiten en los medios de comunicación, que muchas veces presentan casos de connotación, sin hacer evidentes las garantías de debido proceso y presunción de inocencia a las que tienen derecho todos los ciudadanos, mostrando como impunidad algo que no necesariamente lo es. Sin embargo, cualquiera que sea la dosis de realidad y de desinformación, lo cierto es que los diferentes indicadores disponibles coinciden en que existe una percepción entre los ciudadanos de que el sistema no reacciona frente a la criminalidad, lo que puede explicar de cierta medida la baja tasa de denuncia y peor, la justificación para acudir a la justicia por mano propia, tal como ha

³⁸ Según el estudio de Barreto y Rivera (2009) la impunidad se define como un delito sin castigo o la ausencia de castigo merecido. Para el caso particular se presenta la impunidad exclusivamente en casos de homicidio.

ocurrido en varios hechos recientes ventilados en los medios de comunicación. (Revista Semana, 2015)

Así, de acuerdo a la Encuesta de Seguridad y Convivencia del DANE, el porcentaje de población víctima de un delito que interpone una denuncia fue del 23,9% en 2014, presentando una reducción respecto del año anterior (DANE, 2015). Aunque con cifras distintas, las encuestas que realiza la Red de Ciudades Cómo vamos arrojan también un resultado bajo en este indicador, pues de las personas que manifestaron ser víctimas de un delito en 2015, solo el 40% decidió denunciar. (Red de Ciudades Cómo vamos, 2016)

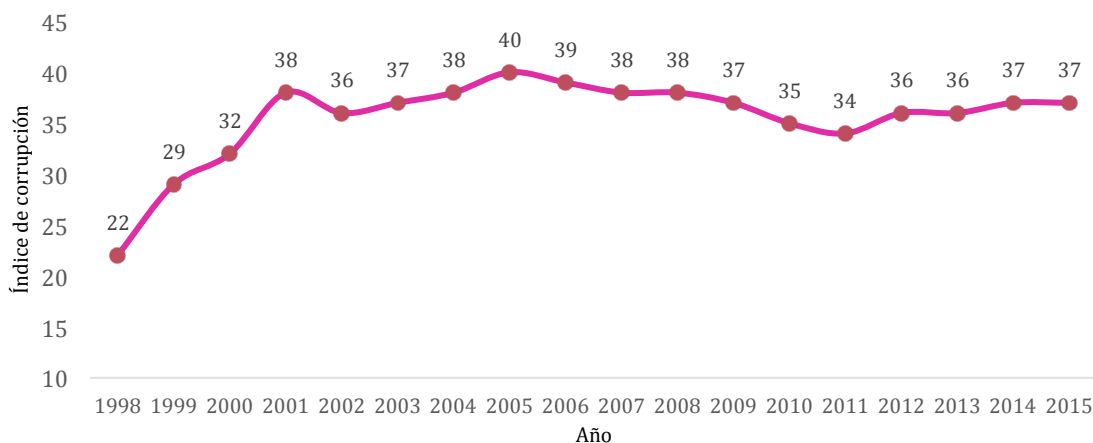
Percepción de tratamiento desigual

En muchas ocasiones, las desigualdades materiales que existen entre la población se trasladan al escenario judicial. Estos desequilibrios llevan a muchos ciudadanos a considerar que “la justicia es para los de ruana”, pues se percibe que la justicia es más severa con aquellos que no tienen recursos ni influencias, y más laxa con quienes sí los tienen. Diferentes expertos consultados ejemplificaron el problema de la siguiente forma: las posibilidades de ganar un proceso judicial de una persona que tiene los medios suficientes para contratar a una firma de abogados son generalmente mayores a las de una persona que no cuenta con esos medios y debe acudir al amparo de pobreza, a los estudiantes de los consultorios jurídicos o a abogados de baja calidad.

Percepción de corrupción

La confianza en una institución se afecta gravemente cuando existen señalamientos o hechos de corrupción. Para dar indicios del fenómeno se han desarrollado índices para medir la percepción de las personas sobre el tema. El Índice de Transparencia Internacional, que mide percepción de transparencia en el sector público, brinda una aproximación al imaginario que pueden tener los ciudadanos sobre las autoridades en general. El índice tiene un rango de 0 a 100, donde 100 es lo más transparente, en la última medición, Colombia ocupó el puesto 83 entre 167 países. (Transparency International, 2015)

Gráfico 13. Índice de percepción de la corrupción ajustado (1998- 2015)



Fuente: Índice de transparencia internacional.
Gráfico: Elaboración CEJ.

Por su parte, en la GENJI, el 43% de los encuestados consideró que los funcionarios judiciales eran corruptos o muy corruptos, mientras que en el World Justice Project de 2016 el índice de percepción de la corrupción en la justicia fue del 0,53, siendo 1.0 la calificación más alta. Esto ubica la percepción de la corrupción en la Rama Judicial en un nivel ligeramente menor del que tiene la Rama Ejecutiva (0,46), las Fuerzas Militares (0,50); y en un nivel mucho mejor que la percepción que se tiene de la corrupción en la Rama Legislativa (0,15). (World Justice Project, 2016).

Más allá de estos indicadores, que ubican a Colombia en un nivel medio entre los diversos países evaluados, no puede obviarse el papel que cumplen ciertos casos de connotación en la imagen que tienen los ciudadanos sobre la corrupción de la justicia: escándalos sobre presunto tráfico de influencias en la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (Revista Semana, 2013) y la Corte Constitucional³⁹ (El Tiempo, 2015), información sobre posibles manejos indebidos de los recursos de la Rama (El Heraldo, 2016) o de repartos direccionados de procesos (Fiscalía General de la Nación, 2015), pues tienen el potencial de manchar la imagen del sistema de justicia en general.

Sin embargo, el cubrimiento de estos casos la mayoría de las veces no va más allá de la noticia sobre la denuncia o la captura, sin que exista un monitoreo a los resultados que arrojan las investigaciones, que en algunos casos pueden quedar represadas y, en otros, concluir sobre la inocencia de los procesados.

³⁹ Es notorio el impacto que tuvo el caso del Magistrado Jorge Pretelt en la percepción de los ciudadanos sobre la Corte Constitucional. Desde las mediciones de Gallup que se registran desde el año 2000, el punto máximo de desfavorabilidad de la Corporación había sido del 49%. En la medición de abril de 2015, es decir, la inmediatamente posterior al escándalo, esta desfavorabilidad alcanzó el 62%. Desde entonces no se ha vuelto a llegar a esa cifra. (Gallup Poll, 2016)

Barreras operativas

Este concepto abarca todas aquellas situaciones que dificultan el adecuado funcionamiento del sistema de justicia y que eventualmente pueden afectar el acceso, por ejemplo, cuando una persona decide no acudir al sistema porque considera que está congestionado o es muy lento.

Aunque las fallas en la operación del sistema de justicia serán desarrolladas con en el capítulo de *Eficacia*, su impacto en términos de acceso no parece menor. Así lo indica la GENJI, según la cual un 36% de las personas decidió no acudir a un tercero para resolver su conflicto por percibir que este tomaría demasiado tiempo, o que tenía muchos trámites. En esta misma encuesta, al preguntar sobre la percepción de la agilidad de la justicia, el 71,7% de las personas manifestaron que esta es lenta o muy lenta.

Gráfico 14. Si no hizo nada o intentó arreglar directamente, ¿por qué no acudió a un tercero?



Fuente: Estudio de NJI, Dejusticia-CCB-MJD (2013). Gráfico: CEJ

La encuesta de percepción ciudadana del DNP arroja un resultado similar: un 77% de las personas consideran que las decisiones judiciales son muy demoradas, y ante esta situación la mayor parte de las personas deciden resolver sus problemas por sus propias manos (45,56%).—(Departamento Nacional de Planeación, Encuesta de percepción ciudadana, 2015):

Ausencia de reglas de calidad del servicio al ciudadano

La VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia celebrada en 2002 aprobó la “Carta de derechos de las personas ante la justicia”. En ella se establece que los usuarios tienen derechos asociados a la transparencia del servicio, una justicia comprensible, atenta con todas las personas, ágil y tecnológicamente avanzada, que protege a los más débiles⁴⁰ y es responsable con el ciudadano (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2002). Sin embargo, hasta el momento la administración de justicia en Colombia no ha adaptado la Carta al ordenamiento interno, ni se han desarrollado las estrategias de gestión suficientes para garantizar su contenido.

Si bien el Consejo Superior de la Judicatura, junto con sus seccionales y algunos operadores de justicia han realizado esfuerzos para obtener certificaciones de calidad bajo normas técnicas (NTCGP 1000:2009, NTC ISO 9001:2008 e IQNET), aún existen grandes retos para mejorar la calidad del servicio de justicia que reciben los usuarios. Más allá de las certificaciones, la administración de justicia no se ha orientado hacia el ciudadano, no ha desarrollado un enfoque de atención adecuado a sus necesidades, no ha brindado facilidades para manifestar su inconformidad del servicio recibido, ni le hace un seguimiento a los reclamos de los usuarios.

En diferentes escenarios en los que ha participado la CEJ, se ha puesto de presente que los usuarios de la justicia no tienen una voz preponderante sobre el servicio y que sus percepciones y necesidades no han tenido el potencial de generar cambios en el sistema. Por ello se ha insistido en la creación de una política de atención al usuario de la justicia, que permita que estos sean consultados de manera periódica para coadyuvar en el mejoramiento de la administración de justicia desde la perspectiva de sus derechos y necesidades; de hecho, en el marco de las iniciativas de reforma constitucional a la justicia se ha sugerido que el órgano de gobierno que reemplace al Consejo Superior de la Judicatura, cuente con la participación de un representante de los usuarios.

En la Rama Judicial tampoco existen mecanismos para brindar información sobre los trámites y procedimientos, que le indique a las personas a dónde deben acudir, cuál es la acción correspondiente y cuál es el trámite indicado para solucionar su conflicto⁴¹. La falta de orientación puede conducir a una relación de dependencia con el abogado y en otros casos, a preferir otras formas de solucionar los conflictos por fuera de la justicia formal. Así mismo, los funcionarios que interactúan con los usuarios no siempre cuentan con el entrenamiento para cumplir con su papel y los edificios judiciales carecen de condiciones óptimas para recibir al público y colaborarle en su interacción con el aparato judicial.

⁴⁰ Hace referencia especial a las víctimas, los indígenas, los niños y adolescentes, personas en situación de discapacidad

⁴¹ Como se mencionó, el sitio web www.LegalApp.gov.co del Ministerio de Justicia busca suplir en parte esta falencia.

Déficit de atención a víctimas y protección a testigos

El acceso a la justicia puede ser aún más limitado cuando se presentan determinadas condiciones de vulnerabilidad. En el caso de las víctimas y los testigos, la decisión de acudir a la justicia se enfrenta a la existencia de obstáculos relacionados con el miedo a la revictimización y los riesgos de seguridad. En numerosas sentencias, la Corte ha reconocido que la seguridad personal es un derecho fundamental y aclara que en determinados casos, su protección requiere medidas específicas para prevenir riesgos extraordinarios y extremos⁴².

En materia penal existe el programa de Protección de Víctimas y Testigos que es coordinado por la Fiscalía General de la Nación,⁴³ que atiende las solicitudes de víctimas y testigos para determinar si se conceden medidas de protección, de acuerdo a los siguientes requisitos:

- “La existencia de un riesgo extraordinario que amenace la seguridad personal, al punto que éste sea específico e individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro y discernible, y desproporcionado;
- Un nexo causal directo entre participación procesal eficaz para la administración de justicia y los factores de amenaza y riesgo derivados de esa colaboración;
- Que se compruebe que la solicitud de vinculación al programa no está motivada por interés distinto que el de colaborar oportuna y espontáneamente con la Administración de Justicia;
- Las medidas de seguridad necesarias correspondan a las que prevé el Programa;
- que la protección del peticionario no constituya un factor que afecte en forma insuperable la seguridad de la estructura del Programa o de la Fiscalía General de la Nación; y
- Los beneficiarios hayan manifestado su voluntad de ingresar al Programa” (T-585A de 2011, 2011)

La Procuraduría General de la Nación ha sido crítica de este programa desde 2008, cuando manifestó que las víctimas no confiaban en sus resultados (El Espectador, Víctimas no le creen a los programas de protección, dice Procuraduría, 2008), y en 2011 reiteró la necesidad de que la Fiscalía implemente un mecanismo de seguimiento con indicadores que determinen el nivel de cumplimiento y el impacto sobre los beneficiarios, también recomendó capacitar al personal para evitar la revictimización y la adopción de procedimientos adecuados para dar respuesta a las solicitudes de protección.⁴⁴ Organizaciones de la sociedad civil también han señalado las debilidades del programa por tener un efecto desproporcionado para las mujeres víctimas de violencia sexual ante la ausencia de perspectiva de género, el tipo de

⁴² Ver sentencias T-496 de 2008, T-728 de 2010, T-719 de 2003, T- 496 de 2008, T-1254 de 2008 y T-244 de 2014. El concepto de riesgo extraordinario es aquel que las personas no están en obligación de soportar. El riesgo extremo es aquel que pone en peligro la vida o integridad personal.

⁴³ Resolución 0-0405 de febrero de 2007 y Resolución 0- 5101 del 15 de Agosto de 2008 de la Fiscalía General de la Nación.

⁴⁴ Directiva No. 008 del 16 de junio de 2011

riesgos que afrontan las víctimas, la limitación de las medidas de protección y el tiempo que toma el estudio de la solicitud (Guzmán Rodríguez & Prieto Dávila, 2013).

En diferentes sentencias, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre casos de exclusiones de beneficiarios al programa por parte de la Fiscalía y ha ordenado el reintegro⁴⁵. En materia de justicia transicional también se han presentado dificultades para que las víctimas y los testigos comparezcan a los procesos penales. En 2008 la Corte Constitucional se pronunció sobre otro programa de protección a víctimas y testigos creado con ocasión de la Ley 975 de 2005 (Ley de justicia y Paz)⁴⁶, señaló las principales falencias del programa conforme a los estándares internacionales y la Constitución, y ordenó la revisión integral del programa (Sentencia T-496 de 2008, 2008). Después de esta sentencia se expidió el Decreto 1737 de 2010 para subsanar las fallas del programa y permitir la articulación entre las diferentes entidades involucradas.

Por otra parte, las víctimas de un delito se pueden enfrentar a lo que se denomina como “victimización secundaria”, que son *“las consecuencias negativas asociadas con el paso de la víctima por el sistema de justicia penal”* (Miranda-Herrera, M. (2012) Citado en (Sampedro Arrubla, Coronado , Quiñones Camargo, & Suelst Cock, 2014), que puede impedir el acceso a la justicia. La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la necesidad de prevenir este riesgo y la conducta que deben desplegar las autoridades que reciban las denuncias o que impulsen los procesos (T-843 de 2011, 2011). Desde la sentencia C-228 de 2002 la Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial sobre los derechos de las víctimas en los procesos penales y la legislación colombiana se ha adaptado a los estándares internacionales, especialmente en materia de atención a las víctimas de violencia sexual para evitar la revictimización (Sampedro Arrubla, Coronado , Quiñones Camargo, & Suelst Cock, 2014). Si bien este no es el único tipo de violencia que puede generar victimización secundaria, es el que ha tenido un mayor desarrollo doctrinario y normativo por las connotaciones psicológicas y sociales de los delitos.

A pesar de que en Colombia existe un marco normativo muy completo para adelantar la investigación y el juzgamiento de este tipo de conductas, diferentes estudios⁴⁷ y sentencias⁴⁸ han diagnosticado que la realidad no corresponde con estos deberes porque los funcionarios no están capacitados para tramitar casos de violencia sexual y de género, en ocasiones no protegen la identidad de las víctimas o afectan su intimidad, generando nuevas victimizaciones.

⁴⁵ Ver sentencias T-184 de 2013, T-533 de 2016.

⁴⁶ Este programa fue creado mediante el decreto 3570 de 2007 como un programa específico para salvaguardar la vida, la integridad y asegurar la comparecencia de víctimas y testigos a los procesos de justicia y paz que fue el marco de justicia transicional para el desarme y desmovilización de grupos paramilitares. Este programa está a cargo del Ministerio del Interior.

⁴⁷ Ver el Auto de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, No. 092 de 2008, Guzmán Rodríguez & Prieto Dávila, (2013) y Sampedro Arrubla, Coronado , Quiñones Camargo, & Suelst Cock, (2014)

⁴⁸ Sentencia T-843 de 2011, T-520A de 2009

Ausencia de restauración de derechos

El Balance de los 10 años del SPA elaborado por la CEJ detalla la inadecuada atención a las víctimas y evidencia las prácticas que afectan sus derechos. La actuación de la víctima está limitada a las actuaciones de la Fiscalía ya que, en estricto sentido, no hace parte del proceso⁴⁹. A pesar de la necesidad de mantener la igualdad de armas en un proceso acusatorio, esta intermediación no siempre es favorable a los intereses de la víctima, quien tiene una estrecha dependencia a la Fiscalía. Por esto se ha venido generalizando una opinión entre las víctimas acerca de que no es suficiente la representación que hace de ellas la Fiscalía en el proceso, lo que ha derivado en que se sugieran propuestas de ajuste normativo que amplíen sus facultades –lo cual podría generar un desbalance para la Defensa- y que introduzcan la figura del acusador privado para los delitos menores.

Además, las víctimas *“no solo se ven afectad[a]s por la ineficiencia actual del sistema judicial, sino que además deben superar diversos obstáculos cuando tratan de acceder a él”* porque la información que les suministran es incompleta o desactualizada, lo que termina redirigiendo a las personas de un lugar a otro y desincentivando las denuncias (Corporación Excelencia en la Justicia, 2015-A).

Por otra parte, la preparación previa a los procesos judiciales resulta crucial para las víctimas y los testigos⁵⁰, quienes pueden acudir con miedo al sistema judicial. Esto abarca la necesidad de hacer énfasis en los derechos que le asisten al testigo o a la víctima, la forma en que se desarrollan las audiencias, las posibilidades en el proceso y en general, una pedagogía que facilite su participación; sin embargo, en muchas oportunidades esto no se realiza. En efecto, en varias audiencias públicas del sistema penal a las que ha asistido la CEJ, se han observado víctimas desorientadas y en ocasiones, terminan ofreciendo declaraciones que van en contravía de la teoría del caso del fiscal.

Ausencia de atención psicosocial

La atención psicosocial recibió una importancia particular desde la sentencia T-025 de 2004 que declara el Estado de Cosas Inconstitucional para la población en situación de desplazamiento. Desde ese primer diagnóstico y en los posteriores autos de seguimiento, la Corte hizo énfasis en las medidas necesarias para restablecer la dignidad de los desplazados y con esto, destacó la necesidad de recibir atención psicológica y moral, para ayudar a superar los daños causados.

⁴⁹ En el acceso a las víctimas en los procesos penales solo se dio hasta el 2004 con el sistema penal acusatorio que introdujo un catálogo de derechos y la Corte Constitucional desarrolló espacios de participación en los procesos. Posteriormente con la expedición de la ley de víctimas en el 2011 se crearon medidas judiciales y administrativas para las víctimas del conflicto armado y se adoptó un amplio catálogo de sus derechos.

⁵⁰ La preparación previa es reconocida y aplicada en tribunales internacionales como la Corte IDH y la CPI.

Posteriormente, esta atención se exigió para las víctimas de los procesos de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y luego fue extendida a todas las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos y al DIH (Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas). En el 2009 fue objeto de críticas por parte de la Procuraduría General de la Nación, por no tener una cobertura y un presupuesto suficientes, por la falta de coordinación entre las entidades responsables, el incumplimiento de los elementos mínimos que debe contener la atención psicosocial, entre otros. Posteriormente, el Ministerio de Salud adoptó diferentes sugerencias de este primer diagnóstico en el programa de atención psicosocial, pues ahora contempla metas y procesos claros, espacios de coordinación y fuentes de financiación. (Ministerio de Salud, s.f.)

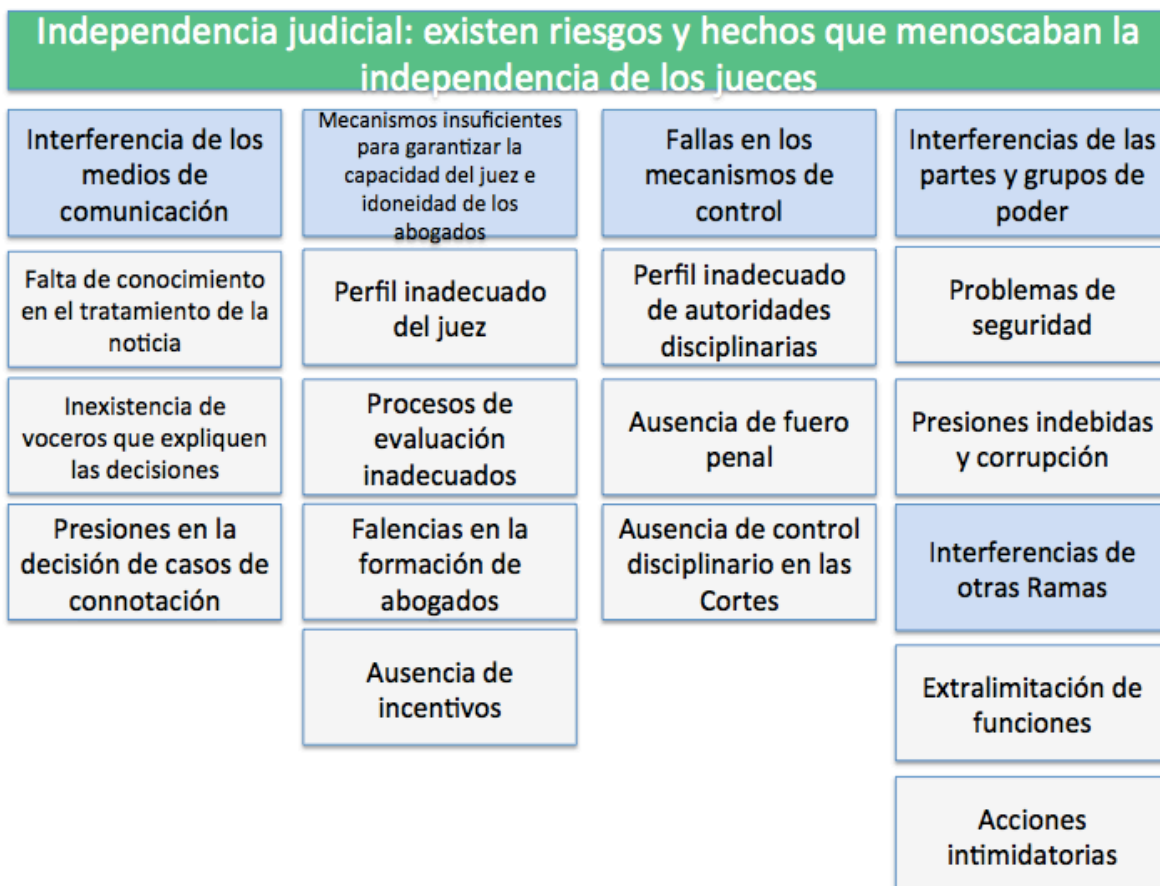
Para las víctimas de delitos sexuales también existen normas especiales que buscan garantizar una atención psicosocial que las ayude a recuperarse y evite a toda costa la revictimización durante el proceso judicial (Protocolo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual), sin embargo, esta intervención no siempre puede garantizarse pues no existe una oferta institucional suficiente ni una articulación debida entre las entidades a cargo.

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado en los autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004⁵¹ las falencias en la atención a las víctimas y la falta de atención psicológica.

⁵¹ Esta sentencia declaró el estado de cosas inconstitucional respecto de la población desplazada.

INTERFERENCIAS A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Gráfico 15. Principales problemas que afectan la independencia judicial



Owen Fiss (1993) explica la independencia judicial como la posibilidad de que los funcionarios decidan los casos sin el control o la influencia de terceros. Además, explica que se trata de un concepto complejo, pues abarca tres nociones: (i) la independencia respecto de las partes del proceso, (ii) lo que denomina “autonomía individual”, que se predica respecto de los demás jueces y las relaciones de poder que pueden existir entre ellos, y (iii) insularidad política, respecto de las demás instituciones del Estado y el público en general.

Para crear condiciones de imparcialidad descritas por Fiss, es necesario eliminar todo tipo de interferencias por medio de mecanismos concretos, tales como:

- Generar una estructura del poder judicial que impida interferencias de las demás ramas del poder público y organismos de control.

- Establecer reglas claras para el ingreso, permanencia y ascenso de los jueces. Estas deben estar fundadas en criterios de mérito, asegurar la calidad y brindar estabilidad, garantizando que los funcionarios solo puedan ser separados de sus cargos por razones objetivas y con base en el debido proceso.
- Asignar los recursos necesarios para prestar el servicio de justicia.
- Garantizar que las decisiones judiciales sean tomadas consultando exclusivamente el derecho aplicable y que solo pueden ser cuestionadas por los procedimientos legales establecidos.
- Contar con sistemas adecuados de capacitación a los jueces y acceso a materiales legales.
- Brindar reconocimiento profesional y económico a los jueces. (U.S. Agency for International Development , 2002)

Es necesario precisar que la independencia judicial no implica la ausencia de rendición de cuentas ni prerrogativas particulares de los jueces, así como tampoco se opone a la transparencia, la disciplina y el control en aspectos como el manejo de recursos y la eficiencia en la gestión.

Si bien los órganos de gobierno y administración han sido asociados con la independencia judicial, no debe olvidarse que la razón de ser de este tipo de instituciones también es brindar las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de la judicatura, por medio de modelos de gestión eficientes capaces de coordinar todas las actividades, recursos y personas necesarias para esta labor. Aunque en varios países se han establecido órganos de administración al interior de la Rama Judicial, este sistema no es un elemento determinante para hablar de una verdadera independencia judicial. Existen ejemplos de judicaturas independientes que son gestionadas y apoyadas en estas funciones desde la Rama Ejecutiva.⁵²

Estado actual

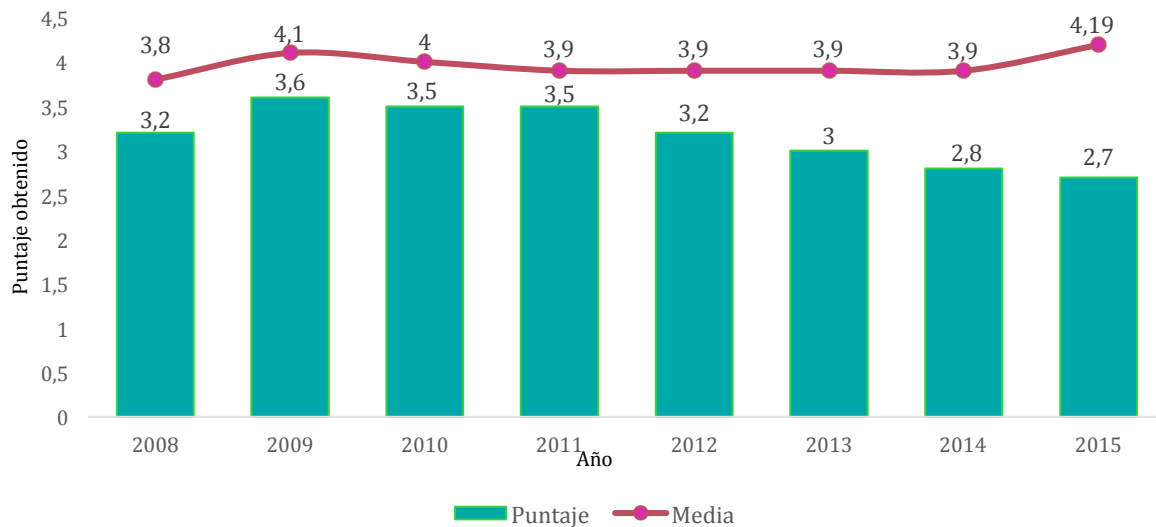
Aunque en Colombia existe una percepción general de que la independencia judicial es fuerte, las reuniones con expertos y el análisis detallado de casos puntuales permitieron detectar potenciales interferencias en las decisiones judiciales.

Por la naturaleza de los diferentes tipos de interferencias, es difícil establecer mediciones objetivas, sin embargo, existen algunos indicadores de percepción sobre el tema. Uno de los que se encuentran disponibles lo brinda el Foro Económico Mundial, que preguntó a los encuestados qué tan independiente es el sistema judicial de influencias del gobierno, individuos o empresas, con un rango que va de 1 (nada independiente) a 7 (totalmente independiente). Los resultados muestran que la

⁵² Por ejemplo, el poder judicial en Inglaterra. Ver (Uprimny, 2010) y (Uprimny, www.elespectador.com, 2014). En España, el Ministerio de Justicia está a cargo de la “la dotación a los Juzgados, Tribunales y al Ministerio Fiscal de los medios precisos para el desempeño de sus funciones, y el ejercicio de competencias sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia”. (Ministerio de Justicia de España)

posición de Colombia es inferior a la media en los últimos siete (7) años, y que existe una tendencia a la baja desde 2011.

Gráfico 16. Calificación de Colombia con respecto a la media de países encuestados



Fuente: Global Competitiveness Ranking, World Economic Forum (2015)

Gráfico: Elaboración CEJ

Es posible identificar diferentes manifestaciones de interferencias a la independencia judicial que expliquen esta percepción, entre las que se cuentan:

1. La interferencia de los medios de comunicación;
2. Los mecanismos insuficientes para garantizar la capacidad e idoneidad del juez;
3. Las fallas en los mecanismos de control;
4. La interferencia derivada de la acción de las partes y los grupos de poder;
5. Las interferencias derivadas de la acción de otras ramas del poder público.

Interferencias indebidas de los medios de comunicación.

Teniendo en cuenta el poder de los medios de comunicación en la configuración de la opinión pública y la efectividad que tienen al emitir mensajes al grueso de la población, es necesario tener en cuenta las posibles influencias que pueden generar en las decisiones judiciales. A esto se suma la inexistencia de voceros dentro de la Rama Judicial que expliquen y comuniquen las decisiones, por lo que las declaraciones de prensa, se convierten en el único medio de explicación y divulgación de las decisiones judiciales. En algunos casos, los jueces afectados por las deficiencias en la información salen directamente a los medios a aclarar sus decisiones y explicar algunos conceptos jurídicos importantes que no son tenidos en cuenta en el debate mediático. Tal es el

caso de las múltiples controversias que se generan cuando se decide no otorgar una medida de aseguramiento privativa de la libertad⁵³.

Cabe aclarar que en Colombia se protege la libertad de prensa, los procesos penales operan bajo el principio de publicidad y que los medios de comunicación, salvo algunas excepciones, pueden estar presentes en determinadas audiencias. Sin embargo, estos derechos no son absolutos y pueden tener límites cuando colisionan con otros. Esto debido a que las actuaciones de los medios de comunicación pueden generar interferencias a la independencia judicial cuando no se cumple el deber de veracidad y se presenta información de forma incompleta, deficiente, o no se respetan derechos constitucionales, como la presunción de inocencia en materia penal. Además, la inadecuada labor de los medios de comunicación en el tratamiento de la noticia judicial tiene el potencial de crear ideas falsas en el público y deslegitimar la justicia.

El debate sobre los límites a la intervención de los medios de comunicación ha estado presente en casos recientes, uno de ellos la muerte del joven Luis Andrés Colmenares, que tuvo un despliegue mediático importante, que llevó a la Fiscalía a solicitar al juez que se restringiera el acceso de los medios a las audiencias, práctica que ha sido repetida en otros procesos.

Gráfico 17. Titular sobre proceso de connotación



Fuente: El Espectador, 26 de Agosto de 2012

Sin embargo, esta postura no es pacífica y hay quienes han cuestionado estas limitaciones por considerar que atentan contra el principio de publicidad que caracteriza al nuevo sistema penal. De hecho, como reacción a esta práctica, en el trámite de una iniciativa de reforma reciente al sistema penal acusatorio (PL.

⁵³ En un caso de connotación nacional y amplia presencia en medios, se cuestionó la decisión de la juez de control de garantías que negó la medida de aseguramiento a un conductor que mató a dos personas en estado de embriaguez (Revista Semana, www.semana.com, 2013). Posteriormente la juez se dirigió a los medios de comunicación para asegurar que su decisión no se basó en el estrato del procesado, manifestó que había recibido amenazas por tomar esa decisión y fue objeto de una investigación disciplinaria, también aseguró que "Es terrible, me parece lamentable que si una decisión judicial no se toma con base a lo que los medios o la comunidad quieren se vuelve el juez objeto de amenaza" (Noticias Caracol, 2013). Sobre este punto, es necesario recordar que la libertad es un principio del proceso penal, que únicamente bajo circunstancias excepcionales, se debe restringir para asegurar la comparecencia al proceso y no poner en peligro a la sociedad. Por esta razón, y contrario a como se presenta en los medios de comunicación, las medidas de aseguramiento intramurales deberían ser la excepción y no la regla.

021/2015) se proponía una apertura mayor a los medios de comunicación en los procesos⁵⁴.

Mecanismos insuficientes para garantizar la capacidad del juez

Para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia es indispensable contar con jueces capacitados, actualizados, con suficientes competencias académicas y formación ética que los blinde de interferencias internas y externas. Para lograr este propósito es necesario tener sistemas adecuados de selección que garanticen la calidad e idoneidad de los jueces, y evaluaciones constantes y exigentes a su desempeño.

En Colombia se han presentado avances significativos en materia de profesionalización y meritocracia en la Rama Judicial desde la Constitución de 1991, pues se institucionalizó el sistema de carrera judicial que pretende garantizar la calidad de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. Antes de 1991 los cargos eran proveídos por “*cuotas en forma discrecional*” (Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2015, 2016), no se realizaban concursos, convocatorias públicas, exámenes de ingreso ni de ascenso. El sistema de nombramientos y ascensos tenía en cuenta consideraciones partidistas, que establecía un sistema de paridad, y existía un sistema de cooptación absoluta⁵⁵ de las Altas Cortes de ese momento, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado. (Garcés Lloreda, 1991)

Para corregir este defecto, la Constitución estableció la carrera administrativa como regla general para acceder a cargos públicos; la carrera judicial es una especie dentro de este género y pretende lograr: “*el carácter profesional de funcionarios y empleados la eficacia de su gestión la garantía de igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos al efecto la consideración del mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio.*” (Ley 270 de 1996 Art. 156)

Desde 1992 se han organizado 92 convocatorias públicas (a nivel nacional y regional) “*que han permitido la inscripción de 465.319 aspirantes y que a su vez han dado lugar a 16.905 nombramientos en propiedad, por el sistema de méritos*” (Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2015, 2016), lo que muestra la consolidación sistema de carrera judicial.

A pesar de los avances, la CEJ considera que actualmente los mecanismos para garantizar la capacidad e idoneidad del juez presentan algunas fallas, entre ellas:

⁵⁴ En el proyecto se eliminaba la expresión que le permitía al juez tener en cuenta de manera especial la potencial afectación a su imparcialidad que podía derivar de la publicidad de la audiencia. Además, se agregaba un nuevo inciso al artículo 152 que establecía que: “En todo caso el acceso a la prensa implicará la autorización para el ingreso de los medios audiovisuales necesarios con el objeto de que se haga una reproducción fiel de lo acontecido en las audiencias”.

⁵⁵ Las Altas Cortes tenían el poder de nominar a los candidatos y posteriormente de realizar su elección. El sistema actual contempla un sistema mixto, con un nominador diferente del elector.

Perfil inadecuado del juez

- En primer lugar es necesario aclarar que el sistema de carrera judicial no se aplica en su totalidad. A diciembre de 2014 se registró que el 39% de los empleados de la Rama Judicial y el 14,59% de los jueces no pertenecían a la carrera. (Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2015, 2016). Esto eventualmente puede repercutir en la calidad de los funcionarios y de sus decisiones, ya que los jueces en provisionalidad⁵⁶ no deben realizar el curso-concurso previo al ingreso, ni están sometidos a un sistema de evaluación periódico, como sí sucede con los funcionarios de carrera.

Por otra parte, la existencia de jueces por fuera de la carrera judicial propicia otro tipo de riesgos para su independencia, dada la posible relación de subordinación que genera el hecho de que su nombramiento dependa de otro juez o magistrado. Diferentes instrumentos de derecho internacional⁵⁷ han identificado el poder de nombramiento como un factor de presión para los jueces, y por lo tanto, recomiendan que estos procesos se realicen exclusivamente con criterios objetivos y transparentes, que tengan en cuenta los méritos de los candidatos.

- Los jueces de descongestión, que fueron una figura usada ampliamente hasta el año 2015⁵⁸, no forman parte de la carrera judicial y en principio podían ingresar al cargo sin superar los concursos ni los exámenes de conocimiento. Sin embargo, la Corte Constitucional estableció que sus nombramientos debían tener en cuenta las listas de elegibles del sistema de carrera y respetar ese orden. (C-713 de 2008, 2008). Con todo, la materialización de esta exigencia depende de que haya listas de elegibles vigentes y con suficientes cargos a proveer; además, algunos actores señalan que aún habiéndolas, la regla no siempre se cumple.
- Se han detectado diferentes problemas en el sistema de carrera judicial. A pesar de tener un porcentaje alto de funcionarios inscritos en la carrera, existen fallas e inconsistencias en el ingreso, permanencia y ascensos:
 - Incumplimiento de los términos de los concursos, queja que ha sido recibida por la CEJ de parte de varios candidatos.
 - En el 2015 los medios de comunicación registraron algunas denuncias públicas sobre posibles irregularidades y fraude en un examen de

⁵⁶ Son jueces nombrados con carácter transitorio y excepcional, que buscan solucionar las necesidades del servicio y evitar la parálisis en el ejercicio de las funciones públicas, mientras se realizan los procedimientos ordinarios para cubrir las vacantes en una determinada entidad, en aplicación de los principios de eficiencia y celeridad.

⁵⁷ Así ha sido reconocido en diferentes instrumentos de derecho internacional como los *Principios Básicos de Naciones Unidas para la independencia de la judicatura* aprobados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985 y la *Carta Europea sobre el estatuto de los jueces* y el *Estatuto Universal del Juez*.

⁵⁸ En 2015 se registraron 739 jueces y magistrados de descongestión y 4.879 en propiedad.

ingreso a la carrera judicial. (El Espectador, Cerca de 26.000 jueces y magistrados no aprobaron el examen judicial, 2015).

- A juicio de algunas personas que han presentado el examen de ingreso, este contiene errores, y no sirve para medir las competencias y conocimientos que debe tener un juez.
 - Los requisitos de los jueces de primera instancia son bajos. Actualmente un juez municipal únicamente requiere dos años de experiencia profesional.
 - No hay suficientes incentivos para que los jueces continúen su formación académica. La actualización de conocimientos de los jueces no es un requisito para permanecer en el cargo ni es un criterio para la evaluación de desempeño, por lo que muchos se abstienen de acudir a la oferta de capacitación que ofrece la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Además, si bien esta última ha realizado un importante trabajo desde su creación y cuenta de buena aceptación por parte de muchos jueces y empleados, tiene una limitada capacidad institucional para lograr la cobertura temática deseada y con mecanismos propios para la identificación de las fallas en capacitación que afectan la práctica judicial; por lo general, las necesidades de capacitación se determinan con base en lo que señalen los funcionarios y empleados que acuden a la Escuela. En efecto, la Escuela actualmente cuenta con solo 30 funcionarios⁵⁹ y su red de formadores está compuesta por jueces que brindan sus servicios de manera voluntaria, sin que existan estímulos para el cumplimiento de una función que implica una dedicación de tiempo importante. Adicionalmente, el presupuesto es insuficiente – aunque logra mejorar en alguna medida con los recursos de cooperación internacional- y los procesos de contratación se demoran en iniciar por cuenta de los tiempos que toman las aprobaciones que deben pasar por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
- No existe una suficiente preparación para el cargo. Para la formulación del Plan Sectorial de Desarrollo 2015-2018, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura elaboró en el año 2014 un sondeo de necesidades entre funcionarios y empleados. En él se encontró que el 65,4% de los empleados entrevistados manifestó que no recibió *inducción* sobre las actividades que se desarrollan en la Rama Judicial y un 59.7% indicó que no recibió *capacitación* sobre las funciones y actividades asignadas; mientras que el 51.9% de los funcionarios considera que se encuentran desactualizados en los procedimientos operativos para el desempeño de su cargo actual. En el sondeo, los temas identificados para capacitación, formación y/o entrenamiento por los servidores judiciales se concentran en temas como actualización normativa,

⁵⁹ Dato suministrado por la Directora de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, en entrevista realizada el 11 de noviembre de 2016.

argumentación jurídica, implementación de TIC y mejoras en la expresión oral y escrita.

- Los requisitos para acceder a las Altas Cortes deben ser superiores. En el trámite de la reforma constitucional del “Equilibrio de poderes” (AL. No. 02 de 2015) se propuso aumentar de 10 a 20 años de experiencia para que la magistratura fuera el fin de una carrera profesional, pero finalmente el Congreso aprobó una experiencia de 15 años.
- En cuanto a los procesos de selección para las Altas Cortes, la CEJ reconoce que no existe un modelo ideal para asegurar las calidades y el conocimiento necesarios. Sin embargo, advierte que la incidencia de nominadores y electores de origen político⁶⁰ no siempre ha sido positiva para la composición de las Altas Cortes, pues ha permitido el ingreso de perfiles políticos. Tal es el caso de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, recientemente eliminada por el Acto Legislativo No. 02 de 2015, a la que lograron acceder varias personas vinculadas a la política, sin mayor trayectoria en temas penales, constitucionales o disciplinarios, importantes para el cumplimiento de la función.

Procesos de evaluación insuficientes

- La evaluación de desempeño de los funcionarios de carrera ha tenido problemas tanto en la reglamentación como en la ejecución. El diseño puede presentar problemas ya que la calificación⁶¹ debe ser realizada por el superior funcional de cada juez, lo que no contribuye a una verdadera independencia y se puede prestar para crear una especie de sumisión indebida⁶². Por otra parte, la CEJ considera que los acuerdos de calificación deben ser más exigentes y tener en cuenta los nuevos códigos procesales, especialmente las competencias que requiere la oralidad y el logro de los objetivos de la reforma, como la tutela judicial efectiva o la terminación anticipada de procesos con la mediación del juez. Igualmente, no deberían ser motivo de calificación los libros y publicaciones de los jueces, pues no se relacionan directamente con la prestación del servicio.
- Los resultados generales de las calificaciones de jueces y magistrados solo se publicaron en el año 2016⁶³ y no se encuentran registros del número de funcionarios retirados por rendimiento deficiente. A pesar de esto, la CEJ pudo tener acceso al número de funcionarios desvinculados de la Carrera judicial

⁶⁰ Los órganos nominadores y electores de origen político son el Congreso y el Presidente de la República.

⁶¹ Ver ANEXO No. 2.

⁶² En un diagnóstico al sistema judicial chileno, Juan Enrique Vargas señaló que la calificación realizada por el superior jerárquico corría el riesgo de convertirse en una medición subjetiva basada en las buenas o malas relaciones, y no en una calificación de factores objetivos relacionados con el buen desempeño de la función jurisdiccional. Bordalí Salamanca, (2003) citando a Vargas, (1995).

⁶³ El Informe al Congreso del año 2015 fue el primer informe que publicó los resultados de las calificaciones de servicios.

por calificación insatisfactoria, encontrando que desde 1996 hasta 2012 fueron retirados 38 jueces y 6 magistrados en el periodo entre 1997 y 2004⁶⁴.

- Los concursos tienden a ser muy demorados⁶⁵, en parte por las controversias que se dan durante su desarrollo. La Dirección de Carrera Judicial ha detectado que las calificaciones y los concursos de ingreso generan una alta tasa de conflictividad por parte de los jueces y los candidatos, que impugnan gran parte de las decisiones⁶⁶. Por ejemplo, en uno de los concursos celebrados se presentaron 1.806 recursos de reposición contra la resolución que comunicó los resultados y se recibieron 4500 reclamaciones (Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2015, 2016, pág. 110).

Formación inadecuada de los abogados

Los problemas del perfil profesional de los jueces tienen parte de su origen en las deficiencias en la formación de los abogados.

A noviembre de 2016 existían 189 programas de pregrado de derecho en el país (Ministerio de Educación, s.f.), una cifra que, al igual que el número de estudiantes y de abogados, ha aumentado de forma sustancial en el tiempo. A juicio de algunos expertos este incremento no ha estado acompañado de suficientes filtros que garanticen la calidad de los nuevos abogados, esto pese a que se trata de una profesión de alto impacto social (García Villegas, 2010). El Ministerio de Justicia ha caracterizado la situación de calidad de la siguiente forma: actualmente existen 137.948 estudiantes de Derecho en Colombia, de los cuales el 28% estudian en programas con acreditación de alta calidad⁶⁷ y el 72% restante, recibe su formación en programas de pregrado que cumplen con las condiciones exigidas para la obtención del Registro Calificado⁶⁸. Según estas cifras, solo 3 de cada 10 abogados se forman en programas académicos con acreditación de Alta Calidad. (Ministerio de Justicia, En Colombia, tres de cada 10 abogados se forman en programas académicos con acreditación de alta calidad, 2016-A).

Actualmente el Ministerio de Justicia y el Ministerio Educación están trabajando para hacer más exigentes las condiciones de calidad que se tienen en cuenta para otorgar el Registro Calificado de los programas de derecho. Algunas de las propuestas que se han presentado para lograr este objetivo son: la definición de parámetros más precisos en términos de infraestructura y características de la planta profesoral, la mayor

⁶⁴ Información remitida por la Dirección Nacional de Carrera Judicial (2016). Fuente: Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

⁶⁵ Por ejemplo, la convocatoria No.22 de julio de 2013 hasta ahora va iniciar la fase del curso de formación judicial, por lo que pese a haber transcurrido tres años desde su inicio, aún falta cuando menos un año más para contar lista de elegibles.

⁶⁶ Entrevista con la Directora Nacional de Carrera Judicial, marzo de 2016.

⁶⁷ La acreditación es el reconocimiento de la calidad de los programas académicos que se otorga luego de una evaluación en la que participan pares académicos. A diferencia del Registro Calificado, la acreditación de los programas universitarios es voluntaria.

⁶⁸ El Registro Calificado es de carácter obligatorio para desarrollar programas de educación superior. Es otorgado por el Ministerio de Educación por periodos de siete años.

flexibilidad en los programas -que permita reflejar los diversos perfiles que puede tener el abogado- y la formación orientada al desarrollo de competencias profesionales. Adicionalmente, se ha propuesto la no regresividad, lo que significaría que los programas de derecho no podrían desmejorar las condiciones con las que se les otorgó el registro calificado o su última renovación.

Adicionalmente, se ha planteado por parte del Ministerio de Justicia la posibilidad de establecer un examen de Estado como requisito para el ejercicio de la profesión⁶⁹, iniciativa que ya ha sido intentada, sin éxito, en anteriores legislaturas⁷⁰. Por su parte, en la fallida reforma constitucional de Equilibrio de Poderes se estableció la posibilidad de avanzar en Colombia hacia la colegiatura obligatoria, que es otro elemento que podría repercutir en la calidad de los abogados, pero que no está exenta de riesgos en su implementación, entre ellos, su posible politización.

En síntesis, la CEJ considera que el sistema para el ingreso y ascenso de los jueces en Colombia ha mejorado, pero aún no es suficiente para garantizar la calidad y la formación que requiere la labor judicial. Este sistema necesita ajustes que tengan en cuenta las necesidades actuales, los cambios procesales en curso y la función social del abogado.

Fallas en los mecanismos de control

La CEJ ha insistido en la necesidad de dotar de fuero penal y disciplinario a la Rama Judicial, que brinde garantías de imparcialidad del más alto nivel y a la vez fomente la efectividad de los controles. Lo anterior obedece a que el control de la actividad judicial no ha logrado los resultados esperados, especialmente por las siguientes razones:

Perfil inadecuado de las autoridades disciplinarias

Para establecer el perfil del “juez de jueces”, es necesario entender las funciones que cumple y la autoridad que debe ejercer. Los fiscales, jueces y magistrados tienen unos deberes especiales de conducta y tienen un control disciplinario especial, ejercido por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura⁷¹. Estas instancias tienen el deber de investigar y sancionar las faltas disciplinarias de estos funcionarios de acuerdo con el Código Disciplinario Único, sin interferir en sus decisiones judiciales.

⁶⁹ Al igual que en otras profesiones, los estudiantes de derecho deben presentar el examen de calidad de la educación superior Saber Pro. Sin embargo, su aprobación no es requisito para obtener el grado.

⁷⁰ En agosto de 2016 se radicó el Proyecto de Ley 016 (Senado) que es un nuevo intento por incorporar el examen de los abogados.

⁷¹ Actualmente estas instituciones son también competentes para ejercer el control disciplinario de los abogados en ejercicio, sin embargo la reforma de Equilibrio de Poderes se dejó abierta la posibilidad de crear colegios de abogados para esta función.

Como se anotó, la integración de la Sala Disciplinaria del CSJd ha sido objeto de cuestionamientos por su origen político y el perfil de quienes la han integrado. Adicionalmente, esta corporación ha estado envuelta en diversos escándalos que acrecentaron la desconfianza en la institución y motivaron su reforma en el proyecto de Equilibrio de Poderes, que optó por eliminarla y crear en su lugar la Comisión de Disciplina Judicial. (Revista Semana;, 2011) (Lewin, 2013).

Al igual que la Sala Disciplinaria, esta nueva entidad también estará compuesta por siete personas y podrá desconcentrarse en el territorio, sin embargo, presenta algunas diferencias, a saber: (i) Las ternas no son elaboradas exclusivamente por el Presidente de la República. En el nuevo órgano tres ternas son enviadas por este y cuatro por el Consejo Superior de la Judicatura; (ii) No conoce de tutelas; (iii) No conoce de conflictos entre jurisdicciones, pues esta función fue trasladada a la Corte Constitucional; (iv) No solo conoce de procesos disciplinarios contra funcionarios (jueces, magistrados, fiscales), sino también de procesos contra empleados judiciales.

La función de disciplinar a estos últimos antiguamente recaía en el superior jerárquico, lo que a juicio de varios miembros de la Rama generaba problemas. Por una parte, inhibía la apertura de los procesos por la posibilidad de afectar el ambiente laboral con la persona que se pretendía investigar. Por otro, lado resultaba inconveniente en los eventos de corrupción cometidos conjuntamente por el superior jerárquico y el inferior, ya que este último asumiría la responsabilidad de los hechos, a sabiendas de que luego sería absuelto por su jefe.

Con todo, la decisión de asignar esta función a la Comisión de Disciplina Judicial no necesariamente fue la más acertada. Por un lado, porque no hay razón para otorgar las mismas garantías que tienen los jueces a los empleados, pues estos últimos no ejercen función jurisdiccional. Por el otro, debido al gran volumen de casos que podrían llegar a la Comisión de Disciplina Judicial, si se tiene en cuenta que el número de empleados es alrededor de cuatro veces el número de jueces y magistrados. En este punto es necesario mencionar que no existe presencia del órgano disciplinario a nivel municipal, pues la reforma previó que las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura fueran transformadas en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Aunque algunos actores han señalado que este tercer nivel podría crearse por medio de la LEAJ, otros consideran que esto sería inconstitucional, pues el Acto Legislativo 02 de 2015 solo señala la posibilidad de crear “comisiones seccionales”⁷².

Esta falta de cobertura en el territorio, aunada a la mayor demanda de casos, podría generar demoras y costos en el trámite de las causas disciplinarias.

⁷² El Artículo 19 señala que: “Podrá haber Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial integradas como lo señale la ley”.

Ausencia de fuero penal

Actualmente los jueces penales pueden ser investigados y acusados penalmente por la Fiscalía, lo que puede resultar problemático para la independencia judicial. La Fiscalía es una de las partes del proceso penal y en esa calidad puede elevar solicitudes que los jueces decidan no acoger. Esto puede llevar a que el ente acusador inicie procesos penales por la inconformidad que genera la decisión, lo que se convierte en una forma de interferencia a la independencia judicial. Existen al respecto diversos ejemplos de jueces que han sido investigados penalmente por haber decidido negar medidas que esta entidad propone durante un proceso (La FM, 2014).

Adicionalmente, el hecho de que en algunos casos sea el Fiscal General quien directamente manifiesta la inconformidad sobre las decisiones que los jueces toman en casos concretos, puede generar temores en los funcionarios. Así ocurrió en un caso reciente, en el que la Fiscalía interpuso una tutela contra la decisión de un juez de garantías de no mantener a una persona privada de la libertad, haciendo suposiciones sobre las razones que motivaron al funcionario a actuar de esa manera. La tutela llegó a la Corte Suprema de Justicia, quien además de confirmar el fallo impugnado, llamó la atención sobre la actuación de la entidad en estos términos:

“Esas afirmaciones, sin el más mínimo soporte probatorio, se traducen, por un lado, en una forma de amedrentar al Juzgado accionado, puesto que provienen de quien a la fecha ostenta la condición de Fiscal General de la Nación (E), funcionario con poder para orientar una investigación penal en su contra y, por otro, en una inaceptable forma de influir, con intención o no, a través de razones espurias, en el ánimo del juez constitucional. [...]

Por esa razón, la Sala exhortará a la Fiscalía General de la Nación, para que, en lo sucesivo, sus funcionarios, con independencia del cargo que ostenten, se abstengan de esgrimir prejuicios o suposiciones en las actuaciones judiciales en las que intervengan”. (Sentencia del 26 de abril de 2016, 2016)

Ausencia de control disciplinario en las Altas Cortes

Las conductas de los Magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal son investigadas por la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes. Cuando ésta encuentra mérito acusa ante el Senado de la República, quien de admitir la acusación puede destituir a la persona de su cargo o privarla de sus derechos políticos. Cuando la conducta tiene connotación penal debe enviar la acusación a la Corte Suprema de Justicia, órgano encargado del juzgamiento.

Este esquema ha recibido importantes críticas, dentro de las que se cuentan el perfil de los miembros de la Comisión de Aforados, a quienes no se les exige ser abogados, la falta de herramientas para realizar labores de investigación y la existencia del antejuicio político. A estos defectos se le adjudica los pobres resultados hasta la fecha:

desde 1991 se han recibido más de 2.000 denuncias contra fiscales y magistrados, solo una de ellas ha terminado su trámite ante el Congreso y se encuentra bajo el estudio de la Corte Suprema de Justicia⁷³.

La reforma de Equilibrio de Poderes pretendió solucionar esta situación con la creación de una Comisión de Aforados -compuesta por cinco miembros que debían cumplir los mismos requisitos que un magistrado de la Corte Suprema de Justicia- y la definición de un trámite en el que se eliminaba el antejuicio político. Sin embargo, esta iniciativa fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-373/16⁷⁴ (C-373 de 2016, 2016).

Interferencia derivada de la acción de las partes y de grupos de poder

Interferencias asociadas a problemas de seguridad

En repetidas ocasiones la Rama Judicial ha recibido ataques por parte de grupos armados ilegales y de grupos delincuenciales⁷⁵, pero así mismo, presiones indebidas por parte del mismo Estado. Al respecto, la Corte IDH ha reconocido patrones de violencia contra funcionarios judiciales en Colombia, específicamente en la Sentencia de La Rochela Vs. Colombia estableció que *“entre 1979 y 1991, aproximadamente, un promedio anual de 25 jueces y abogados fueron asesinados o sufrieron un atentado”* y menciona los asesinatos de Ministros de Justicia, Procuradores, Magistrados de las Altas Cortes y jueces, además de la guerra contra los jueces que emprendió el narcotraficante Pablo Escobar. Después de 20 años de los hechos del Palacio de Justicia aún se pueden ver casos de violencia y amenazas contra los jueces en Colombia. El Centro Nacional de Memoria Histórica registró 1.487 funcionarios que fueron víctimas de violaciones a los derechos humanos entre 1979 y 2009, de los cuales 946 provinieron de actores asociados al conflicto armado y 110 desde particulares o delincuencia común (Equipo Verdad Abierta, 2016).

El Fondo de Solidaridad con los Jueces Colombianos registra un total de 1286 acciones violentas contra el Poder Judicial y la Fiscalía entre 1989 y 2015; entre las acciones violentas se incluyen los homicidios, atentados, desapariciones, secuestros, amenazas, entre otras (Corporación Fasol).

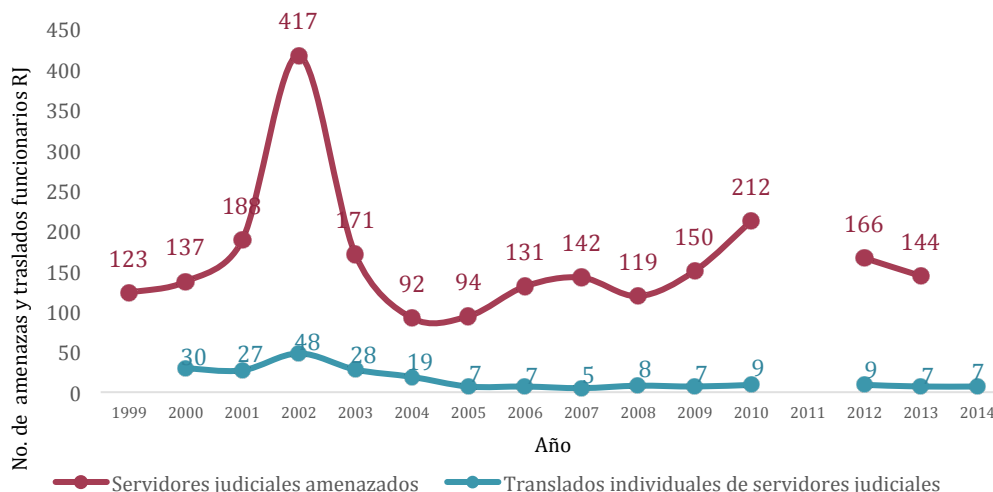
⁷³ Se trata del proceso contra el Magistrado Jorge Pretelt, a quien la plenaria del Senado suspendió de su cargo en agosto de 2016.

⁷⁴ En el comunicado de prensa del fallo la Corte Constitucional señaló que: “Privar de la función de acusar a órganos elegidos popularmente, con procedimientos de deliberación y votación especiales, constituye una modificación radical del procedimiento de remoción de los magistrados de las altas cortes y del Fiscal General de la Nación. Esta modificación de la titularidad de la acción por causas penales, de indignidad o fiscales, que no es nada diferente a la eliminación del desafuero político, tiene como resultado la eliminación de una garantía institucional que el Constituyente de 1991 consideró central para proteger la independencia judicial. Por esa vía, se acrecientan los riesgos de interferencias indebidas susceptibles de ser canalizadas por conducto de los funcionarios encargados de la acusación y juzgamiento”.

⁷⁵ Ver Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia, Sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas) del 11 de mayo de 2007. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas) del 14 de noviembre de 2014.

El siguiente gráfico muestra el número de amenazas a los servidores y los traslados por razones de seguridad registrados por el CSJd.

Gráfico 18. Amenazas y traslados por razones de seguridad en la Rama



Fuente: Informes al Congreso del Consejo Superior de la Judicatura (1999-2014).
Gráfico: Elaboración CEJ

Se identifica una tendencia al alza considerable en los años comprendidos entre 1999 y 2002, con el pico más preocupante en este último año, mientras que en el año 2011 no se registraron datos en el informe al Congreso. El mayor número de traslados coincide con el pico de amenazas que se presentó 2012 y con el descenso posterior a este año. Desde 2005 se puede ver una tendencia de traslados relativamente estable hasta 2014.

Cabe anotar que con el fin de enviar un mensaje a la sociedad sobre el papel que cumplen los funcionarios encargados de la operación del sistema judicial, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Policía Nacional lanzaron en el año 2015 el *Grupo Élite para la Investigación de Homicidios de Policías, Jueces y Fiscales (Gespól)*, que busca brindar una respuesta efectiva y oportuna del sistema penal a los homicidios cometidos contra estos funcionarios. (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015). Si bien se trata de una estrategia positiva, debe tenerse en cuenta que las cifras de homicidios de funcionarios de la Rama Judicial se han reducido sustancialmente respecto de lo que ocurría hace unos años⁷⁶, en cambio, permanecen otro tipo de acciones que pueden poner en riesgo su independencia. Tal es el caso de las amenazas, que también deberían ser objeto de una reacción inmediata por parte de las autoridades, pues tienen el potencial de afectar la tranquilidad personal del juez y su imparcialidad en la toma de decisiones.

⁷⁶ Entre el 2011 y el 2013 solo se tiene conocimiento del homicidio de la Gloria Gaona, juez de Saravena (Arauca).

Presiones indebidas de las partes y corrupción judicial

Los riesgos de corrupción judicial existen, son bien conocidos, pero no han sido mitigados desde la Rama. No existe ni ha existido una política anticorrupción seria, pública y permanente, pese a la multiplicidad de denuncias sobre posibles hechos de corrupción en el trámite de procesos judiciales⁷⁷.

Apuntando a mejorar esta situación, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 estableció que la Rama Judicial debía elaborar un Plan Anticorrupción, que tenía que ser publicado en su página web a más tardar el 31 de enero de 2016; sin embargo, casi un año después, esto no ha ocurrido.

Lo anterior pone en evidencia la necesidad de crear mecanismos efectivos de prevención de la corrupción y medidas efectivas para evitar las interferencias de las partes y terceros que busquen alterar las decisiones judiciales, pues este tipo de acciones no solo afecta la imparcialidad en casos concretos, sino que empaña la legitimidad del aparato judicial. Así mismo, es necesario hacer un seguimiento a los procesos que se han iniciado, para identificar las prácticas de corrupción y adoptar medidas para controlarlas. Además, esto servirá para identificar cuáles de los hechos investigados correspondían a verdaderos actos de corrupción y cuáles terminaron en absoluciones, por verificarse durante el proceso que la actuación judicial estuvo apegada a la ley, lo cual ya ha ocurrido en varias oportunidades. Este balance podría servir para tener un indicador más claro de la magnitud de la corrupción descubierta en la Rama Judicial, que no debería medirse únicamente con el inicio de una investigación en la Fiscalía.

Interferencia en la justicia derivada de la acción de otras Ramas del poder público

El panorama de la independencia judicial en Colombia ha mejorado sustancialmente desde la expedición de la Constitución de 1991, especialmente a partir de la creación de un órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial independiente de los demás poderes: el Consejo Superior de la Judicatura. Como bien lo afirma Hernando Torres Corredor, Exmagistrado de esa corporación, *“no sobra recordar [...] que el diseño constitucional anterior a la Constitución de 1991 admitía la dispersión de funciones de administración de la Rama Judicial en diversas entidades de los otros poderes públicos. Así, el Ministerio de Hacienda elaboraba el presupuesto de la Justicia y asumía la función de pagaduría; El Ministerio de Justicia a través del Fondo Rotatorio, se ocupaba de la infraestructura y demás medios [...] y el Congreso determinaba la creación de Despachos judiciales y demás cargos”* (Torres Corredor, 2013)

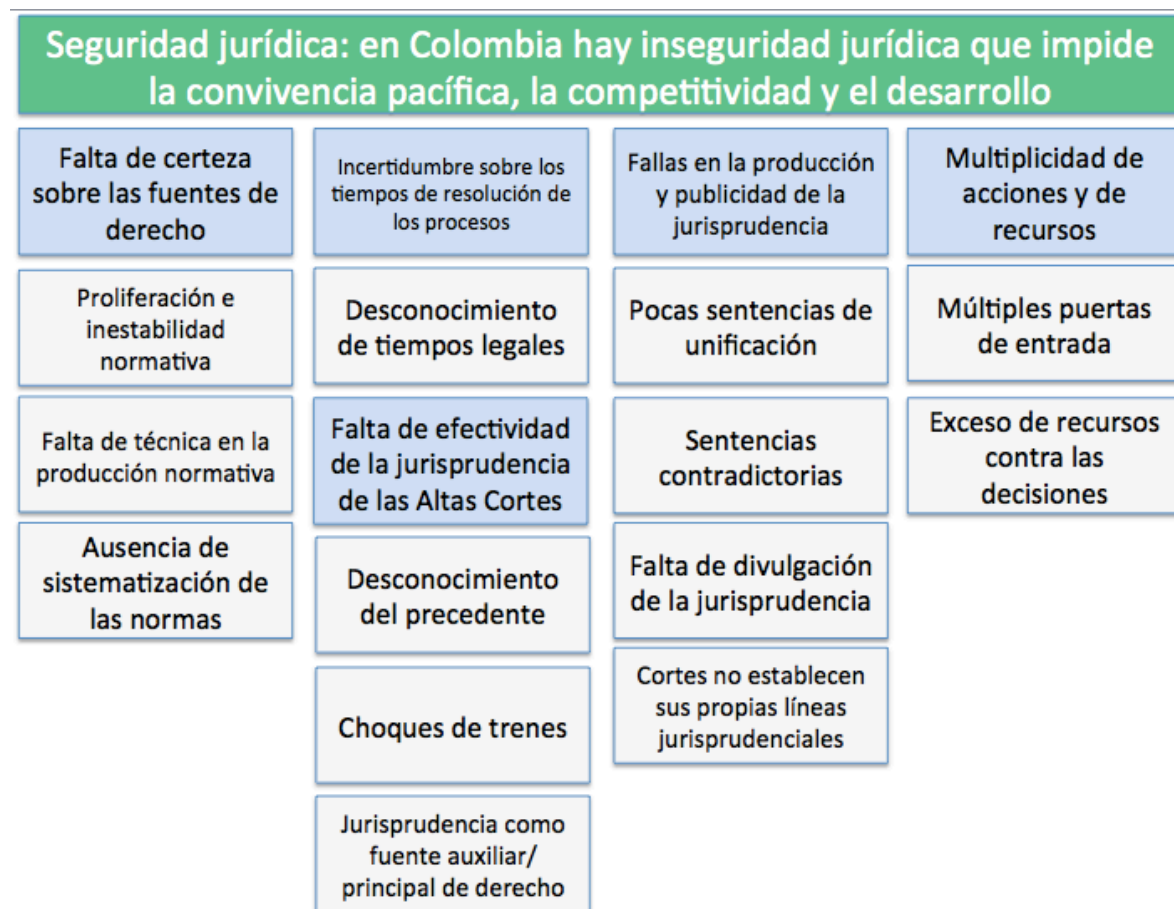
⁷⁷ Por citar solo algunos casos, en el año 2009 se presentó una denuncia por corrupción en el Consejo de Estado (Revista Semana, 2009); se han denunciado manipulaciones del reparto (El Heraldó, 2013) (El Tiempo, 2016) y en 2015 estalló el ya mencionado proceso contra un Magistrado de la Corte Constitucional.

Es por ello que, a pesar de las falencias en su gestión, el Consejo Superior de la Judicatura ha permitido una mayor independencia en el sector justicia, toda vez que las funciones de dictar las políticas de la Rama Judicial, ejecutar los recursos y ejercer la disciplina sobre la misma, dejaron de pertenecer al ejecutivo. No obstante, aún persisten muchas interferencias por parte de otras ramas del poder público. Ejemplo de ello es el Informe del Relator especial de Naciones Unidas para la independencia de la judicatura (7-16 Diciembre de 2009), donde manifestó su preocupación por los casos de interceptaciones ilegales a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por parte de agencias gubernamentales y existen casos puntuales de declaraciones y señalamientos que buscaban de alguna manera intimidar a algunos jueces y magistrados. (Arrubla Paucar, 2013, pág. 162).

Así mismo, aunque se trate de una práctica que se ha menguado en los últimos años, no puede dejarse de lado que la Rama Ejecutiva ha hecho un uso desproporcionado de la acción disciplinaria como reacción a decisiones adoptadas por jueces de garantías y de ejecución de penas, por decisiones relacionadas con la libertad de procesados y condenados. Esta situación tuvo su cumbre en 2011, en el que el Ministerio del Interior y de Justicia radicó más de 11.000 quejas contra estos funcionarios, de las cuales el 90% fueron consideradas infundadas por parte del Consejo Superior de la Judicatura; motivo por el cual concluyó que se trataba de un acto de irrespeto y estigmatización de la Rama Judicial. (El Espectador, 2011)

Adicionalmente a las interferencias del Ejecutivo, es posible encontrar ejemplos provenientes de otras ramas y organismos de control que se han extralimitado indebidamente en sus funciones legales y constitucionales. Tal es el caso en el año 2014, cuando la Corte Constitucional, en el marco de un tema de amplia controversia como es la unión de parejas del mismo sexo, resolvió una acción de tutela donde realizó un llamado a la Procuraduría General de la Nación para “que se abstenga de imponer por vía general una determinada lectura de la manera en que notarios y jueces deben cumplir con lo ordenado en el resolutive 5º de la sentencia C-577 de 2011, a fin de evitar que se coarte el margen de autonomía que la Constitución y la ley atribuye a estos funcionarios para interpretar y aplicar el derecho”. (T-444 de 2014, 2014).

SEGURIDAD JURÍDICA



La seguridad jurídica consiste principalmente en la necesidad de garantizar la “*certeza del derecho*”, esto es, que exista predictibilidad en la aplicación de las normas y las decisiones judiciales. En el marco de la Cumbre Judicial Iberoamericana, reglas mínimas sobre seguridad jurídica en el ámbito iberoamericano se manifestó que: “*El objetivo de la seguridad jurídica se asocia por lo general con el desarrollo económico, olvidando que la seguridad jurídica es un elemento fundamental para lograr la paz social y la resolución de conflictos. Consiste en sentar las condiciones que permitan predecir con alguna probabilidad de acierto la decisión de las controversias sometidas a la resolución del sistema judicial*” (www.cumbrejudicial.org, 2008, pág. 2).

Es de precisar que la seguridad jurídica no corresponde a un concepto absoluto, puesto que también es necesario que las normas y la jurisprudencia se ajusten a las necesidades sociales cambiantes, pero sí es necesario un grado suficiente de claridad sobre su contenido y vigencia, así como la forma en la que se aplicarán en casos concretos.

Así, la seguridad jurídica como atributo de la justicia formal persigue la estabilidad, la certidumbre normativa y la predictibilidad de las decisiones judiciales, para lo cual se

necesita claridad sobre los medios de acceso a la justicia, los tiempos de duración de los procesos y, sobre todo, que las decisiones judiciales sean definitivas y se cumplan. Sin embargo, la seguridad jurídica no depende exclusivamente del sistema de justicia formal o de la Rama Judicial⁷⁸, se trata de un fenómeno complejo en el que pueden incidir diferentes actores, entre ellos:

1. El legislativo, a través de la expedición consecutiva de leyes que regulan las mismas materias⁷⁹.
2. Entes reguladores que expiden normas sin metodologías adecuadas que no incluyen las derogatorias expresas y con esto reducen la certeza del derecho.
3. Los ciudadanos, a través de prácticas sociales que pueden modificar la operación del sistema judicial, por ejemplo cuando por medio de una tutela se busca controvertir una sentencia en firme.
4. El ejecutivo, con la extralimitación en las facultades de reglamentación.

Estado actual

La seguridad jurídica corresponde a un atributo de difícil medición y definición de estándares de cumplimiento, por lo que el análisis se concentrará en exponer algunas de sus posibles manifestaciones, en particular: (i) la falta de certeza sobre las fuentes del derecho, (ii) la incertidumbre sobre los tiempos de resolución de los procesos, (iii) las fallas en la producción y en la publicidad de la jurisprudencia, (iv) la multiplicidad de acciones y de recursos de impugnación y (v) el incumplimiento de la jurisprudencia de las Altas Cortes.

Falta de certeza sobre las fuentes del derecho

Según la Constitución la única fuente principal de derecho es la ley, pero desde 1991 la jurisprudencia de los órganos de cierre ha adquirido carácter obligatorio. Además, se ha ampliado de manera significativa el número de normas de rango constitucional por vía del bloque de constitucionalidad. Aunque esto pueda ser claro por el desarrollo que ha tenido el tema en la misma jurisprudencia, lo cierto es que en la práctica no todos los abogados aplican este criterio y siguen considerando a la jurisprudencia como fuente secundaria. En otros casos, no existe claridad sobre cuál es el precedente,

⁷⁸ En este sentido, el constitucionalista Manuel Quinche señala que no es la jurisprudencia -y en particular la tutela contra sentencias- la que genera mayor inseguridad jurídica, sino las inadecuadas prácticas del Congreso y el Presidente de la República, materializadas en la proliferación de normas y en la extralimitación de las facultades reglamentarias. (Quinche, 2010)

⁷⁹ Un ejemplo de esto es el cambio que ha tenido la naturaleza del delito de violencia intrafamiliar que pasó de ser querellable en 2004, a no querellable en 2007 (Ley 1453) y para volver a ser nuevamente no querellable en 2012 (Ley 1542). Quizás por este tipo de modificaciones y la falta de divulgación de las normas en varias regiones del país, se ha detectado que los funcionarios siguen intentando la conciliación como requisito de procedibilidad. Esta situación fue corroborada en un estudio de campo realizado por la Fundación Ideas para la Paz en el Sur de Córdoba en el que se encontró que: “algunos de los despachos de justicia buscan mecanismos jurídicos de ‘fácil solución’, es decir funcionales más a la idea de descongestión del sistema que a la protección del derecho de la víctima, como bien lo dijo un funcionario de justicia judicial “con el tema de violencia intrafamiliar hay que tratar de que haya conciliación y buscar los mecanismos para que no llegue a la justicia formal y con eso se contribuye a la descongestión” en abierta contravía de la Ley 1542 de 2012”. (Fundación Ideas para la Paz, 2016)

por lo que es frecuente observar que en las audiencias públicas y en los alegatos escritos, se citen apartes que solo constituyen *obiter dicta*.

Proliferación e inestabilidad normativa

Este fenómeno puede verificarse con el número y la frecuencia de reformas legales y constitucionales. Para dar una idea de la complejidad y la dispersión normativa, cabe señalar que existen cerca de 15.000 leyes, actos legislativos y decretos con fuerza de ley, que a su vez pueden ser desarrolladas por normas de inferior jerarquía (decretos, circulares, resoluciones, entre otras). Adicionalmente, cada una de ellas puede ser objeto de diferentes interpretaciones jurisprudenciales de las Altas Cortes, que no siempre son coincidentes. Por otra parte, no existe claridad sobre cuáles de estas normas se encuentran vigentes.

El sistema de normas en Colombia es tan confuso que en el año 2014⁸⁰ se creó una Comisión Intersectorial para la Armonización Normativa, liderada por el Ministerio de Justicia, con el fin de depurar el ordenamiento jurídico y derogar las leyes y decretos con fuerza de Ley que se consideran inútiles, en desuso o con contenido normativo agotado, que de acuerdo con el Ministerio de Justicia podrían llegar a ser 10.234 (Ministerio de Justicia, Rendición de cuentas 2015, 2016). Sin embargo, pese a varios años de anuncios, la meta de depurar el ordenamiento no se ha alcanzado.

En lo que respecta al número de decretos la situación no es distinta. En 2014 se contabilizaban cerca de 60.000 normas, que incluyen decretos ordinarios, reglamentarios, ley y legislativos. Para contrarrestar la difusión en este ámbito, el Gobierno Nacional emprendió la revisión de 10.000 decretos reglamentarios que fueron compilados en 21 decretos únicos sectoriales -15 Ministerios y 6 Departamentos Administrativos- expedidos en 2015⁸¹ (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015). De esta forma, las futuras modificaciones que se realicen en el orden de reglamentario de cada uno de estos sectores tendrán que ser plasmadas en el decreto único respectivo, lo que facilitará la búsqueda y actualización de la información a los funcionarios y ciudadanos⁸².

En materia de frecuencia de las reformas también se pueden detectar problemas. La Constitución Política, norma de normas, que tiene una pretensión de estabilidad mayor a las leyes y por lo tanto un procedimiento de reforma más exigente, ha sido

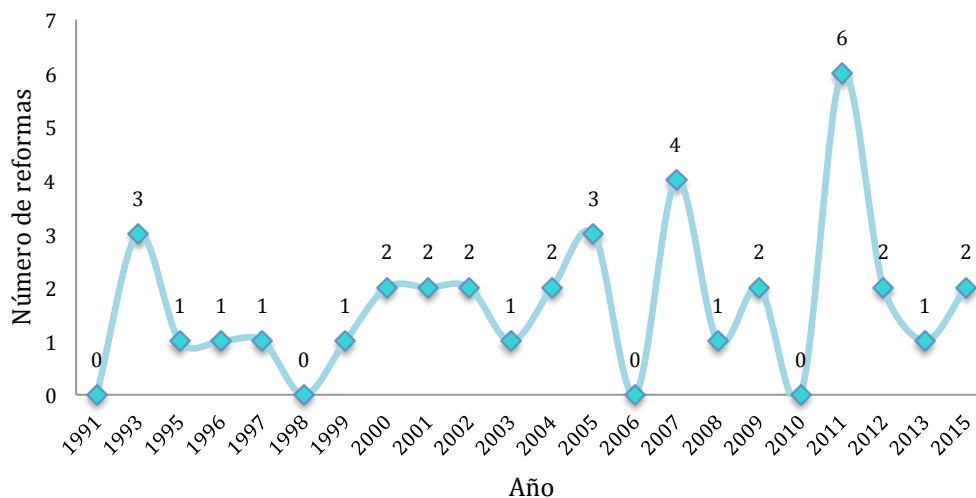
⁸⁰ La comisión se creó mediante el Decreto 1052 de 2014.

⁸¹ En esta primera expedición de decretos únicos quedaron excluidos sectores como el de salud y el tributario debido al mayor tiempo que demandaba su análisis.

⁸² Cabe anotar que al margen de algunos errores iniciales y puntuales en los Decretos Únicos –por ejemplo, por la inclusión de normas que ya estaban derogadas- que fueron identificados y corregidos al poco tiempo de su expedición, algunos expertos han manifestado su inconformidad con esta estrategia de compilación realizada. Esto, por un lado, por el insuficiente tiempo que se dio a la ciudadanía para el análisis y envío de comentarios a los proyectos de decreto y, por el otro, por su extensión y la compleja numeración de sus artículos. En efecto, la numeración de los artículos puede ser tan extensa como el “Artículo 2.2.1.1.2.4” (cada número identifica el libro, parte, título, capítulo, sección y artículo dentro del Decreto), que contrasta con la numeración tradicional de un solo dígito.

reformada 37 veces en 24 años (de 1991 hasta el 2015), es decir un promedio de 1,5 veces por año.

Gráfico 19. Reformas a la Constitución 1991-2015



Fuente: Constitución Política de Colombia
Gráfico: Elaboración CEJ

A nivel legal también se identifica una importante frecuencia de las reformas⁸³:

- 10 reformas al procedimiento civil en Colombia. En el año 2012 se expidió el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) para reemplazar el Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, este continuó en vigencia por las demoras en la implementación de las condiciones necesarias para la puesta en marcha del nuevo estatuto⁸⁴. Además, se llegó a la situación en que el código procesal aplicable varió entre los diferentes distritos judiciales del país, pues en 23 de ellos alcanzó a entrar en vigencia la Ley 1395 de 2009, que fue una ley de tránsito hacia la oralidad, implementada de forma gradual según los Acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura. Fue hasta el 1º de enero de 2016

⁸³ En contraste con esta dinámica, hay cuerpos normativos de difícil modificación. Tal es el caso del Código de Policía de 1970 que tras varios intentos solo pudo ser reformado en el año 2016; o el Código Civil, que aún está pendiente de reformarse para lograr su armonización con la Constitución de 1991, los cambios en las relaciones sociales y el progreso urbano. Existen también normas que están en mora de expedirse, como es el caso del Estatuto de la Oposición -que era una promesa de la nueva carta política- el matrimonio entre parejas del mismo sexo o la ley estatutaria de consulta previa.

⁸⁴ Aunque algunos artículos del Código entraron en vigencia de manera inmediata, la vigencia de la totalidad de los artículos estaba planteada en estos términos por el artículo 627 de la Ley 1564: “Los demás artículos de la presente ley entrarán en vigencia a partir del primero (1o) de enero de dos mil catorce (2014), en forma gradual, en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta ley entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país”.

cuando por decisión del Consejo Superior de la Judicatura el Código General del Proceso comenzó a regir en todo el país, decisión que incluso fue objeto de una tutela que logró suspender la entrada en vigencia en el Distrito de Pasto, hasta que la decisión fue revocada por la Corte Suprema de Justicia. (Sentencia del 14 de abril de 2016, 2016).

- 14 modificaciones al código de procedimiento penal (Ley 906 de 2004). Es decir, en promedio se expide una reforma al año y actualmente cuenta con más de 100 artículos modificados. Por su parte, desde el año 2000 se han expedido 48 leyes que modifican el Código Penal.

En lo que respecta a la divulgación de la normatividad vigente, elemento que resulta fundamental para navegar en este profuso marco normativo, en la actualidad no existen mayores dificultades para la consecución de leyes y decretos recientes, pues la mayoría de ellos se encuentra disponible en Internet. Sin embargo, aún se está en mora de la puesta en marcha del repositorio único de información normativa (Leyes, Decretos, Resoluciones), que además incluya la normatividad anterior a 1991. Esta meta había sido anunciada por el Ministerio de Justicia en el marco del proyecto Suin-Juriscol (<http://www.suin-juriscol.gov.co/>) y aunque el sitio web se encuentra activo, aún no cuenta con información completa sobre el ordenamiento jurídico, no está posicionado como sistema de búsqueda entre los ciudadanos y la forma de presentación de la información es confusa.

Con todo, el balance en materia de publicidad de las normas es positivo⁸⁵ y debe continuarse hasta llegar a contar con un repositorio de las normas que se expiden en las entidades territoriales. Así mismo, si bien los mayores esfuerzos en materia de publicidad se están realizando a través de las TIC, no puede dejarse de lado que existen aún varias regiones rurales en las que la conectividad a internet es insuficiente o precaria, por lo que se necesitan estrategias complementarias que faciliten el acceso a la información a estas regiones.

Falta de técnica en la producción normativa

Se presenta cuando las normas se expiden sin obedecer a criterios objetivos, no cuentan con estudios técnicos suficientes para evaluar su pertinencia, no están precedidas de análisis costo-beneficio y no siguen estándares de calidad. Un ejemplo muy documentado se presenta en materia penal, donde se ha diagnosticado que en Colombia existe una política criminal “*reactiva, poco reflexiva, inestable e inconsistente [...] y sin fundamentos empíricos sólidos*” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012). En Colombia se tipifican conductas y se aumentan las penas sin razones

⁸⁵ Estos esfuerzos que se han realizado pueden haber determinado el mejoramiento de la posición de Colombia en el componente de Gobierno Abierto, subcomponente de publicidad de las normas e información gubernamental, del World Justice Project, en el que Colombia pasó del puesto 71 de 102 países en el año 2015, al puesto 20 entre 113 países en el año 2016. (World Justice Project, 2016).

técnicas, que obedecen a presiones mediáticas y coyunturales, lo que es conocido como populismo punitivo⁸⁶.

También existen algunas prácticas que demuestran la ausencia de técnicas regulatorias adecuadas, por ejemplo:

- La delegación legislativa que genera dispersión de las autoridades competentes para expedir normas.
- Las remisiones incompletas entre normas, derogatorias tácitas y asignaciones de efectos retroactivos dificultan la comprensión de los efectos de las normas. (XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008).
- La falta de claridad en el lenguaje, la dispersión y en ocasiones la contradicción entre textos normativos.

Compartiendo un diagnóstico similar, y con el fin de corregir una de las aristas del problema, se expidió el Conpes 3816 de 2014, cuyo objetivo es la generación de capacidades para la implementación de una metodología de análisis de impacto normativo para la producción de normas en la Rama Ejecutiva del orden nacional, que aporte herramientas para la toma de decisiones con base en evidencia, teniendo en cuenta el impacto de la regulación. Debido a que se trata de una política reciente, que contempla unos objetivos de corto plazo (3 años), la creación de una nueva institucionalidad, la realización de unas pruebas piloto de la herramienta de análisis y unos objetivos de mediano y largo plazo, aún no es tiempo para medir el efecto que ha tenido en el mejoramiento de la calidad de la producción normativa. Sin embargo, su expedición es en sí misma una noticia positiva en cuanto a la intención de implementar acciones que conduzcan al mejoramiento normativo en la Rama Ejecutiva, evitando la producción de normas que no responden a un juicioso estudio previo sobre su conveniencia.

Con el panorama anterior, es posible señalar que los jueces en Colombia no tienen un marco normativo claro, lo que puede generar sentencias contradictorias, de baja calidad y finalmente, inseguridad jurídica. A su vez, esto puede dificultar la implementación de una cultura de la legalidad, generando conflictos sociales que terminan siendo absorbidos por el aparato judicial.

⁸⁶ En esta materia, debe destacarse la reactivación del Consejo Superior de Política Criminal, que luego de varios años sin funcionar o funcionar esporádicamente y sin resultados concretos, empezó a fortalecerse desde el año 2014. Actualmente cuenta con un comité técnico que se reúne periódicamente y ha elaborado más de 35 conceptos sobre iniciativas legislativas en materia penal y penitenciaria, la mayoría de ellos en contra de iniciativas que propugnan por el aumento de penas o la creación de delitos. Con todo, aún es necesario que estos conceptos tengan una mayor incidencia en el trámite legislativo y que las cabezas de las entidades participen de forma más activa en las convocatorias de la instancia. Para conocer más sobre este Consejo se puede consultar el sitio web: www.politicacriminal.gov.co

Incertidumbre sobre los tiempos de resolución de los procesos

Uno de los principales factores de incertidumbre de la justicia en Colombia es el tiempo que demora obtener una respuesta definitiva a los conflictos, que dista sustancialmente de los plazos que otorga la Ley. No en vano, Colombia ha mantenido uno de los peores puestos en materia de “Cumplimiento de Contratos” del índice *Doing Business*, ocupando el puesto 180 entre 189 países en la medición de 2016. Esta sección del índice mide la eficacia al resolver una disputa comercial y el tiempo que toma desde la presentación de la demanda hasta el momento del pago en días corrientes. Según los últimos resultados, en Colombia una disputa comercial tarda 1288 días en resolverse. Este tiempo está muy por encima del promedio de América Latina (736 días) y de los países de la OCDE (538 días). (Banco Mundial, 2016).⁸⁷

Este panorama coincide con el que el que arrojó un estudio sobre tiempos procesales que realizó la CEJ, donde se evidenció que a pesar de que los tiempos legales en Colombia son bastante amplios, éstos no se cumplen. Así, con base en muestras de procesos de cada especialidad, se encontró que:

- El 51% de los procesos ejecutivos cumplen los tiempos legales.
- El 32% de los procesos penales cumplen los tiempos legales.
- El 42% de los procesos laborales cumplen los tiempos legales. (Corporación Excelencia en la Justicia, 2015).

Los tiempos de los procesos ejecutivos son particularmente largos, si se tiene en cuenta que éstos parten de la certeza del crédito. Esto está determinado en buena medida por la duración de la etapa de ejecución del título, que ya no tiene discusiones contenciosas de gran significancia, por lo que la CEJ sugirió desde hace varios años la creación de oficinas de ejecuciones civiles, que finalmente fueron acogidas dentro del Código General del Proceso⁸⁸.

Fallas en la producción y en la publicidad de la jurisprudencia

La jurisprudencia de las Altas Cortes es fuente formal de derecho⁸⁹ y elemento fundamental de la seguridad jurídica, pues ésta justamente contempla que las

⁸⁷ La CEJ ha analizado este índice y ha podido constatar que el tipo de proceso que mide no existe en la jurisdicción. Es un índice que se construye en la percepción de abogados y que la expresan con respecto a los procesos que litigan ante la administración de justicia de manera general. El Consejo Superior hizo una medición con una muestra significativa de un proceso similar y los tiempos mejoraron sustancialmente.

⁸⁸ En el artículo 27 de la Ley 1564 de 2012 se señala que: “Se alterará la competencia cuando la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura haya dispuesto que una vez en firme la sentencia deban remitirse los expedientes a las oficinas de apoyo u oficinas de ejecución de sentencias declarativas o ejecutivas. En este evento los funcionarios y empleados judiciales adscritos a dichas oficinas ejercerán las actuaciones jurisdiccionales y administrativas que sean necesarias para seguir adelante la ejecución ordenada en la sentencia”.

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia C- 634 de 2011 “El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, se funda en una postura teórica del derecho que parte de considerar que los textos normativos (...) carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto. Esta interpretación, cuando es

decisiones judiciales sean consistentes y que situaciones iguales se resuelvan de la misma manera; es decir, que exista un suficiente nivel de certeza sobre cómo se resolverán los conflictos en el presente y cómo serán resueltos en el futuro.

Para que esto ocurra es fundamental que haya un conocimiento público de la jurisprudencia, que los jueces decidan conforme a criterios preestablecidos y que expongan en sus sentencias las razones que explican sus decisiones. (XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008)

Se identifican cinco principales manifestaciones de las fallas en la producción y publicación de sentencias en Colombia: (i) existen varios órganos de cierre, lo que puede llevar a decisiones contradictorias⁹⁰, (ii) la tutela contra sentencias reduce la certeza sobre el fin de un proceso y pone en tela de juicio la cosa juzgada⁹¹; (iii) existen dificultades para la unificación de jurisprudencia, (iv) existen sentencias contradictorias o en las que se realizan profundas modificaciones en la línea jurisprudencial en un corto periodo de tiempo⁹²; y (v) los mecanismos de divulgación de las sentencias son insuficientes, por lo que ni operadores ni usuarios pueden conocer con facilidad los resultados de los procesos anteriores.

En Colombia existen cinco órganos de cierre diferentes: el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, las jurisdicciones especiales y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, esta última reemplazada por la Comisión de Disciplina Judicial a través del Acto Legislativo No. 02 de 2015 o “Equilibrio de poderes”.

realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las Altas Cortes de justicia, adquiere carácter vinculante.”

⁹⁰ En una sentencia reciente, la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Civil, sentencia del 27 de abril de 2016, Rad. 2015-235) se aparta del precedente de la Corte Constitucional (Sentencia T-388/14), en materia de imprescriptibilidad de bienes baldíos. De acuerdo al Artículo 65 de la Ley 160 de 1994, este tipo de bienes solo pueden ser adjudicados por el INCODER -o quien haga sus veces- y la norma es clara al establecer que los particulares no ejercen posesión sino “ocupación”, lo cual impide la prescripción adquisitiva. Para acceder a la propiedad de la tierra, los ocupantes de baldíos deben solicitar la adjudicación del predio ante el INCODER cuando se cumplan los requisitos de la Ley 160, existiendo numerosos precedentes jurisprudenciales en este sentido. La sentencia varía la carga de la prueba sobre la naturaleza del bien, con fundamento en el Código General del Proceso, y señala que existe una presunción de propiedad privada, aún cuando no figure una persona como titular de los derechos reales de un predio. Algunas autoridades señalan que este precedente podría transformar la adjudicación de baldíos y podría abrir las puertas a la prescripción de estos predios.

⁹¹ Aunque esta puede ser la percepción mayoritaria, hay expertos como el Dr. Manuel Quinche Ramírez que defienden la revisión de sentencias, pues parte del supuesto de que los jueces no son infalibles. Además, señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en algunos casos ha dispuesto la reapertura de investigaciones cuando las sentencias proferidas se han basado en defectos orgánicos o sustanciales.

⁹² Uno de los casos recientes más controversiales se presentó en el sector minero por unos cambios jurisprudenciales de la Corte Constitucional. En este caso existían precedentes uniformes sobre la potestad de las entidades nacionales sobre el uso, exploración y explotación del subsuelo; posteriormente la sentencia C-123 de 2014 estableció que debían existir participación de los municipios afectados que debía ser regulado, pero el decreto que expidió el Gobierno (Decreto 2691 de 2014) fue suspendido por el Consejo de Estado. Sin embargo la sentencia T-445 de 2016 le dio un alcance mayor a este postulado de participación bajo el siguiente argumento: “para esta Corporación es claro que la minería evidentemente es una actividad que afecta ámbitos de competencia de los municipios, como la regulación de los usos del suelo, la protección de las cuencas hídricas y la salud de la población, razón por la cual, como lo señaló la sentencia C-123 de 2014, los municipios sí tienen competencia para participar en estas decisiones. En esta medida, entonces, una consulta popular que trate sobre este tipo de decisiones está claramente dentro del ámbito de competencias del municipio” (Subraya fuera de texto).

Las Altas Cortes pueden tener competencias cruzadas para ciertos asuntos y pueden tener posiciones contradictorias entre ellas, lo que dificulta la aplicación de la jurisprudencia para los jueces inferiores. Por ejemplo, un juez laboral con un caso de pensiones, se puede ver enfrentado a decidir entre sentencias de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional que no necesariamente coinciden⁹³.

Adicionalmente, el número de sentencias de unificación, con las cuales se podrían alinear diferentes posturas que han tenido las Altas Cortes sobre un mismo asunto, continúa siendo bajo y existe un gran número de conflictos de gran impacto social que no necesariamente llegan a tener este tipo de sentencias⁹⁴. En el Consejo de Estado existen dos factores particulares: (i) la dificultad de identificar las sentencias de unificación, que según la tesis mayoritaria⁹⁵, no se limitan a aquellas proferidas con la entrada del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), sino que incluyen las proferidas con anterioridad en cumplimiento de la función de órgano de cierre del Consejo de Estado. Dado que en esta corporación no se adoptó un sistema de denominación como el que tiene la Corte Constitucional con las sentencias “SU”, la identificación de estas providencias se convierte en una labor técnica y dispendiosa⁹⁶, y (ii) la posibilidad de que se emitan fallos de unificación contradictorios al interior de la Corporación, debido a que la facultad para proferir este tipo de sentencias no se limita a la Sala Plena, sino que también la tienen las secciones de acuerdo con su especialidad.

En lo que respecta a la Corte Constitucional se contabilizan 242 sentencias de unificación desde el 1992. El periodo más bajo de producción de estas sentencias se ubica entre el 2002 hasta el 2011, lapso en el cual solo se produjeron 43 sentencias; luego de este año se ha producido un repunte en esta tipología de decisiones.

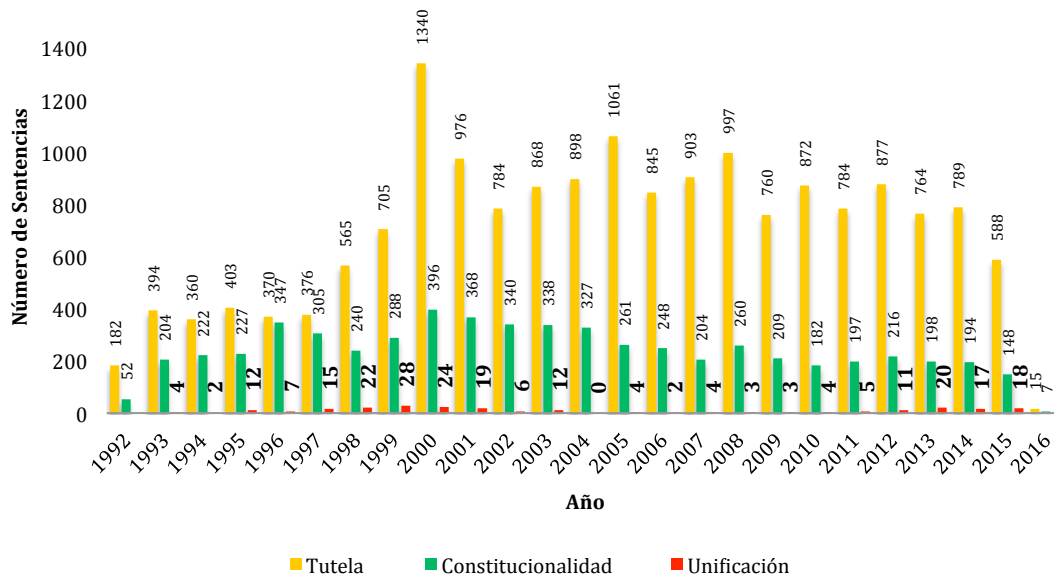
⁹³ Por ejemplo, existen pronunciamientos contrarios entre la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado sobre las llamadas “Megapensiones”, porque la primera establecía un tope de las pensiones de 25 SMLV (Sentencia C- 258 de 2013) para todas las pensiones, mientras que el Consejo de Estado (Sección primera, sentencia del 2 de agosto de 2015) señala que este tope no es aplicable a las pensiones causadas antes del 31 de julio de 2010, y otra sección de esta corporación aseguró que ese tope no afecta las pensiones del régimen de transición del sector oficial (Sección Segunda, Sentencia del 14 de julio de 2016, Rad. 15372015), generando excepciones a la regla de la Corte Constitucional. Otro ejemplo de estas divergencias se encuentran en el tema de estabilidad laboral reforzada, en donde la Corte Constitucional ha sido más flexible que el Consejo de Estado en los requisitos para que esta se aplique.

⁹⁴ Por ejemplo los procesos ejecutivos o de mínima cuantía. Diferentes observatorios sobre el proceso de restitución de tierras señalan la necesidad de contar con un órgano de cierre que unifique jurisprudencia y señale criterios fundamentales para el proceso, como la “buena fe exenta de culpa”, el tratamiento de los segundos ocupantes. También existen procesos, que por su naturaleza o por cuantía, no son de conocimiento de las Altas Cortes y no han sido objeto de unificación de jurisprudencia.

⁹⁵ Aunque la Sala de Consulta y Servicio Civil emitió un concepto señalando que las sentencias de unificación incluían a aquellas proferidas antes de la entrada del nuevo código y que esta es la tesis mayoritaria en las secciones de lo contencioso administrativo, el debate no ha concluido, pues existen voces que aún defienden la teoría de que este tipo de sentencias y sus consecuencias jurídicas nacieron con la Ley 1437 de 2011.

⁹⁶ Para contribuir en la identificación de las sentencias de unificación, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado elaboró el estudio *Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*, en el que, tras la revisión de 35.851, se identificaron 4.000 sentencias con vocación de ser unificadoras de jurisprudencia, de las cuales finalmente 600 cumplieron con los criterios establecidos en la Ley 1437 de 2011. De éstas, 97 cumplían con los requisitos para servir como sustento del recurso de extensión de jurisprudencia. (Sala de Consulta y Servicio Civil, 2014)

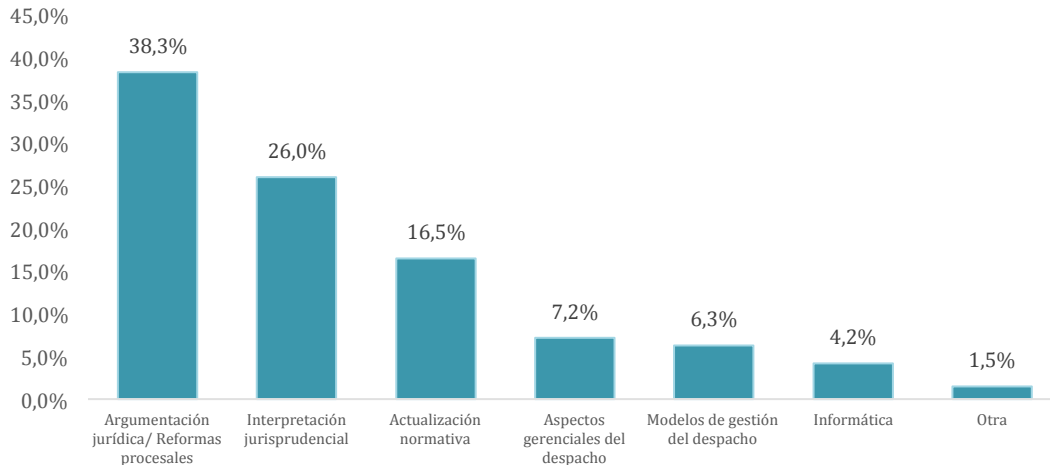
Gráfico 20. Corte Constitucional. Sentencias totales por año según tipo de sentencias



Fuente: Relatoría de la Corte Constitucional
Gráfico: Elaboración CEJ

Por otra parte los mecanismos de divulgación de la jurisprudencia y la capacitación, necesarios para su aplicación como fuente de derecho, aún deben ser mejorados. Un indicador de ello es el resultado de las encuestas realizadas a los operadores de la Rama Judicial de 2011, en la que el 26% de los encuestados manifestó la necesidad de recibir capacitaciones en interpretación jurisprudencial, siendo este el segundo ítem con mayor demanda de formación por parte de los jueces. Tal como lo señala la Cumbre Judicial Iberoamericana, la internacionalización del derecho demanda que la formación que se imparta en este ámbito no solo tenga en cuenta las normas internas, sino también los tratados internacionales que en el caso colombiano se incorporan al bloque de constitucionalidad.

Gráfico 21. Principales temas considerados importantes para las capacitaciones de la Rama Judicial



Fuente: Cuarta encuesta de profundización 2011- Rama Judicial. Encuesta a jueces y magistrados. Cálculos de la Unión Temporal Econometría-SEI. Gráfico: Elaboración CEJ

En lo que respecta a la publicidad de las sentencias, las Altas Cortes cuentan con sitios web para acceder a esta información y actualmente producen boletines para informar a los ciudadanos sobre sus decisiones recientes. De acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura, las relatorías se alimentan diariamente y tienen más de 500.000 providencias de las Altas Cortes (Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2015, 2016, pág. 80), lo que representa un avance notorio en materia de publicidad respecto de la situación que se observaba hace una década, cuando la búsqueda de jurisprudencia, particularmente la del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, dependía en buena medida del acceso a bases de datos privadas.

Sin embargo, la prioridad ahora debe estar en el mejoramiento de la organización y clasificación de la información y en la incorporación de mecanismos de búsqueda de fácil uso, para que cualquier ciudadano pueda acceder a las posturas jurisprudenciales en los temas de su interés, características que no tienen actualmente todas las relatorías de las Altas Cortes ni en el diseño de sus sitios web⁹⁷.

De la misma forma, es necesario avanzar en la publicidad de las decisiones de los Tribunales de Distrito y de jueces, lo que servirá para que funcionarios, abogados e investigadores puedan identificar divergencias en los criterios de interpretación que se utilizan en las diferentes regiones del país⁹⁸ y la verificación de la apropiación de las líneas de interpretación trazadas por los órganos de cierre.

⁹⁷ Actualmente el Consejo de Estado está realizando un piloto de mejoramiento de su repositorio de jurisprudencia en la Web, como desarrollo de la Ley de Transparencia.

⁹⁸ Por ejemplo, en una revisión realizada por la CEJ se identificó que existían importantes divergencias en el concepto de antijuridicidad material en los diferentes despachos del país que conllevaba a que, frente a hechos semejantes, una persona fuera absuelta y otra condenada.

Multiplicidad de acciones y de recursos de impugnación

En Colombia existe una multiplicidad de puertas de entrada a la justicia, ya que el mismo conflicto puede tener varias acciones, con procedimientos diferentes, que le permite al demandante escoger la más conveniente. Por ejemplo, la CEJ pudo determinar que los conflictos relacionados con la consolidación o defensa de derechos sobre fundos rurales, tienen al menos 12 procesos y acciones al interior de la jurisdicción y 24 procesos administrativos, lo que permite ver la complejidad del sistema. De igual manera, el Observatorio al Código de Procedimiento Administrativo – CPACA- de la CEJ⁹⁹ diagnosticó la problemática que genera la multiplicidad de regímenes procedimentales administrativos, pues existen siete procedimientos paralelos a las reglas¹⁰⁰ generales del Código que dificultan la adjudicación del derecho.

En Colombia se ha generado un intenso debate alrededor de la posibilidad de interponer tutelas contra providencias judiciales, durante años se discutió desde la academia y las cortes los efectos negativos que podría tener para la seguridad jurídica¹⁰¹. Por otro lado, se presentaron argumentos a favor de los derechos fundamentales y la necesidad de protegerlos cuando habían sido vulnerados en decisiones judiciales.

En un principio la Corte Constitucional admitió la posibilidad de presentar tutelas contra sentencias cuando se configurara una “vía de hecho judicial” (T-079 de 1993, 1993) y actualmente evalúa el cumplimiento de unas causales de procedibilidad para admitir este tipo de tutelas. En un primer momento esto generó desacuerdos entre las Altas Cortes y en algunas ocasiones la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado se negaron a dar aplicación a esta doctrina¹⁰², sin embargo actualmente es claro que esta posibilidad existe pero aún no ha sido objeto de regulación especial.

Este debate ha tratado de ser solventado con reformas normativas, pero no ha sido posible expedir una ley estatutaria o un acto legislativo que desarrolle los requisitos de procedencia de tutelas contra sentencias. Únicamente ha sido posible determinar la competencia de los jueces que pueden llegar a conocer tutelas contra sentencias proferidas por las Altas Cortes con el Decreto 1382 de 2000, para evitar que jueces de inferior jerarquía dejen sin efectos las sentencias de éstas corporaciones.

⁹⁹ <http://cej.org.co/observatoriocpayca/>

¹⁰⁰ Además de los procedimientos que contiene el CPACA, existen diferentes normas para los procedimientos administrativos disciplinarios (Ley 743 de 2002), de responsabilidad fiscal (Ley 610 de 2000), tributarios (Decreto 624 de 1989), urbanísticos (Ley 388 de 1997), ambientales (Ley 1333 de 2009), aduaneros (Decreto 2685 de 1999) y los procedimientos de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (Ley 160 de 1994)

¹⁰¹ Para un análisis completo sobre el debate de las tutelas contra sentencias y su evolución ver Jaramillo, Botero Marino, García Villegas, Guarnizo, & Uprimny (2006).

¹⁰² Este fenómeno ha sido denominado coloquialmente “choque de trenes”, pues en contravía de la posición de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado se negaban a tramitar tutelas contra sentencias, ordenaban el archivo y se negaban a enviar sus tutelas a la Corte Constitucional. (Jaramillo, Botero Marino, García Villegas, Guarnizo, & Uprimny, 2006)

Por el momento, existe una jurisprudencia constitucional consolidada que establece los requisitos generales¹⁰³ y especiales¹⁰⁴ para la procedencia de tutelas contra sentencias judiciales, sin embargo la CEJ considera que sigue pendiente un debate completo sobre este instrumento para evitar que sea utilizado como una tercera instancia, y se desnaturalice la acción de tutela.

Por otra parte, frente a una decisión judicial existen recursos ordinarios (reposición y apelación), recursos extraordinarios (casación y revisión), es posible interponer tutelas contra sentencias, incluso respecto de las proferidas por las Altas Cortes y existe el grado de consulta para determinados casos. Este amplio rango de posibilidades disminuye la certeza sobre la forma de resolver los conflictos, las normas aplicables y la decisión final (cosa juzgada).

Falta de efectividad de la jurisprudencia de las Altas Cortes

La CEJ ha realizado revisión de sentencias en sus diferentes observatorios y ha podido encontrar ejemplos de sentencias con estructura y contenido diferente, incluso en juzgados de la misma especialidad¹⁰⁵. Es claro que los jueces tienen autonomía en sus decisiones, sin embargo es necesario que existan criterios uniformes para medir la calidad de las providencias y se logre estandarizar y cumplir el contenido mínimo de las sentencias.

En Colombia existen sentencias con todo tipo de extensión, metodología y estructura que dificultan un seguimiento en materia de calidad. La calidad de las sentencias también se puede medir por el número de sentencias revocadas en segunda instancia, sin embargo no existen datos en este sentido a nivel nacional, por lo cual se acudió al estudio de tiempos y costos procesales de CEJ. En la muestra analizada se obtuvo una tasa de revocatoria del 23% en los procesos laborales, del 5% en los procesos penales y del 44% en los procesos ejecutivos.

Debe tenerse en cuenta que en Colombia es posible que los jueces de instancia se aparten de los precedentes judiciales de las Altas Cortes –precedente vertical-, tal como fue establecido en la Sentencia C-836 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), y de sus propios precedentes –precedente horizontal-. En estos casos, los jueces tienen la

¹⁰³ (i) Cuando la sentencia desarrolla una cuestión de evidente relevancia constitucional, (ii) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable (iii) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración (iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora (v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible (vi) Que no se trate de sentencias de tutela.

¹⁰⁴ a) defecto orgánico, b) defecto procedimental absoluto, c) defecto fáctico, d) defecto material, e) error inducido, f) decisión sin motivación, g) desconocimiento del precedente, h) violación directa de la Constitución.

¹⁰⁵ En el Observatorio al Proceso de Restitución de Tierras de 2014, la CEJ identificó grandes diferencias entre las sentencias de los juzgados. Existen sentencias de 1000 páginas y otras de 10 páginas, y en algunas no se logra establecer cuál fue la decisión de fondo.

carga de exponer los fundamentos jurídicos que justifiquen su decisión de apartarse del precedente siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

*“(i) [Referencia] al precedente del cual se aparta,
(ii) resuma su esencia y razón de ser y
(iii) manifieste que se aparta en forma voluntaria y exponga las razones que sirven de sustento a su decisión. Esas razones, a su turno, pueden consistir en que 1) la sentencia anterior no se aplica al caso concreto porque existen elementos nuevos que hacen necesaria la distinción; 2) el juez superior no valoró, en su momento, elementos normativos relevantes que alteren la admisibilidad del precedente para el nuevo caso; 3) por desarrollos dogmáticos posteriores que justifiquen una posición distinta; 4) la Corte Constitucional o la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hayan pronunciado de manera contraria a la interpretación del superior jerárquico; o que 5) sobrevengan cambios normativos que hagan incompatible el precedente con el nuevo ordenamiento jurídico”* (Sentencia C-836 de 2001, 2001)

Pese a las razones expuestas por la Corte en esa sentencia, actualmente no existen adecuados sistemas de seguimiento para verificar el cumplimiento de estos requisitos por parte de los jueces de instancia, lo que podría generar inseguridad jurídica y eventualmente, vulnerar el derecho a la igualdad de las personas por no decidir casos iguales de la misma manera. Por esta razón es importante generar mecanismos para asegurar que los jueces cumplan la carga argumentativa necesaria para apartarse de los precedentes de las Altas Cortes.

Una medida que podrá contribuir a la pronta unificación de criterios al interior de la Rama Judicial es la expedición del Decreto 1834 de 2015, que aplica cuando se utiliza de forma masiva la acción tutela para la protección de los derechos vulnerados por las mismas acciones, cometidas por la misma entidad pública o particular- práctica conocida coloquialmente como “tutelatón”. En el Decreto se establece la acumulación de acciones en cabeza del juez que haya tenido conocimiento de la primera de ellas lo que, además de lograr mayor eficiencia en la administración de justicia, evita que por hechos iguales se produzcan decisiones contradictorias que atentan contra la seguridad jurídica¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Esta reglamentación es consecuente con una de las recomendaciones de la Cumbre Judicial Iberoamericana, según la cual “Resulta aconsejable, desde el punto de vista de la eficacia y la seguridad jurídica que, cuando se produzca una pluralidad de causas judiciales en las que exista identidad de objeto o sujeto, establecer mecanismos procesales que favorezcan la acumulación de los mismos, la adopción de soluciones judiciales uniformes o la extensión de los efectos de la sentencia”.

EFICACIA Y EFICIENCIA

Eficacia y eficiencia: la justicia es ineficaz e ineficiente			
Fallas en el gobierno y administración de la RJ	Inadecuada infraestructura	Inadecuados modelos de gestión	Restricción en el cumplimiento de las decisiones judiciales
Subejecución de los recursos	Déficit de salas de audiencia	Falta de apoyo técnico y administrativo	Múltiples recursos para impugnar decisiones
Deficiencias en la información estadística	Sedes inapropiadas y arrendadas	Déficit de la oferta complementaria	Sentencias que no logran concretar el derecho
Deficiencias en la planeación	Prácticas procesales	Cargas de trabajo no controladas	Atención de tutela
Fallas en la regulación	Abuso del derecho	Limitado uso de las TIC	
Ingresos crecientes	Fallas en la dirección del proceso	Normatividad procesal	

Estado actual

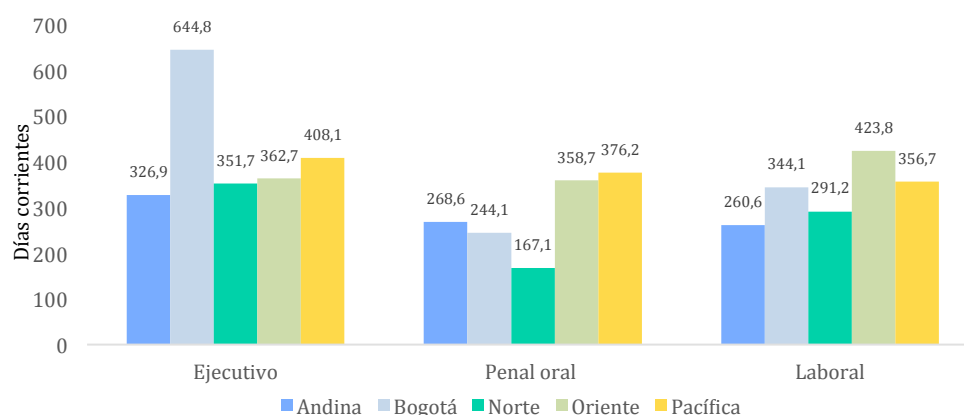
La eficacia hace referencia a la capacidad de alcanzar los resultados esperados por una organización, lo que en el caso de la Rama Judicial implica materializar la tutela judicial. Por su parte, la eficiencia hace referencia al uso adecuado y óptimo de los recursos disponibles para lograr esos resultados. La eficiencia se analiza desde dos perspectivas: desde la administración de justicia como institución y desde la operación diaria de los funcionarios. Así, se espera una institución que administre sus recursos de manera óptima, que tenga una carga razonable de trabajo asignada correctamente, y una disposición de la oferta que sea coherente con las necesidades y particularidades de la población y las condiciones del territorio. En segundo lugar, se espera que los funcionarios y empleados se encuentren en capacidad de atender y resolver los procesos de manera oportuna y con calidad, es decir, que resuelvan los conflictos puestos a su consideración y que con esto, logren la tutela efectiva de los derechos.

Uno de los principales indicadores de eficacia del sistema de justicia es el tiempo en el que se resuelven los conflictos, pues el sistema judicial apunta a que los conflictos se resuelvan de manera oportuna. Como se mencionó, el sistema legal colombiano

autoriza tiempos largos y suficientes, sin embargo estos no se cumplen y, peor aún, no se miden de manera sistemática. Existe consenso entre los litigantes en que los tiempos son largos, incluso coloquialmente se señala que la vida útil de un abogado son dos o tres procesos judiciales; también se realizan encuestas¹⁰⁷ o estudios específicos cada cierto tiempo para tratar de estimar esta duración, pero no existen datos públicos y completos que den cuenta de esta realidad.

Como una aproximación, el siguiente gráfico muestra la duración promedio en días corrientes de los procesos por región, de acuerdo con el estudio realizado por la CEJ, realizado con base en muestras de procesos en diferentes especialidades¹⁰⁸:

Gráfico 22. Tiempo promedio de resolución de primera instancia por tipo de proceso por región 2014



Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia, Estudio de Tiempos y costos Procesales (2014).
Gráfico: Elaboración CEJ.

En materia penal se ha detectado que desde la imputación los tiempos son más cortos¹⁰⁹ y la congestión se concentra en la etapa de investigación a cargo de la Fiscalía (Corporación Excelencia en la Justicia, 2015-A). Sin embargo, el reciente fortalecimiento de la planta y las nuevas estrategias de investigación que se implementaron en la entidad en el marco del proceso de modernización, han logrado aumentar la tasa de imputación de un 8,6% en 2008 a un 12,4% en 2015 (Fiscalía General de la Nación, 2016). Aunque estas cifras siguen siendo bajas, representan un aumento en la carga de trabajo de los jueces penales, que no han recibido un fortalecimiento semejante y no siempre realizan una adecuada gestión como directores del proceso. Estos esfuerzos por mejorar el funcionamiento de una entidad sin detenerse a observar el sistema como un todo, impiden que se cumplan los objetivos de eficacia y eficiencia de la justicia, pues de poco sirve mejorar la gestión de

¹⁰⁷ De hecho, los tiempos procesales que se utilizan en el índice del Doing Business provienen de cuestionarios.

¹⁰⁸ El estudio fue realizado con una muestra de 3.577 procesos terminados en el año 2013 que correspondían a 493 despachos y estaban ubicados en 59 municipios.

¹⁰⁹ Esto se explica en buena medida porque el Fiscal realiza la imputación una vez cuenta con todos los elementos para impulsar el caso.

la Fiscalía si la Defensoría, Medicina Legal, la Judicatura y el INPEC no están preparados para asumir el impacto que eso genera.

En la jurisdicción administrativa, aunque se observó una mayor celeridad al inicio de la implementación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, algunos expertos señalan que se han comenzado a instalar prácticas que generan aplazamientos y dilaciones en las audiencias. En lo que respecta a la especialidad civil, para el momento de realización de la investigación no se alcanzan a registrar los efectos de la reciente implementación del Código General del Proceso. Sin embargo, algunos sondeos que se han realizado entre litigantes y jueces, coinciden en que se ha logrado reducir de manera importante los tiempos procesales en primera instancia de los casos nuevos, pero que la transición en los procesos antiguos ha sido compleja.

Otra manifestación de la falta de eficacia de la justicia son los niveles de congestión. En el año 2007 la CEJ realizó un estudio sobre esta problemática en la jurisdicción ordinaria que demostró que la congestión estaba localizada en determinados procesos y en algunas ciudades. Además determinó, que las causas de mora judicial provienen de fuentes tanto exógenas como endógenas. (Línea de base de la Congestión Judicial en la Jurisdicción Ordinaria, 2007). Algunas de las causas endógenas encontradas, dentro del trámite de procesos de la especialidad civil y de familia, son:

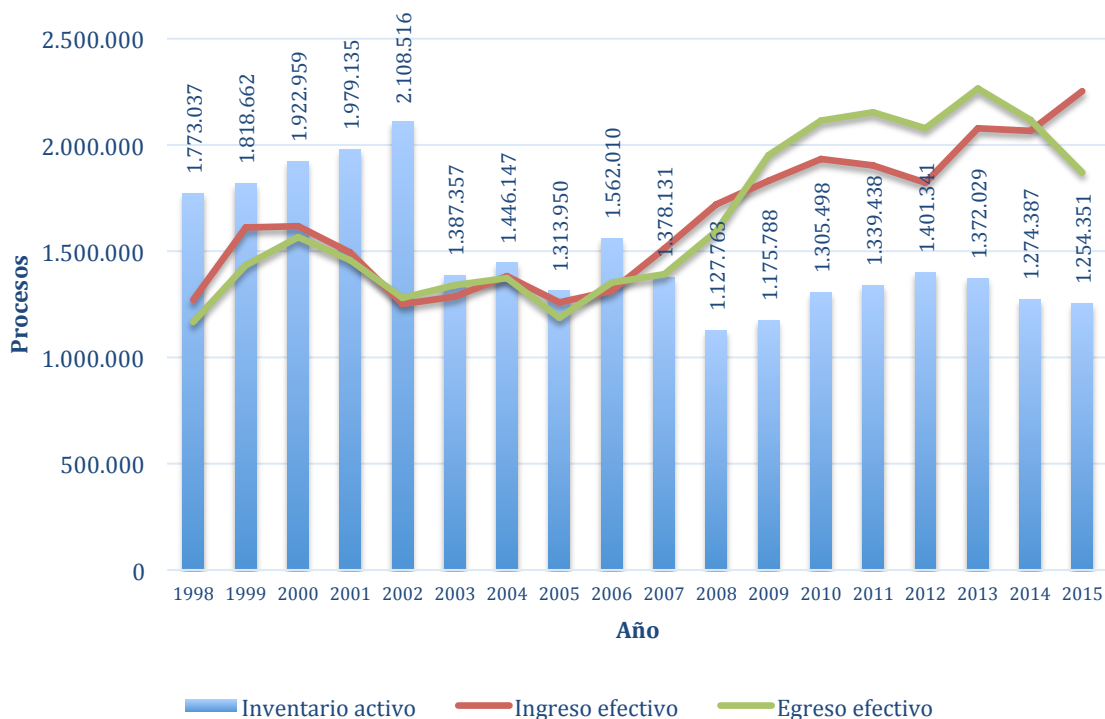
- La existencia de demandas, contestaciones y sentencias innecesariamente extensas;
- El trámite excesivamente largo y dispendioso de la solicitud de pruebas;
- La multiplicidad de trámites que genera retardos en el funcionamiento;
- El bajo perfil de los auxiliares de la justicia, que los hace altamente ineficientes y en algunos casos, corruptibles;
- La falta de cultura de la conciliación entre jueces y abogados, dado que anula la validez de la etapa dentro del proceso y la convierte en un factor dilatorio;
- La desatención de la jurisprudencia y el precedente judicial;

Entre las causas exógenas se pueden encontrar:

- El trámite de incidentes procesales que generan la suspensión del proceso;
- La falta de sanciones a los apoderados y testigos por ausencias;
- El abandono del proceso por parte de las partes.

Aunque casi todas estas causas siguen estando presentes en el diagnóstico, el análisis de la información da cuenta de una mejoría en la capacidad de la Rama Judicial para evacuar procesos y reducir la congestión. Como se muestra en el gráfico, en los últimos años los inventarios han disminuido, lo que incide positivamente en la disminución del atraso judicial.

Gráfico 23. Inventario activo, ingreso y egreso de procesos del Sector Jurisdiccional en Colombia



Fuente: CSJd-Sistema SIERJU. Cálculos: CEJ

Parte de la reducción de los inventarios puede explicarse por las medidas de descongestión que iniciaron en el año 2003, con las cuales se pudo contratar personal adicional para el trámite de los procesos. Sin embargo, estas no son el mecanismo ideal para mejorar la efectividad de la Rama Judicial por los altos costos que representan (Ricardo Ezqueda, 2016), la inestabilidad del personal¹¹⁰ y los incentivos perversos que genera para la productividad de los despachos. Respecto de esto último, el diseño de los programas de descongestión puede resultar en un aliciente perverso, pues si se trabaja a buen ritmo y no se generan retrasos, no se generan incentivos ni recursos para el despacho y por el contrario, se puede recibir más reparto para ayudar a poner al día a los demás jueces. Esto conduce a que los funcionarios puedan preferir acumular un porcentaje de procesos para no verse afectados por estas medidas¹¹¹.

¹¹⁰ El personal era contratado por un año o menos. Cuando se contrataban por menos de este lapso y los recursos que se habían asignado a la Rama para la anualidad no alcanzaban para prorrogar los contratos, se iniciaban o anunciaban paros judiciales para lograr la obtención de más recursos.

¹¹¹ El Gobierno Nacional, consciente de que una herramienta que se concibió como transitoria se estaba convirtiendo en permanente y que la descongestión se estaba usando para suplir una necesidad estructural de la Rama, decidió incluir a partir del año 2015 una partida adicional y permanente para el incremento de la planta de la Rama Judicial, de un monto similar al costo que tenían las medidas de descongestión. Con estos recursos se lograron crear 6.000 cargos.

Adicionalmente, así haya tenido algún impacto en la desacumulación de procesos, los resultados alcanzados estuvieron por debajo de las metas previstas, lo que la convierte en una medida costosa para la inversión prevista. En este sentido se pronunció la Contraloría General de la República al manifestar que “a pesar de que el Consejo Superior de la Judicatura invirtió recursos por \$2.3 billones para descongestión Judicial, para el periodo de 2010-2015, las metas establecidas para este fin no se cumplieron” (Contraloría General de la República, 2016). Ricardo Ezqueda (2016) cuestiona este tipo de medidas por su ineficiencia en el uso de recursos, señala que el costo de eliminar un proceso judicial de los inventarios es de \$1.183.529 millones de pesos aproximadamente, que resultaría insostenible teniendo en cuenta que aún faltan 1.200.000 procesos por evacuar. Este autor también señala los problemas asociados al recurso humano de la descongestión que es “escogido a dedo” y se ha “atrincherado” al interior de la Rama Judicial, hasta el punto de generar varios paros judiciales.

Así pues, aunque existe una mejoría en los niveles de congestión, esto no parece haberse logrado con una utilización óptima de los recursos y el reto de disminuir el gran nivel de inventarios sigue estando vigente y abarca a los órganos de cierre: el Consejo de Estado, particularmente en la sección tercera¹¹², tiene por resolver 16.000 expedientes y está conociendo procesos que ingresaron al sistema hace más de 10 años, como sucede con los procesos de responsabilidad del Estado por actos terroristas¹¹³. En lo que respecta a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, debido a los efectos de las medidas de descongestión y la baja cuantía para el recurso de casación, aumentó el número de casos que llegan a su conocimiento y actualmente tiene 19.000 procesos para fallo. Aunque se aprobó en el Congreso la Ley 1781 de 2016 para la creación de 12 magistrados de descongestión, estas vacantes aún no han sido ocupadas debido a que no se destinó el presupuesto para ello.

También es necesario mencionar que los paros judiciales han generado impactos negativos en la congestión al interior de los despachos judiciales y en el presupuesto de la Rama Judicial. Cada cierto tiempo se registran paros judiciales, con coberturas motivos diferentes. A continuación se muestra la duración de los paros judiciales de los últimos años:

Tabla 2. Duración de los paros judiciales

Fecha	Duración
2008	45 días
2012	57 días
2014 (julio)	5 días

¹¹² Por cuenta de esta situación, la CEJ ha manifestado la necesidad de aumentar la planta de esta sección con personal de descongestión que tenga un término definido y unas metas concretas o, en su defecto, redistribuir internamente el trabajo entre la secciones, requiriéndose en ambos casos una reforma normativa

¹¹³ A manera de ejemplo se pueden mencionar: “La Masacre de Caloto Cauca”, ocurrida en el año 1991 y cuya sentencia de Segunda instancia se profirió apenas el año pasado (2014). Otro caso conocido es el del “Atentado al Club El Nogal” de 2003, el cuál tramitó la Primera Instancia en el año 2012.

2014 (octubre)	73 días
2016*	58 días

*No tuvo alcance nacional y se restringió a los juzgados civiles, de familia y laborales. Fuente: Elaboración propia a partir de noticias.

No existen estudios sistemáticos de los efectos de los paros judiciales, sin embargo la CEJ ha podido recaudar los siguientes datos para dar cuenta de los impactos en materia de congestión y presupuesto.

Durante los primeros 15 días del paro de 2014, el Presidente del Tribunal Superior de Bogotá manifestó que *“cerca de 30.000 [procesos] han sido devueltos ante la falta de jueces que los atiendan [y] se han dejado de tomar cerca de 50.000 decisiones de fondo [...] en Bogotá no se han efectuado 7 mil audiencias, y a diario se aplazan 600 audiencias públicas”* (El Espectador, 2014)

En materia penal, la Fiscalía General de la Nación publicó las siguientes cifras de audiencias aplazadas durante el paro de 2014:

- En Bogotá se aplazaron 11.699 audiencias.
- En el departamento de Santander: 2.107 audiencias.
- En el departamento del Cesar: 1.890 audiencias.
- En el departamento del Meta: 1.558 audiencias.
- En el departamento de Bolívar: 1.624 audiencias
- En el departamento de Nariño: 803 audiencias.

“En total han sido 23.370 audiencias aplazadas en todo el país, mientras que 42 diligencias de casos especiales han tenido que ser suspendidas.” (El Espectador, 2014-A)

En materia de presupuesto, el Consejo Superior de la Judicatura aseguró que el paro judicial tuvo un costo de 98.452 millones de pesos hasta el 15 de diciembre de 2014. Por otro lado, ANIF calculó los costos directos de los 73 días hábiles de este paro judicial fueron de 944.445 millones de pesos, que representa el 0.5% del PIB del tercer trimestre de 2014. El estudio también muestra las consecuencias del paro judicial para la economía en general, y calcula que los costos indirectos fueron de 113.188 millones de pesos. (Clavijo, www.anif.co, 2015)

Finalmente, una de las aristas para medir la eficiencia tiene que ver con los recursos presupuestales, aspecto que no puede ser visto únicamente desde la cantidad de recursos que se asignan a la Rama Judicial, sino también la forma en la que éstos se administran para lograr los objetivos propuestos.

Sobre este tema, en 2011¹¹⁴ la Asociación Nacional de Instituciones Financieras - ANIF- realizó un análisis del presupuesto entregado a la justicia comparado en ocho países de América Latina¹¹⁵ y Estados Unidos, en el que concluyó que a pesar de estar en el promedio latinoamericano en materia de presupuesto asignado (0,85% del PIB en 2010¹¹⁶) y en número de jueces (10,3 jueces por cada 100.000 habitantes en 2010) existen grandes rezagos en materia de eficiencia. El estudio analizó los costos y la eficiencia de la Rama Judicial en Colombia a través de tres factores (i) el inventario acumulado de procesos, (ii) la duración de los procesos y (iii) la distribución de cargas de los funcionarios judiciales. Si bien la Rama Judicial de Colombia “*figura con una eficiencia promedio a nivel internacional en su gasto en justicia*” (Clavijo, Costos y eficiencia de la Rama Judicial en Colombia, políticas de choque-operativo, 2011, pág. 94), se detectaron problemas en todos los factores analizados. El estudio muestra que el gasto en justicia no se refleja en la evacuación adecuada de procesos y la carga de procesos por juez ha aumentado; para concluir señala que se necesita una “*reingeniería administrativa de fondo*” para sistematizar los procesos y modernizar la Rama (Clavijo, Costos y eficiencia de la Rama Judicial en Colombia, políticas de choque-operativo, 2011, pág. 97).

Para los fines del ejercicio que aquí se desarrolla, no hay referentes recientes sobre las mismas cifras, para establecer los avances o retrocesos de la justicia colombiana en el contexto internacional. Sin embargo, sí es posible observar el importante incremento que ha tenido el presupuesto de la Rama Judicial entre 2010 y 2016, equivalente a un 53%, con los cuales se ha podido ampliar la planta permanente de jueces y fiscales, mejorar el salario de los funcionarios e incrementar los recursos de inversión. Sin embargo, estos esfuerzos aún no se han traducido en un mejoramiento notorio del funcionamiento de la Rama Judicial, tal como lo indican los índices de congestión y demoras anotados.

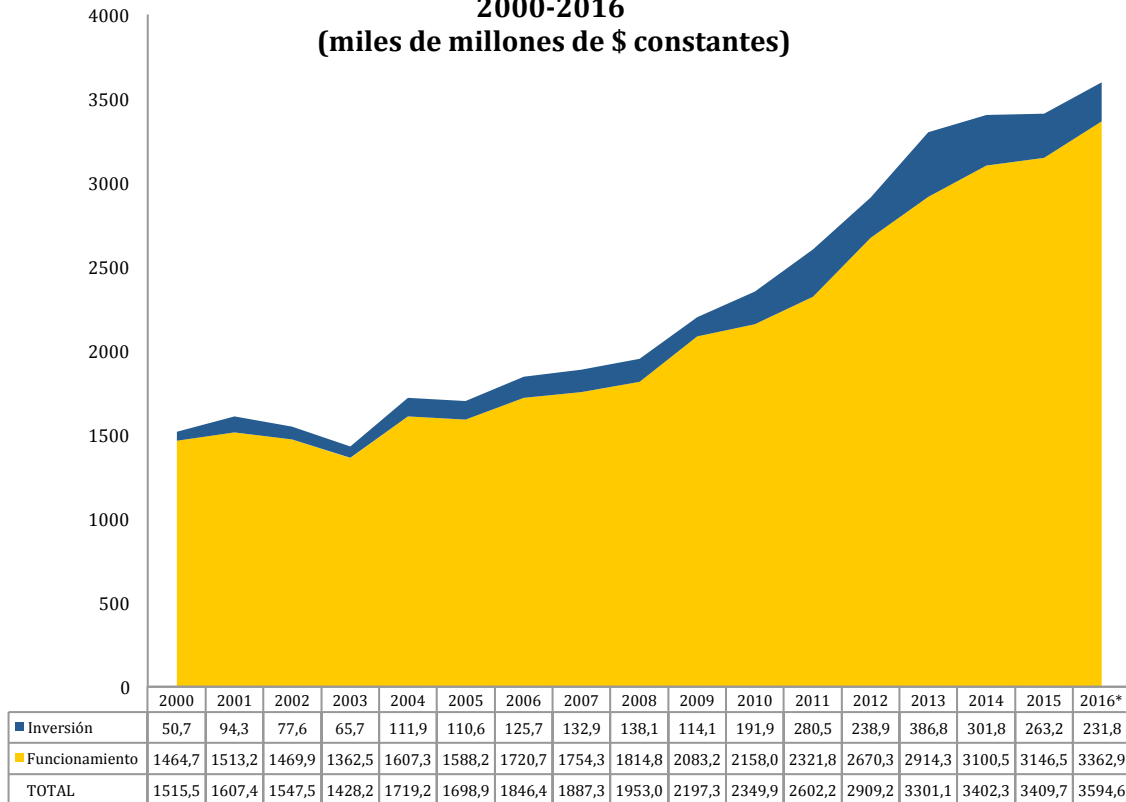
¹¹⁴ Estos son los datos comparativos más recientes sobre costos y eficiencia de la Rama Judicial que comparan a Colombia con otros países de Latinoamérica y con Estados Unidos.

¹¹⁵ Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Uruguay

¹¹⁶ Dentro de la cifra se suman los presupuestos de la Fiscalía, el sector jurisdiccional de la Rama Judicial, el Ministerio de Justicia, el INPEC y Medicina Legal.

Gráfico 24. Presupuesto de la Rama Judicial¹¹⁷

**Presupuesto de Funcionamiento e Inversión Rama Judicial
2000-2016
(miles de millones de \$ constantes)**



Fuente: Ministerio de Hacienda. Cálculos CEJ. Precios acumulados a Noviembre de 2016. Apropiación definitiva a Noviembre de 2016.

Si bien son inmensas las responsabilidades de la Rama Judicial, especialmente en un contexto de construcción de paz como el colombiano, la asignación de mayores recursos debe estar atada a resultados concretos, a una utilización más estratégica del presupuesto existente, y a una mayor transparencia en relación con las metas propuestas y su estado de avance.

Si se mantienen prácticas que prologan las audiencias, si no se promueven los mecanismos alternativos de solución de conflictos y las salidas tempranas que ofrecen los códigos procesales, si no se invierten los recursos con base en una planeación que tenga visión de largo plazo y que esté acompañada de una adecuada rendición de cuentas, los mayores recursos que se asignen nunca van a ser suficientes para lograr un giro en el estado de la justicia. En palabras de Jorge Enrique Vargas (2003) “La búsqueda de la eficiencia -que está en la base de la noción de políticas públicas- está íntimamente relacionada con la idea de la escasez. Dado que los recursos de que

¹¹⁷ No incluye el presupuesto de la FGN.

disponemos no son suficientes para satisfacer todas nuestras necesidades, debemos, por una parte, priorizar aquellas necesidades o preferencias (lo que importa decir que algunas simplemente no podrán ser satisfechas) y, por la otra, utilizar de la mejor manera posible los recursos disponibles para poder cubrir el máximo de necesidades, evitando su desperdicio”.

Teniendo en cuenta este panorama, a continuación se muestran algunas de las causas y manifestaciones concretas de los problemas de eficacia y eficiencia de la justicia.

Fallas en el gobierno y administración de la Rama Judicial

Las funciones de **gobierno** de la Rama Judicial hacen referencia a la definición de estrategias y políticas generales para el desarrollo de la administración judicial, mientras que las funciones de **administración o gerencia** se refieren a la puesta en marcha de esas decisiones, esto es, la gestión de los recursos físicos, presupuestales y tecnológicos y la atención de asuntos que tienen que ver con el día a día del sistema judicial. El adecuado desempeño de estas funciones tiene un papel preponderante en el correcto funcionamiento de la Rama Judicial, la adecuada definición y el cumplimiento de los objetivos de los planes sectoriales de desarrollo, y en la correcta ejecución de los recursos financieros.

Actualmente el Consejo Superior de la Judicatura es el encargado de cumplir con estas funciones. Sin embargo, el diseño de esta entidad adolece de diversas falencias que han sido identificadas desde hace varios años y que han tratado de corregirse, sin éxito, con intentos de reforma constitucional¹¹⁸. Dentro de ellas se cuentan:

- Los perfiles inadecuados de sus miembros: los seis miembros del Consejo Superior de la Judicatura son abogados, la mayoría sin experiencia en administración, planeación o diseño de políticas públicas, que son esenciales para las funciones que cumple el órgano de gobierno.
- Falta de representación: aunque los miembros del Consejo son elegidos por las Altas Cortes, estas no siempre se ven representadas en su gestión y asumen liderazgos paralelos en temas que podría coordinar el órgano de Gobierno. Los funcionarios y empleados de los demás niveles de la Rama consideran que no son tenidos en cuenta en la toma de decisiones, ni pueden incidir en la elección de los miembros de la Sala Administrativa.
- División interna del trabajo: al interior del Consejo se divide el trabajo entre los magistrados por temas y especialidades; por ejemplo, un magistrado puede ser el líder del área civil y de los asuntos tecnológicos de la Rama. Esto dificulta la realización de una política pública integral así como la interlocución con otras entidades del Estado, pues, por ejemplo, un tema puede estar relacionado con las TIC, pero al mismo tiempo estar vinculado al área penal.

¹¹⁸ El último intento fue la reforma constitucional conocida como “Equilibrio de Poderes” (Acto Legislativo 02 de 2015) creó una nueva institucionalidad para el cumplimiento de las funciones de gobierno y gerencia. Esta reforma fue declarada inconstitucional en la sentencia C-285 de 2016, por una supuesta sustitución de la Constitución.

- Confusión de funciones: algunas funciones de gerencia se encuentran en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura, en lugar de ser asumidas directamente por la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial. Esto genera demoras y desaciertos en la toma de decisiones debido al carácter colegiado del órgano y el perfil eminentemente jurídico que tienen sus miembros. (Corporación Excelencia en la Justicia, 2013).
- Inadecuados controles: el Consejo Superior tiene control político por medio de los informes al Congreso y la Contraloría ejerce el control fiscal, pero es posterior a la ejecución del gasto. El órgano que controla penalmente las actuaciones es la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes, que es prácticamente inoperante.

Las fallas en el gobierno y gerencia se manifiestan en diferentes problemas que tiene la Rama, dentro de los que se cuentan:

i) Deficiencias en el manejo de la Información y de las estadísticas judiciales: de la información y las estadísticas judiciales depende la formulación de políticas públicas en materia de justicia, la correcta asignación de recursos y la rendición de cuentas de los ejecutores de la Rama Judicial. Sin embargo el diagnóstico de las estadísticas judiciales en Colombia no es alentador, aunque ha presentado avances.

De 1997 a 2002 las estadísticas judiciales se generaban desde dos instancias diferentes del Consejo Superior de la Judicatura, cada una con propósitos, periodicidad y cobertura diferentes. La Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico – UDAE- realizaba reportes mensualmente para efectos del control en la gestión de los despachos pero no contaba con una cobertura del 100%. La Unidad de Carrera Judicial realizaba reportes anualmente para efectos de evaluación y calificación de los jueces en carrera, sin embargo los jueces en provisionalidad no estaban obligados a reportar.

Estos reportes no se podían cruzar porque no utilizaban los mismos criterios, periodicidad ni población objetivo y hasta 2001, se diligenciaban a mano en cada juzgado. Entre 2002 y 2005 se llevó a cabo un proceso de unificación de recolección de datos y generación de reportes trimestrales a cargo de la UDAE. La transición entre los sistemas no fue fácil y todavía sigue pendiente la unificación de algunos conceptos, de los cuales dependen la consistencia de las estadísticas judiciales. En este periodo se reportaron avances en materia de diligenciamiento vía web y se estableció que todos los jueces- incluyendo los de provisionalidad y descongestión- tienen la obligación de reportar los datos de su juzgado.

En la actualidad, la Rama Judicial cuenta con tres sistemas de información que no se comunican entre sí, y no se ha logrado implementar un sistema de información integral, capaz que permita la interacción. La Fiscalía cuenta con la base de datos del Sistema Penal Oral Acusatorio –SPOA- y el Consejo Superior de la Judicatura maneja el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial- SIERJU- que es para el uso interno de la Rama Judicial y Justicia Siglo XXI, donde algunos juzgados comunican las

actuaciones de los procesos a su cargo y las partes pueden consultar su estado¹¹⁹. La Rama Judicial tiene la obligación de administrar el Sistema de Estadísticas Judiciales que integre la información de todas las entidades y personas que administran justicia, pero a la fecha -20 años después de que la LEAJ le asignó esta función- no ha sido implementado.

Finalmente, en la Rama Judicial existe una tendencia de administrar sin herramientas económicas que justifiquen las decisiones de política pública. Por ejemplo, no se producen estudios económicos periódicos sobre la administración de justicia¹²⁰ con metodologías uniformes que permitan la trazabilidad, y los estudios que realizan, no se reflejan en las decisiones ni en el Plan Sectorial de Desarrollo.

ii) Fallas de regulación: no se ha desarrollado apropiadamente la función de regulación de la justicia formal, que resulta vital para el funcionamiento de la Rama. Por medio de esta función se establecen los parámetros generales para la operación del sistema y, en especial, para implementar las nuevas reformas procesales con modelos de gestión que apoyen y faciliten su eficiencia. Para ello se requiere consultar a todos los interesados y, a la vez, mantener la independencia con respecto al actor regulado, para así evitar cooptaciones inconvenientes.

iii) Subejecución de recursos¹²¹: la Sala Administrativa del CSJd no cuenta con la capacidad técnica suficiente para ejecutar oportunamente los recursos de inversión, que son trascendentales para la modernización de la Rama Judicial y el mejoramiento de la infraestructura¹²². Esta situación fue advertida por la Contraloría General de la República, quien no feneció las cuentas del Consejo Superior de la Judicatura, entre otras, debido a su deficiente manejo presupuestal, “pues persiste su incapacidad para ejecutar oportunamente los recursos de inversión entregados a la Rama Judicial, lo que se refleja en recortes de apropiación y constitución de reservas presupuestales. [...] Esta situación se debe a la falta de oportunidad y celeridad en las decisiones por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en la aprobación de los planes de inversión, que generaron que el 79% de la contratación se realizará en el último trimestre de la vigencia 2015”. (Contraloría General de la República, 2016)

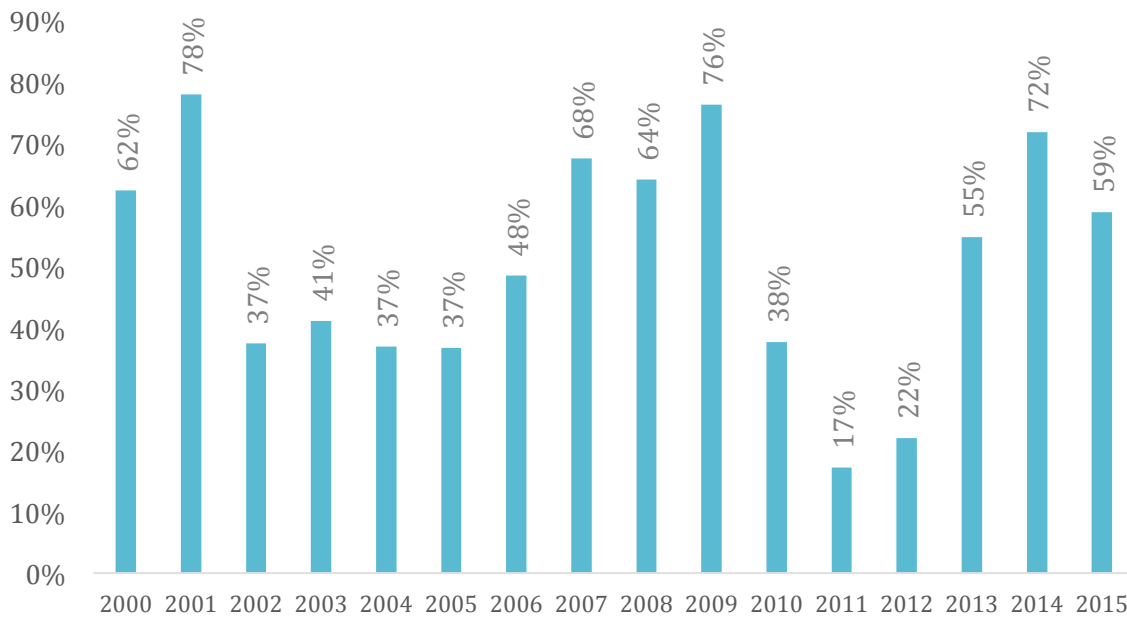
¹¹⁹ Las limitaciones del sistema serán desarrolladas en el aparte de *Limitado uso de las TIC*.

¹²⁰ Por ejemplo, el último estudio de costos procesales para los usuarios de la justicia fue realizado por la Universidad Nacional en 1996 y no hay más referencias sobre los costos de transacción que la justicia le genera a los ciudadanos.

¹²¹ Se hace referencia únicamente a los recursos que administra el Consejo Superior de la Judicatura, los de la Fiscalía se registran y administran de manera independiente.

¹²² En ocasiones el Consejo Superior de la Judicatura ha adjudicado esta situación a la entrega tardía de los recursos, sin embargo, los bajos niveles de ejecución se registran incluso en años donde no se han presentado aplazamientos de presupuesto.

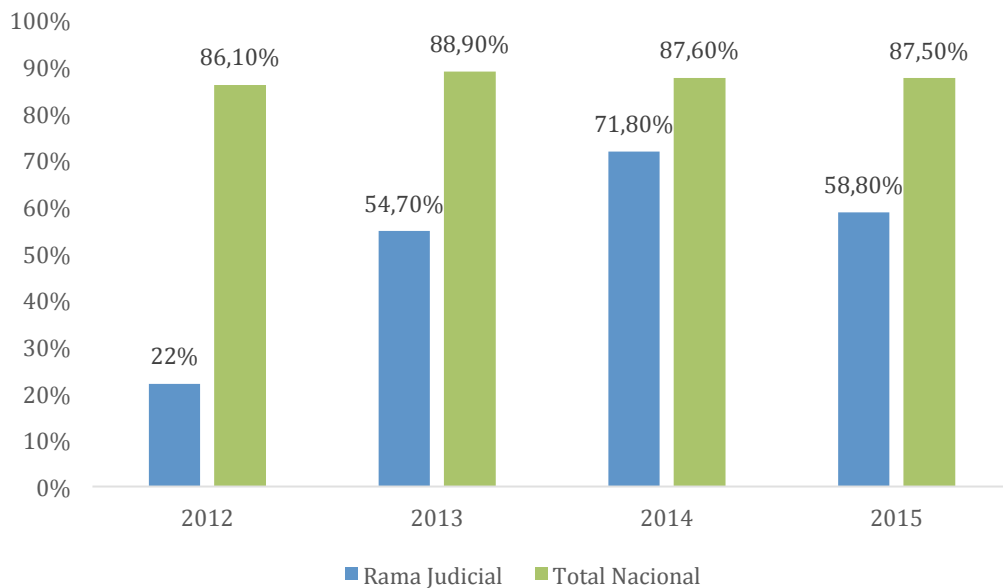
Gráfico 25. Ejecución del presupuesto de inversión en la Rama Judicial



Fuente: Ministerio de Hacienda-Portal de Transparencia Económica. Cálculos y gráfico: CEJ

Cabe anotar que el nivel de ejecución del Consejo Superior es significativamente inferior al promedio de todas las entidades del nivel nacional y resulta contradictorio con las necesidades que tiene el sistema de justicia y los constantes requerimientos de mayores recursos.

Gráfico 26. Ejecución del presupuesto de inversión Rama Judicial-Total Nacional

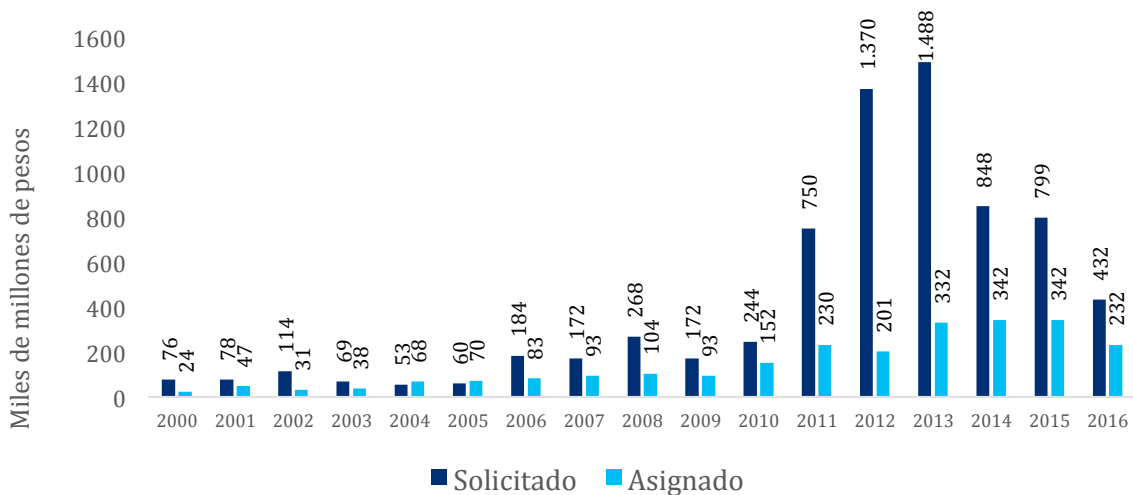


Fuente: Ministerio de Hacienda-Portal de Transparencia Económica. Cálculos y gráfica: CEJ

Deficiencias en la inversión

Por su naturaleza, la gestión judicial es intensiva en gastos de funcionamiento, especialmente gastos de personal, que en el último año representaron el 90% del presupuesto total de la Rama, mientras que el de inversión constituye un 10%. El presupuesto asignado para inversión siempre ha estado por debajo de lo que ha sido solicitado en cada vigencia -lo que ocurre también en otras entidades del Estado- sin embargo, como se anotó, este tampoco se ejecuta en su totalidad. La necesidad de mejorar las sedes de la Rama, de ampliar la cobertura en algunas regiones y la urgencia por mejorar los sistemas de información hacen necesarias mayores inversiones, pero para ello se requiere también un manejo adecuado y una metas precisas que estén atadas a planes de mediano y largo plazo.

Gráfico 27. Presupuesto de inversión solicitado y asignado a la Rama Judicial



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, informes al Congreso (1995-2014).
Gráfico: Elaboración CEJ.

Prácticas procesales

La falta de eficacia también puede derivarse en comportamientos que asumen los actores que participan en los procesos judiciales, entre los que se destacan:

Fallas en la dirección del proceso

La dirección del proceso es el deber que tiene el juez de velar por su rápida solución, por adoptar medidas conducentes para impedir la indisciplina procesal, las dilaciones, procurando la mayor economía procesal y la igualdad de las partes en el proceso. (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2015). Esto incluye la dirección temprana, que corresponde a la identificación de manera anticipada de las teorías del caso que proponen las partes; la construcción de un plan del caso para definir los problemas jurídicos principales asociados a la controversia y, finalmente, preparar la audiencia

para asegurar la correcta dirección material y técnica. (Consejo Superior de la Judicatura- Sala Administrativa. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla., 2012).

En la actualidad se detectan conductas que pueden ser indicativas de las fallas en la dirección del proceso, por ejemplo, permitir extensas intervenciones de las partes que no tienen relevancia para el caso, delegar etapas de los procesos al personal del despacho que no necesariamente tiene una preparación adecuada. Por ejemplo, en 2011 la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura confirmó la sanción a un juez penal que permitió dilaciones injustificadas de la defensa¹²³ y durante tres (3) años aplazó la audiencia pública y permitió que la investigada saliera del país (Sentencia del 6 de abril de 2011, 2011). Esta Corporación también ha señalado que la carga laboral no justifica las dilaciones en los procesos judiciales, a propósito de una fiscal en Bogotá que no realizó actuaciones en un proceso penal durante tres (3) años (Sentencia del 27 de julio de 2011, 2011). Por su parte, la Corte Constitucional ha manifestado que las dilaciones de los términos judiciales pueden conducir a una vulneración al debido proceso¹²⁴, y se pronunció sobre un proceso penal donde el juzgado tardó más de dos años para levantar el acta de una audiencia, extravió la transcripción, realizó nuevamente la audiencia, pero transcurrió medio año para la transcripción. (T-493 de 2003, 2003)

En la misma línea, la CEJ ha detectado que en materia penal algunos jueces permiten dilaciones e indisciplina de las partes, que se manifiestan en el aplazamiento injustificado e inicio tardío de las audiencias. (Corporación Excelencia en la Justicia, 2015). En este mismo sentido, la OACNUDH *“observó maniobras dilatorias de la defensa y laxitud de los jueces que impidieron el avance de varios procesos penales por homicidios cometidos por miembros de la fuerza pública”* y manifestó que *“La ausencia de acciones disciplinarias contra los abogados que realizan estas prácticas o los jueces que las toleran mina la no-repetición”* (OACNUDH, 2015).

Los anteriores casos permiten evidenciar que al juez se le exige sancionar las maniobras dilatorias por parte de los abogados y de todos los intervinientes del proceso. Si bien un adecuado comportamiento de las partes podría evitar este tipo de prácticas- para lo cual es necesario mejorar la formación de los abogados y tomarse en serio el cambio cultural que debe ir de la mano con las reformas procesales-, el desempeño del juez cobra un papel fundamental, pues a través de los poderes y deberes que se le asignan, puede ayudar a combatir las prácticas que afectan la economía procesal.

Abuso del derecho

¹²³ Entre las maniobras dilatorias el juez disciplinario destaca las inasistencias injustificadas a las audiencias y los cambios de defensores durante el proceso, sin que el juez se pronunciara y utilizara sus poderes para continuar el proceso.

¹²⁴ Ver Sentencias T-699/66, T-084/98, T-571/98, T-577/98, T-292/99.

En un escenario de alto desconocimiento de derechos y deberes como el colombiano, es probable que las personas den un uso inapropiado a las acciones judiciales y se generen condiciones proclives al abuso del derecho, figura que sugiere que los derechos tienen un objeto legítimo y un fin social, por lo que se deben proscribir las conductas tendientes a desviar ese objeto.

El abuso del derecho puede afectar el acceso a la justicia de las demás personas, tal como lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia cuando estableció que, “*Interponer varias acciones para obtener múltiples pronunciamientos sobre los mismos hechos implica que se dejen de atender los demás requerimientos de los ciudadanos*” (Sentencia del 4 de junio de 2012, 2012) e incluso, puede generar responsabilidad patrimonial para el que promueve el proceso (Sentencia del 1º de noviembre de 2013, 2013).

Es abusivo, por ejemplo, utilizar la tutela no como una medida de protección de los derechos fundamentales¹²⁵, sino para perseguir otros fines, por ejemplo la pronta atención judicial; utilizar una acción de reparación directa para lograr un enriquecimiento más allá de la justa indemnización de los daños; o interponer acciones de manera fraudulenta para obtener pensiones a las que no haya derecho, entre otras. Aunque estas acciones pueden ser sancionadas disciplinariamente cuando son realizadas por un abogado, no siempre pueden ser detectadas por la ausencia de adecuados sistemas de información, como ocurre cuando se presentan idénticas acciones de tutela ante diferentes jurisdicciones.

Inadecuada infraestructura física

La inadecuada infraestructura física es una de las deficiencias más notorias que tiene el Sector Jurisdiccional de la Rama Judicial, de la cual se derivan problemas no solo para la eficacia de la administración de justicia-por ejemplo cuando no se cuenta con las salas de audiencia suficientes o despachos judiciales adaptados para realizarlas-, sino también para el acceso de los ciudadanos y las condiciones de trabajo para los funcionarios. Muchas de las sedes con las que cuenta la Rama no corresponden a la importancia y dignidad de la justicia, lo que no es un asunto superficial, pues además de los efectos en la operación del día a día, puede afectar la imagen que tienen los ciudadanos sobre la justicia¹²⁶.

Algunas de las manifestaciones de esta deficiencia son:

Instalaciones insuficientes e inapropiadas

¹²⁵ Por ejemplo, en 2016 la Corte Suprema de Justicia multó con tres salarios mínimos a una persona que interpuso más de 120 tutelas que tenían los mismos hechos y pretensiones. (El Tiempo, 2016)

¹²⁶ Varias de las dificultades en materia de infraestructura en los distritos judiciales el país se encuentran documentadas en el documento *Diagnóstico de la Situación de la Justicia Ordinaria*. (Peña & Quiroz Monsalvo, 2016)

- Muchos despachos judiciales no tienen los espacios mínimos para la ubicación del personal, la atención del público y la organización del archivo¹²⁷. Adicionalmente, se han identificado sedes que no cuentan con suficientes baños públicos, conectividad y plantas eléctrica; varias carecen de ventilación e iluminación adecuadas, y condiciones de accesibilidad para personas en situación de discapacidad. Tampoco se ha avanzado en el diseño de infraestructura de acuerdo con las condiciones climáticas del territorio.
- No todos los despachos judiciales operan en sedes propias o construidas específicamente con esos fines; cerca del 70% de las sedes son arrendadas. No en vano, cerca de la mitad de los presupuestos de inversión en los últimos diez años han estado concentrados justamente en la modernización de sedes, en la construcción de las salas de audiencia e, incluso, en la adquisición y el reforzamiento estructural de las existentes. Adicionalmente, las sedes que se han tenido que arrendar no siempre son adecuadas para el funcionamiento de la justicia.

La obligación estatutaria de hacer funcionar un despacho en cada municipio obligó a la administración judicial a buscar sedes en las cabeceras municipales de zonas apartadas del país, donde no es posible conseguir inmuebles para arrendamiento o baldíos para adquisición y posterior edificación de las sedes. Por esto, en algunos casos debieron realizar convenios con instituciones locales para compartir espacios, no necesariamente adecuados para la función pública de administrar justicia.

- La Rama ha recibido instalaciones en comodato o donaciones de inmuebles amparados con normas de conservación, lo que impide su modificación estructural. En muchos casos ni siquiera es posible tender cableado estructurado para garantizar la conexión y protección de los equipos de cómputo, o el acceso a internet.
- En Bogotá y algunas otras ciudades se han encontrado dificultades para desconcentrar los despachos judiciales, bien sea por dificultades relacionadas con el tipo de uso del suelo en el plan de ordenamiento territorial, porque no se consiguen lotes o inmuebles, o por la resistencia de la comunidad que se opone a la construcción de este tipo de infraestructura cerca de sus viviendas. La desconcentración de las sedes es especialmente necesaria en cierto tipo de sedes judiciales, como las Unidades Reacción Inmediata de la Fiscalía y los juzgados de pequeñas causas¹²⁸.

¹²⁷ Por cuenta de esta situación, en algunos distritos se ha solicitado recuperar los espacios de los palacios de justicia que en algunos municipios se habían prestado a la Fiscalía General de la Nación.

¹²⁸ De acuerdo con el Artículo 8 de la Ley 1285 de 2009: "(...) El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá lo necesario para que a partir del 1° de enero del año 2008, por lo menos una quinta parte de los juzgados que funcionan en las ciudades de más de un millón de habitantes se localicen y empiecen a funcionar en sedes distribuidas geográficamente en las distintas localidades o comunas de la respectiva ciudad.

A partir del 1° de enero del año 2009, el cuarenta por ciento (40%) de los juzgados que funcionan en las ciudades de más de un (1) millón de habitantes y el treinta por ciento (30%) de los juzgados que funcionan en ciudades de

- En varias regiones del país, por razones que no tienen que ver con el interés de desconcentrar los despachos judiciales para facilitar el acceso a la justicia, sino con la disponibilidad de edificios, las dependencias de la Rama Judicial se encuentran dispersas en el territorio. Esto obliga a que los funcionarios y ciudadanos tengan que visitar sedes distantes para completar un trámite o para acudir a una audiencia.

Déficit de salas de audiencia

La introducción de nuevos modelos procesales en donde se abrió paso la oralidad hicieron necesaria la construcción de salas de audiencia, que aún son insuficientes respecto de las cantidades estimadas¹²⁹. Para la entrada en vigencia del Código General del Proceso no se logró avanzar en la construcción y adecuación de las salas, especialmente en aquellos distritos en los que no alcanzó a implementarse la Ley 1395 de 2010 que estableció un régimen oral en materia civil, anterior a la entrada en vigencia de CGP. Adicionalmente, no se cuenta con suficientes cámaras Gesell para recibir testimonio de niños, niñas y adolescentes, y varias de las salas de audiencia no están dotadas adecuadamente.

Tabla 3. Salas de Audiencias para el apoyo de la Oralidad

ESPECIALIDAD	TOTAL DE SALAS REQUERIDAS	SALAS CONSTRUIDAS CON MOBILIARIO A 31/12/14	SALAS A CONSTRUIR 2015-2018
Civil	380	266	114
Familia	325	212	113
Sistema Penal Acusatorio	942	705	237
Infancia y Adolescencia	165	117	48
Juzgados Laborales	255	207	48
Contencioso Administrativo	332	240	92
Juzgados Promiscuos Municipales	1211	823	388
TOTAL	3610	2570	1040

Fuente: Dirección Ejecutiva de Administración Judicial –Unidad de Informática.Tabla: Elaboración CEJ

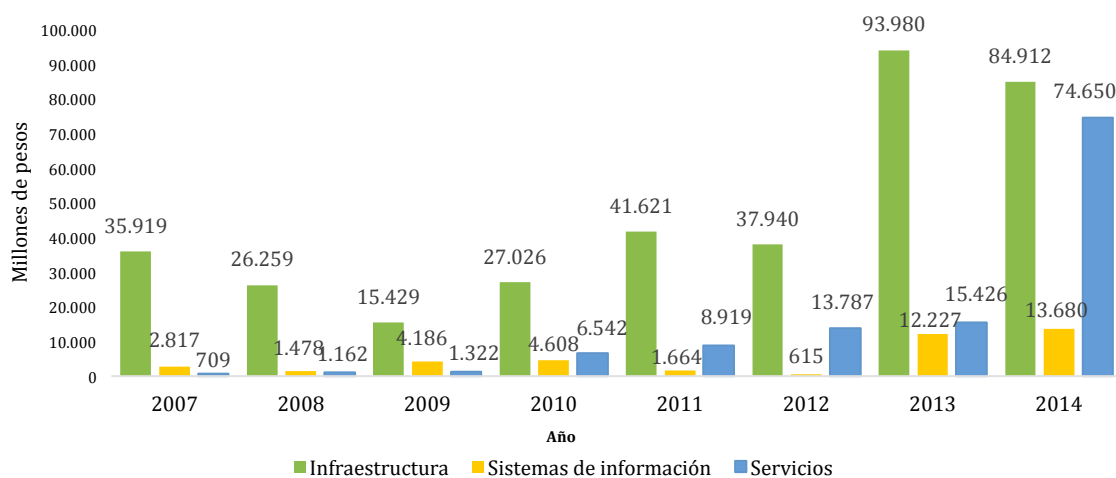
más de doscientos mil habitantes (200.000) deberán funcionar en sedes distribuidas geográficamente entre las distintas localidades o comunas de la respectiva ciudad. (...).”

¹²⁹ La CEJ considera que aún se debe discutir el número y tamaño de las salas de audiencias de los jueces diferentes a los penales, pues en los procesos a su cargo no se debe esperar la afluencia de público que asiste a los juicios penales, lo que permite que puedan ser de menor tamaño.

Limitado uso de las TIC

El siguiente gráfico muestra la inversión en TIC de los últimos años, a excepción del 2015 en el que no fue posible obtener datos. Como se observa, los montos de inversión en TIC de la Rama no son despreciables, pero estos no se han materializado en un verdadero avance tecnológico, como sí ha ocurrido en otros sectores de la administración pública y en otras entidades que cumplen funciones jurisdiccionales¹³⁰. Aún Colombia se encuentra lejos de que las TIC sean una vía principal para radicar demandas, recibir notificaciones, asistir a una audiencia o producir estadísticas confiables y automáticas que den cuenta sobre el comportamiento del sistema judicial.

Gráfico 28. Inversión en TIC de la Rama Judicial



Fuente: SECOP
Gráfico: Elaboración CEJ

Esta situación de atraso tecnológico fue puesta en evidencia con el Código General del Proceso, pues justamente el mayor uso de las TIC es uno de los propósitos a los que apuntaba esta reforma normativa. En efecto, como uno de los obstáculos para iniciar la implementación del nuevo Código, la Corte Suprema manifestó que “*el expediente digital es nulo, así como el progreso en sistemas de seguridad para la información electrónica judicial. No hay tecnología de punta y hasta la fecha se viene laborando con un sistema obsoleto que no cubre más del 50 por ciento del país edificado bajo el esquema cliente-servidor*” (Corte Suprema de Justicia, 2015).

Adicionalmente, no existe la cultura generalizada para el uso de las TIC ni una adecuada formación y acompañamiento para superar los miedos y desconfianza que a

¹³⁰ Tal es el caso de la Superintendencia de Industria y Comercio y de la Superintendencia de Sociedades que han avanzado sustancialmente en el uso de tecnología para el trámite de los procesos y para la interacción con los ciudadanos.

algunos funcionarios les genera el uso de la tecnología. En efecto, el uso de las TIC es uno de los frentes en el que los distritos judiciales han identificado recurrentemente la necesidad de recibir formación (Peña & Quiroz Monsalvo, 2016).

El Sistema de Información de Gestión de Procesos y Manejo Documental del Consejo Superior de la Judicatura—denominado Justicia Siglo XXI- se terminó de desarrollar en el año 1997 y casi 20 años después no terminó de implementarse en la totalidad de despachos judiciales del país. A 2016 solo había alcanzado un porcentaje de cubrimiento cercano al 50% y solo en las principales ciudades donde se concentra la carga laboral.

Cuando fue creado, este sistema contaba con las características adecuadas para responder a las necesidades de los despachos y paulatinamente se fueron mejorando las herramientas de registro de actuaciones procesales, radicación, generación de reportes, títulos judiciales, relatoría, plantillas y demás. Sin embargo, la arquitectura de software en la que se basó el sistema presenta al día de hoy un alto grado de obsolescencia y unos elevados costos de mantenimiento¹³¹. Actualmente el Consejo Superior de la Judicatura ha desarrollado un nuevo sistema —llamado sistema Justicia XXI Web- que pretende resolver los inconvenientes de Justicia Siglo XXI. Sin embargo, éste se encuentra en su primera fase de desarrollo e implementación en algunos distritos piloto y no existe claridad sobre si este sistema será lo suficientemente robusto y sostenible como para lograr un verdadero impacto en el servicio de justicia en el mediano plazo.

Restringido cumplimiento de las decisiones judiciales

Otra medida de eficacia del sistema judicial tiene que ver con la capacidad de la Rama para hacer cumplir sus decisiones, aspecto sobre el cual existe un escaso seguimiento.

Para lograr que las sentencias se ejecuten se requiere que estas sean definitivas. Sin embargo, como se mencionó en el capítulo de *Seguridad Jurídica*, existen numerosos mecanismos de impugnación en los procesos y la posibilidad de interponer tutelas contra sentencias, lo que dificulta la concreción de la cosa juzgada. Pero además, la calidad de las sentencias repercute en sus posibilidades de ejecución, ya que no siempre cumplen con los elementos necesarios para hacerlas efectivas o no concretan debidamente el derecho. Por ejemplo, una sentencia que ordena un pago, pero no

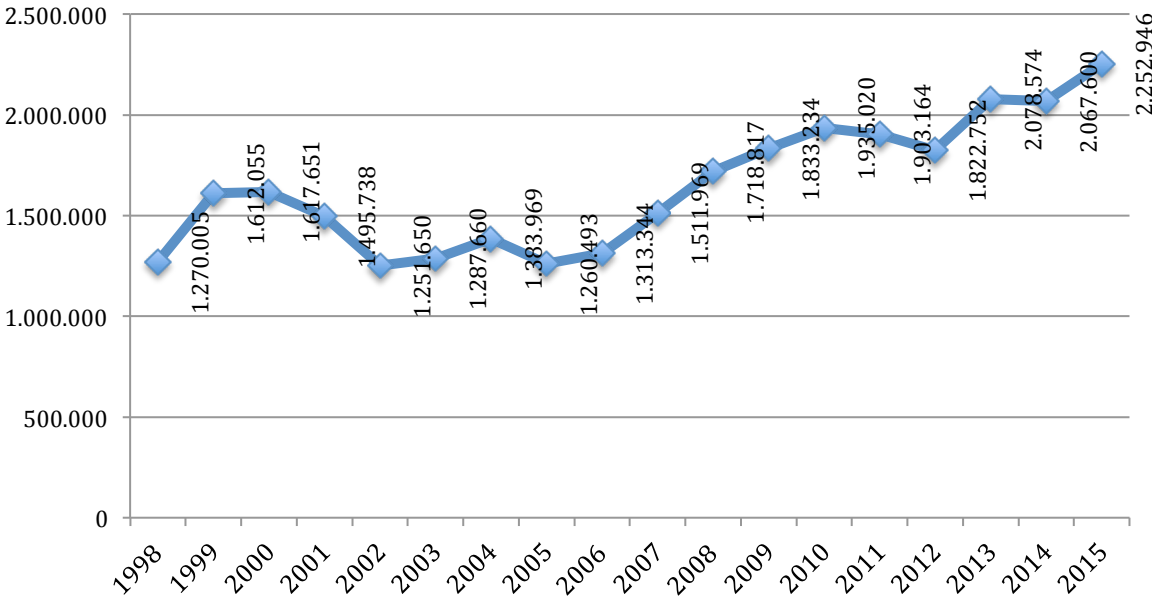
¹³¹ Su principal limitante consiste en no disponer de una base de datos centralizada que gestione de manera integral los procesos judiciales que se tramitan en el país, por lo que cada sede que pueda concentrar algún número de despachos judiciales cuenta con su propia base de datos. Esta situación genera todo tipo de problemas, entre ellos, la dificultad de consolidar las estadísticas y el aumento de los costos de mantenimiento del aplicativo. Otra gran barrera de Justicia Siglo XXI es que no está diseñando para gestionar un mismo proceso desde la primera hasta la última instancia, con todo el flujo documental que se requiere en formato digital. Además, está limitado en sus funciones, no solo porque se enfoca en registrar en un lenguaje abstracto los hitos que suceden durante el trámite procesal, sino que algunas de sus características son poco utilizadas (como el uso de plantillas predefinidas) y no integra el reparto, las notificaciones, el expediente electrónico o la interoperabilidad con agentes externos. Toda la plataforma tecnológica es administrada, soportada y mantenida a través del aparato burocrático y el personal técnico de la Rama Judicial, y con recursos financieros de inversión disponibles de manera inconstante.

menciona la cantidad debida o no liquida los perjuicios directamente, dificulta la ejecución y somete a las partes a nuevos trámites para establecer el monto y lograr el pago. Esto se ha detectado en algunas sentencias del Consejo de Estado que ordenan condenas en abstracto en acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y en acciones de reparación directa. En materia de restitución de tierras existen sentencias donde no se especifican los linderos lo que impide, o por lo menos retrasa, el cumplimiento de las órdenes judiciales.

Además de la claridad de la decisión, se requiere contar con la capacidad para embargar y ejecutar bienes con el fin de realizar los pagos que se fijan en el fallo, y evitar que las decisiones se conviertan en “sentencias para enmarcar”. Para ello se requiere de modelos de gestión que agilicen y hagan más efectiva esta función, que generalmente consiste en tareas repetitivas que demandan de una mínima intervención del juez. Para lograr esto, la CEJ propuso y lideró en 2010 un proyecto piloto de una oficina de ejecuciones para los juzgados civiles municipales de Bogotá, que concluyó con buenos resultados, pero que cuando se estableció como dependencia permanente, no contó con un adecuado dimensionamiento de la planta y perfiles requeridos, lo que derivó en problemas en su funcionamiento (Asojudiciales, 2016). Con todo, la CEJ considera que se trata de un modelo que no debería ser abandonado, sino corregido en las fallas en las que se incurrió en su implementación, pues hace parte de la necesidad de dividir las funciones administrativas y judiciales, tema que se trata a continuación.

Crecimiento de los ingresos

Gráfico 29. Dinámica de los ingresos efectivos a la Rama Judicial. 1998-2015



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - UDAE - SIERJU.
Cálculos CEJ.

Los ingresos a la Rama Judicial han venido creciendo de manera sostenida. Aunque no se conocen estudios recientes que determinen las causas que mayor peso han tenido en este comportamiento, ellas podrían incluir factores positivos -como un mayor empoderamiento de las personas en sus derechos o unas mejores condiciones de acceso a la justicia- y otros indeseables, como la falta de cultura de legalidad o una mayor conflictividad social.

Sin embargo, una de las causas que se considera crítica por parte de varios actores tiene que ver con las acciones y omisiones del mismo Estado. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se niega un derecho que ya ha sido reconocido por la jurisprudencia, cuando no se responden derechos de petición oportunamente¹³², cuando se realizan despidos de funcionarios sin atender a las reglas que han dictado las Altas Cortes, o cuando se realizan capturas en flagrancia masivas a los eslabones más bajos de las organizaciones criminales para lograr “positivos”, en lugar de realizar investigaciones estratégicas que conduzcan a la desarticulación de los grupos.

Aunque parte de estos ingresos podría ser canalizada a través de la conciliación extrajudicial¹³³, esto no ha sucedido, pues el uso de la figura ha sido marginal si se compara con la demanda del sistema de justicia. Así, por ejemplo, en 2015 se registraron 170.664 conciliaciones tramitadas por conciliadores en derecho y en equidad¹³⁴, lo que no alcanza a ser ni el 10% de los ingresos de la Rama de ese año. En lo que respecta a la conciliación administrativa, de las 56.190 solicitudes tramitadas por el Ministerio Público entre 2010 y 2014, solo el 9% terminó en acuerdos totales y un 0,4% en acuerdos parciales. (Departamento Nacional de Planeación, Análisis Conceptual del Sistema Nacional de Conciliación de Colombia en sus 25 años, 2015).

Así mismo, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció el mecanismo de extensión de jurisprudencia, con el que se podrían garantizar de manera más oportuna los derechos de los ciudadanos en sede administrativa, evitando el ingreso de procesos a la Rama Judicial. Sin embargo, esta herramienta no ha tenido el uso esperado por razones atribuibles a su regulación¹³⁵ y a las deficiencias que existen en la producción de sentencias de unificación, sobre las cuales se hizo referencia en el capítulo de *Seguridad Jurídica*. Adicionalmente, se señala que su alcance es limitado, particularmente en los asuntos laborales, pues su aplicación en casos como reparaciones directas se dificulta debido a la necesidad de examinar las particularidades de cada caso.

¹³² De acuerdo con los datos de la Defensoría del Pueblo, el derecho de petición es el derecho más invocado en las tutelas, desde el 2009. En el año 2013 representó el 51,88% del total de las tutelas en Colombia (Defensoría del Pueblo, 2016)

¹³³ Cabe aclarar que para la CEJ, la descongestión judicial **no** constituye la finalidad principal que debe perseguir la conciliación- como sí lo son el restablecimiento del tejido social y la resolución pacífica de conflictos-, sin embargo, en la configuración legal (ley 23 de 1991) se pretendía que fuera uno de sus efectos más relevantes, al igual que la desjudicialización de ciertos conflictos.

¹³⁴ Dato tomado de: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/26/1147/4420>

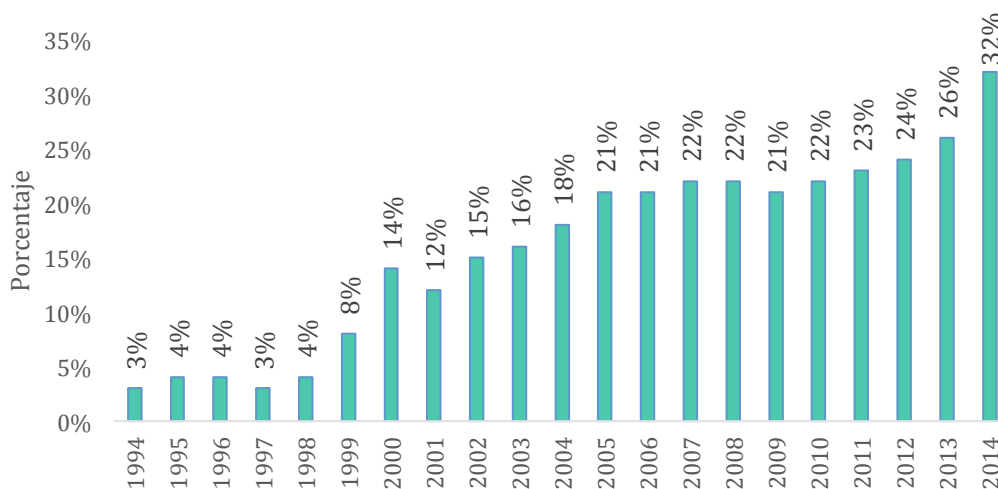
¹³⁵ Algunos expertos señalan que no hay claridad en aspectos como la procedencia de recursos o la posibilidad de que existan decisiones previas a la decisión final.

Retrasos asociados a la atención de las tutelas

No se puede desconocer que la tutela es la acción judicial más efectiva del ordenamiento colombiano, pues no tiene las formalidades de los demás procesos, disminuye algunas barreras de acceso, entre ellas la necesidad de un abogado, se resuelve en los 10 días que ordena la ley y es más flexible en materia probatoria.

Sin embargo, el trámite de esta acción puede afectar la productividad de los despachos, debido al carácter prioritario con el que debe ser atendida y a la importante proporción que actualmente representa en su carga de trabajo. Esto se puede ver en el siguiente gráfico en el que se muestra la forma cómo la tutela ha venido incrementando su participación en los ingresos a la Rama Judicial a partir de 1999, llegando a representar el 32% en el 2014. Esta característica puede deberse de una parte al afianzamiento de esta acción como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, pero también podría deberse a los abusos en esta acción que afectarían su carácter excepcional y podrían explicarse en alguna medida por su rapidez y efectividad, respecto de lo que ocurre con otros tipos de procesos que se tramitan en las jurisdicciones.

Gráfico 30. Proporción de tutelas respecto al total de ingresos



Fuente: SIERJU (1994-2014).

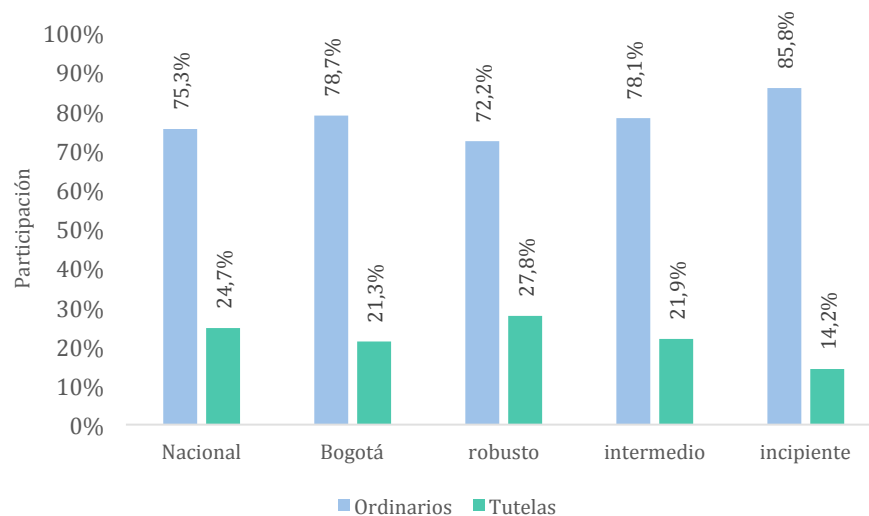
Gráfico: Elaboración CEJ.

La tendencia de crecimiento de la tutela puede generar presiones para el sistema de justicia, sin embargo es necesario desarrollar un estudio exhaustivo sobre los efectos de la tutela, que confirme esta hipótesis y brinde elementos de juicio sobre el uso que le dan los colombianos. Por otra parte, este crecimiento de la tutela justificaría la realización de estudios periódicos desde el órgano de gobierno.

Por el momento, las cifras muestran una mayor concentración de las tutelas en los municipios de mayores ingresos, que por lo general, son los despachos que reciben

más procesos. Con base en la clasificación de municipios que recientemente elaboró el DNP se realizó un ejercicio que agrupó los ingresos por tutela, para así, establecer la proporción que representa frente a los demás ingresos. En una primera aproximación se esperaba que la tutela fuera más utilizada en municipios de desarrollo incipiente, donde existen más barreras de acceso y se esperaba una menor efectividad de los derechos. Sin embargo el gráfico que se presenta a continuación muestra cómo el uso de la tutela está más extendido en las zonas del país con mayor desarrollo. Así, mientras en Bogotá y las zonas de desarrollo robusto el promedio de participación de las tutelas sobre el total de ingresos es del 26% y a nivel nacional del 24,7%, esa participación va decayendo hasta alcanzar apenas el 14,2% entre la población que habita en los municipios de desarrollo más incipiente.

Gráfico 31. Participación de la tutela con respecto a la demanda total de justicia según el tipo de municipio



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Ingreso de procesos (2014)¹³⁶
Gráfico: Elaboración CEJ.

Existen estudios particulares enfocados en algunos aspectos de la tutela, pero no permiten extraer conclusiones en materia de eficiencia del sistema judicial.

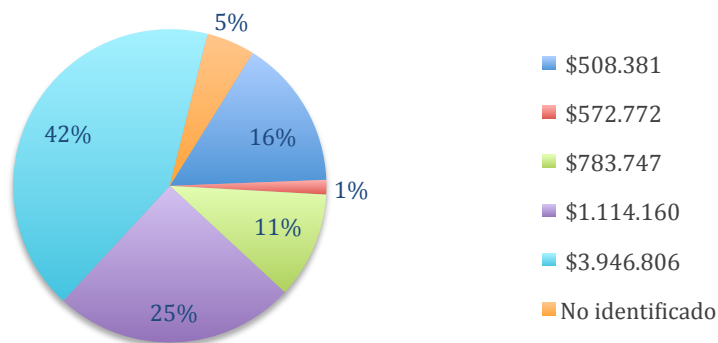
Se trae a colación una aproximación al uso eficiente de los recursos públicos -en sentido amplio- ordenados en acciones de tutela en materia de salud. En este derecho, que tiene un carácter eminentemente prestacional, se esperaba que los usuarios del régimen subsidiado y con menores ingresos presenten más tutelas. Sin embargo, los resultados de un estudio de la CEPAL¹³⁷ muestran que, contrario a lo esperado, el

¹³⁶ La diferencia entre el promedio nacional de participación de la tutela en el total de ingresos de las gráficas 30 y 31 se explica por la depuración de ingresos. En la primera gráfica se tienen en cuenta los ingresos efectivos a la Rama, mientras que en la segunda se tienen en cuenta los ingresos.

¹³⁷ El estudio analizó el perfil de los litigantes de tutelas en salud que generaron recobros al FOSYGA, entre 2011 y 2012, y los agrupó por quintiles según el ingreso promedio. Para medir el ingreso se tuvo en cuenta el Ingreso Base de Cotización o IBC

42% de los recobros al FOSYGA pertenece al grupo de mayores ingresos, y a medida en que éstos disminuyen, se reduce la participación en los recobros. (Uprimny Yepes & Durán , 2014).

Gráfico 32. Porcentaje de recobros al FOSYGA por IBC



Fuente: Naciones Unidas, CEPAL 2014
Gráfico: Elaboración CEJ

Aun cuando se presenta esta concentración de recobros en las personas de mayores ingresos, el diagnóstico general sobre los efectos de las tutelas en salud muestra resultados mixtos en materia de igualdad. En ese sentido, el estudio demuestra que se han generado beneficios importantes para las personas de menos ingresos, gracias a los cambios estructurales generados por las tutelas.

Por el momento no existen insumos suficientes para limitar la tutela, y en todo caso, es necesario tener en cuenta que las modificaciones pueden tener un impacto material mayor en aquellos segmentos que no tengan capacidades para superar barreras operativas y económicas, que podrían terminar careciendo de una acción judicial rápida, económica e informal para materializar sus derechos fundamentales. Adicionalmente, no puede obviarse el hecho que de acuerdo con la GENJI, el 76% manifiesta conocer la acción de tutela, de las cuales un 85% tiene una imagen favorable de ella, lo que contrasta con las cifras de favorabilidad de la Rama Judicial que han sido cercanas al 20% en los últimos años. Por estas razones, y pese a los efectos colaterales que su uso pueda tener en materia de eficiencia y eficacia, cualquier modificación que se le introduzca a la acción, debe evaluar seriamente los efectos que puede tener en materia de acceso y confianza de los ciudadanos en la justicia.

Deficiencias en los modelos de gestión

Las reformas procesales de los últimos años han pretendido modificar la forma de tramitar los procesos para tender hacia la oralidad y los procesos mixtos, sin embargo la organización de los despachos judiciales no se ha adaptado a esta nueva realidad y

continúa atada a un modelo de gestión para procesos escriturales, que incluso utiliza términos del siglo pasado.

La falta de atención a los ajustes de los modelos de gestión cuando se introducen reformas procesales no es exclusiva de Colombia y se considera una de las razones por las que las transformaciones normativas no han logrado cumplir con las expectativas que se tenían al momento de su aprobación. Esto no se trata de un asunto menor, como señala Juan Enrique Vargas, los modelos de gestión en un proceso escritural distan de los que se necesitan en un proceso oral. Mientras en los primeros el objetivo es la construcción del expediente para que el juez pueda fallar, siendo esta una tarea delegada en la que participan empleados que generalmente tienen formación jurídica, en los procesos orales las decisiones se toman directamente por el juez en las audiencias, para lo cual, los esfuerzos en materia de gestión deben enfocarse a que esta se organice de manera eficiente (Vargas Viancos J. , 2006).

En el país, la implementación de estos ajustes aún no ha sido posible y los avances alcanzados se han estancado en proyectos piloto, que no se generalizan cuando resultan exitosos, que se abortan prematuramente cuando presentan inconvenientes o, peor, que nunca son evaluados. Así mismo, la gestión judicial no se ha asumido como una prioridad dentro de la política pública judicial y no existe información ni gestión del conocimiento sobre la gerencia judicial (Santos L. , 2014).

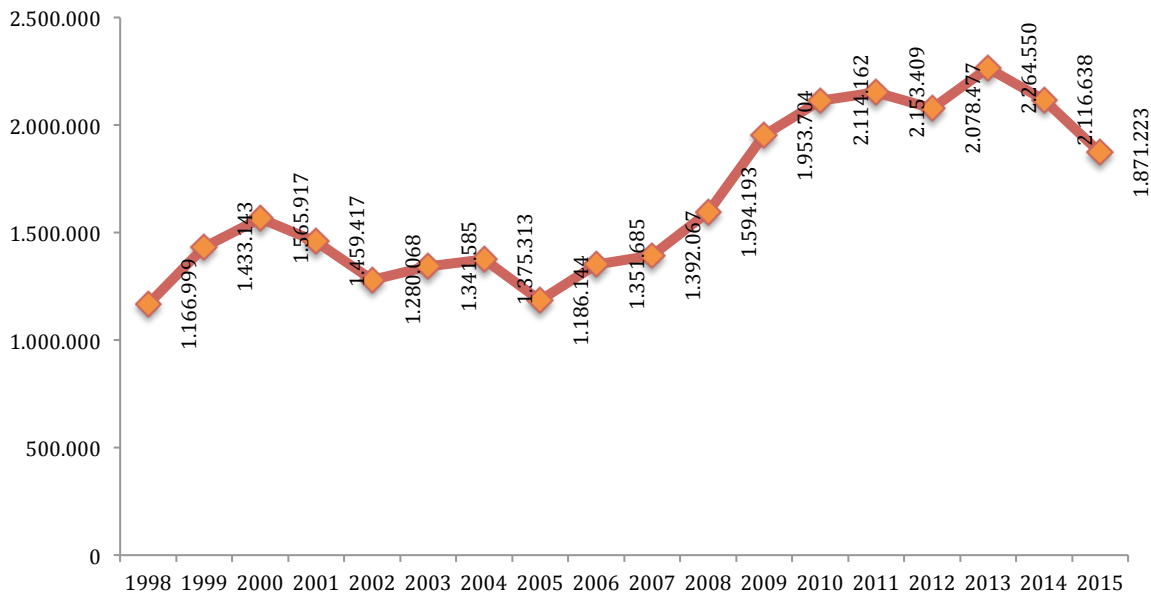
Así, a pesar de los debates pendientes y de la ausencia de evaluación de las iniciativas que se han ensayado en el país, a continuación se presentan algunas deficiencias que a juicio de la CEJ presentan los modelos de gestión vigentes:

Carga laboral no controlada

Con el crecimiento de los ingresos, el sistema judicial va a necesitar una gran capacidad de respuesta para garantizar una justicia pronta y cumplida.

Actualmente, la cantidad de procesos evacuados no es constante y oscila alrededor de la demanda potencial. Esto provoca incrementos en los inventarios, demora en el trámite de los procesos corrientes y genera una sensación generalizada entre la ciudadanía de una justicia ineficiente.

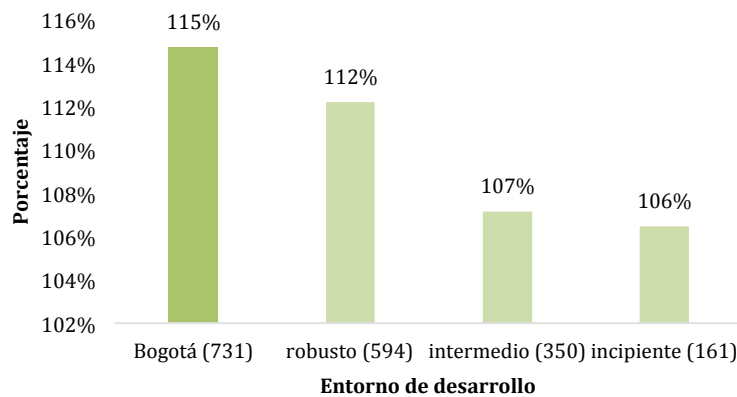
Gráfico 33. Dinámica de los egresos efectivos de la Rama Judicial. 1998-2015



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - UDAE - SIERJU.
Cálculos CEJ.

Si bien los datos agregados indican que, salvo 2015, en los últimos años se está evacuando proporcionalmente más de lo que ingresa, existen diferencias sustanciales entre los territorios. Mientras que en Bogotá cada juez logra sacar de su despacho 731 procesos anuales, la media comienza a decaer según el grado de desarrollo del municipio, hasta llegar solamente a 161 en los municipios menos aventajados. Esto se relaciona con dos elementos: i) el acceso que tienen los municipios robustos a más ayudas tecnológicas y, ii) la existencia de programas de descongestión que atienden inventarios represados.

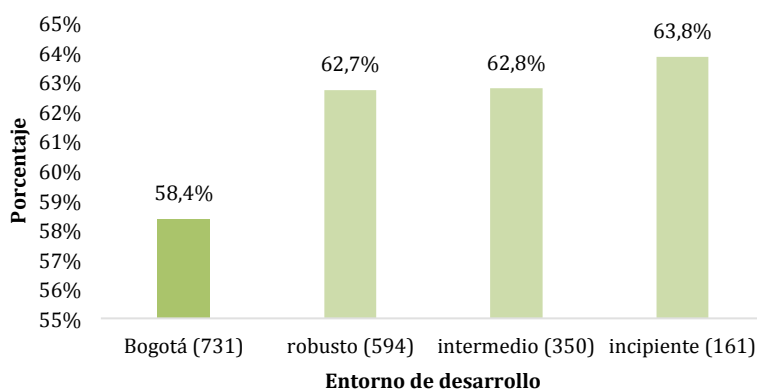
Gráfico 34. Casos evacuados en proporción al número de ingresados según el nivel de desarrollo del municipio



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Ingreso de procesos (2014)
Gráfico: Elaboración CEJ.

Otro indicador representativo es el de evacuación total, que relaciona la tasa de egresos con el total de ingresos e inventarios de otras vigencias, esto permite conocer la verdadera carga judicial. A pesar de los altos niveles de evacuación mostrados para Bogotá, los despachos de la ciudad sólo pueden egresar apenas un poco más del 58% del trabajo que tienen a su cargo. Los jueces en los municipios con grado de desarrollo robusto, que son más numerosos en proporción a cada grupo de cien mil habitantes, logran evacuar solo el 62,7%, los de intermedio 62,8% y los de incipiente un 63,8%¹³⁸.

Gráfico 35. Casos evacuados en proporción a la carga total según el nivel de desarrollo del municipio

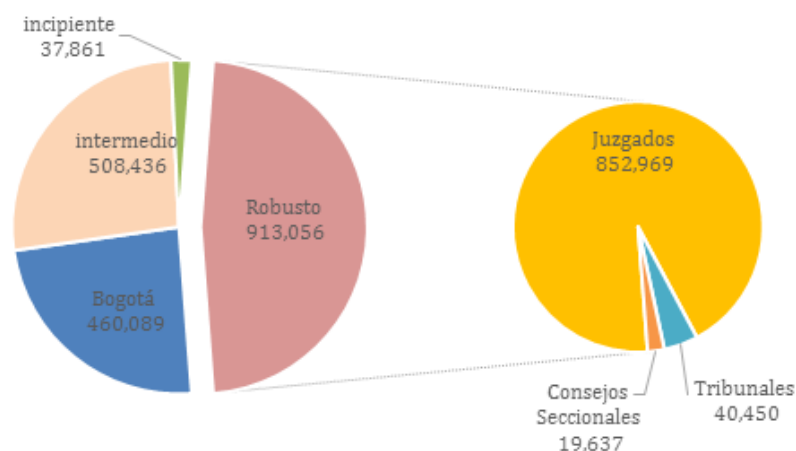


Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Ingreso de procesos (2014).
Gráfico: Elaboración CEJ.

Para completar el diagnóstico de la gestión de los despachos de la Rama Judicial se muestra el siguiente gráfico que contiene la conformación de los inventarios por tipo de municipio. El 47,6% corresponde a los despachos en municipios de desarrollo robusto, un 26,5% corresponde a los de desarrollo intermedio y sólo el 24% a los de Bogotá, mientras que a los municipios de desarrollo incipiente corresponde solo el 2%. En los primeros, el 93,4% de los casos represados está en los juzgados, un 4,4% en los tribunales y sólo el 2,1% en las salas disciplinarias de los consejos seccionales.

¹³⁸ Resulta algo curioso observar la convergencia de la evacuación de la carga alrededor del 63%. Es dable pensar que los operadores prefieren mantener unas cargas pendientes de trabajo para asegurar que no serán objeto de las políticas de descongestión y no deberán acudir a descongestionar otros despachos.

Gráfico 36. Composición media de los inventarios en 2014, según el nivel de desarrollo del municipio.



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Ingreso de procesos (2014).
Gráfico: Elaboración CEJ.

Para lograr que la Rama logre reducir los inventarios existentes y sea capaz de evacuar los procesos nuevos que llegan a su conocimiento, es necesario precisar e implementar **cargas razonables de trabajo**, término que aunque no cuente con una definición unívoca, puede entenderse como el número máximo de procesos que puede asumir un despacho para cumplir con los términos legales, teniendo en cuenta a su capacidad de evacuación. Esta capacidad a su vez está determinada por factores como las metodologías de trabajo, el personal asignado al despacho y el uso de tecnología.

Los esfuerzos que se han realizado para avanzar en la definición de cargas de trabajo han sido insuficientes¹³⁹, pese a que se trata un tema que resulta determinante para la calidad y eficacia de la justicia. La asignación de la carga de trabajo aún no cuenta con metodologías adecuadas, que, por ejemplo, tomen en cuenta la complejidad de los procesos o la calidad de las partes, lo que se ha prestado para desequilibrios entre las regiones y especialidades. Este, además, es un tema que despierta especial preocupación para los funcionarios, por los efectos que una carga desproporcionada puede tener en la calidad de su trabajo, la independencia judicial¹⁴⁰ y en su calidad de vida.

¹³⁹ A través del Banco Mundial se realizó un estudio sobre las cargas razonables de trabajo en las especialidades civil y de familia para el Consejo Superior de la Judicatura. Sin embargo, los resultados de este estudio no han sido socializados con la sociedad civil.

¹⁴⁰ Por ejemplo, la organización sindical de jueces, Asojudiciales, considera que: “La carga razonable, desde nuestra perspectiva, es una garantía del derecho al juez natural y de la independencia, porque un ciudadano tiene derecho a un juez que tenga no solo la preparación sino también la disposición de tiempo mínimo para estudiar y dedicarse a su caso. Pero también, un juez sin carga razonable es afectado en su independencia porque al ser objeto de calificación por su rendimiento los resultados inciden en su carrera judicial”. (Asojudiciales, 2016)

Confusión de funciones administrativas y jurisdiccionales

De acuerdo con Juan Enrique Vargas, existen cinco principios claves en el diseño de los modelos de gestión de los despachos judiciales: (i) la generación de economías de escala, (ii) la participación de profesionales con formación en administración, (iii) la priorización de diseños simples y flexibles, orientados a resultados, (iv) la toma de decisiones basada en información oportuna y de calidad y (v) la separación de funciones jurisdiccionales de las administrativas. (Vargas Viancos J. , 2006). Este último principio parte de la idea de que una mayor efectividad y eficiencia serían posibles si los jueces se concentraran a su función principal de administrar justicia, reduciendo su dedicación a asuntos que tienen que ver con temas administrativos, los cuales se podrían realizar de mejor forma con personal capacitado especialmente para ello, que pueda prestar sus servicios a un grupo de despachos.

El interés por separar las funciones administrativas de las judiciales ha estado presente en varios países en las últimas décadas. Entre ellos están Costa Rica, Perú, Paraguay y Chile, que han implementado diversos esquemas de organización para realizar de manera concentrada tareas administrativas, entre las que figuran la gestión documental, las notificaciones, la atención del público y el manejo de depósitos judiciales. (Vargas Viancos J. , 2006)

En Colombia, en el año 2003, el Consejo Superior de la Judicatura expidió un Acuerdo mediante el cual se establecieron cuatro tipos de dependencias de apoyo administrativo (oficinas judiciales, centros de servicios administrativos, oficinas de apoyo y oficinas de servicios). Sin embargo, estas no se han implementado en todo el país ni en todas las especialidades. En los sitios en los que sí se implementaron no han asumido todas las funciones que podrían tener a cargo, pues la mayoría de ellas siguen siendo ejecutadas directamente por los juzgados.

Uno de los intentos recientes para avanzar en la implementación de los modelos que propenden por la separación de funciones ocurrió a finales de 2015, en el marco de la expedición de los acuerdos para la implementación del Código General del Proceso. Uno de esos acuerdos¹⁴¹ reglamentaba los centros de servicios judiciales para las especialidades de civil y familia, que estarían a cargo de funciones de gestión documental, repartos, notificaciones, administración de salas de audiencias, gestión de depósitos judiciales y contabilidad.

La decisión generó un fuerte rechazo por parte de los funcionarios y empleados de la Rama, que incluso llevó a un paro judicial en algunos lugares del país y que culminó con la suspensión de la creación de los centros de servicios y el establecimiento de una mesa de concertación para discutir su diseño con el Consejo Superior de la Judicatura (El Tiempo, 2016-A). Las razones de esta inconformidad radicaban, de una parte, en la forma sorpresiva¹⁴² e improvisada con la que se expidió una

¹⁴¹ Acuerdo No. PSAA15- 10445 de 2015.

¹⁴² El acuerdo fue expedido el 16 de diciembre de 2015, en vísperas de la vacancia judicial.

reglamentación que generaba profundos cambios en la forma de trabajo, pero también en desacuerdos de fondo sobre la sustracción de algunas tareas que se realizan en los despachos, para asignarlas a dependencias externas cuyo personal no haría parte del equipo de trabajo del juez, ni estaría bajo su control. Esto iba de la mano del recorte de personal de los juzgados, pues varios de sus empleados pasarían a hacer parte de los centros de servicios.

Las críticas que se hicieron en ese momento siguen vigentes. Para varios de los miembros de la Rama este tipo de modelo de gestión atrofia algunas de las funciones del juez como director del proceso, lo que a su vez puede tener un impacto en su productividad y en su calificación. Otros consideran que sí es conveniente su creación, siempre que se realicen algunos ajustes al tipo de funciones que se van a desplazar a esas dependencias y que con ello no se reduzca la planta de personal del despacho o se modifique la función nominadora que tiene el juez respecto de sus empleados¹⁴³.

Esta resistencia a este tipo de medidas gerenciales no es un factor impredecible ni exclusivo de Colombia, y pone de presente la dificultad de realizar ajustes a la gestión en la Rama Judicial. Para Lina Santos, esta resistencia *“proviene de la noción equivocada de que la gestión judicial acabará con la independencia de los jueces y terminará privatizando la justicia, industrializándola e introduciendo una especie de capitalismo o fordismo judicial, en donde los funcionarios pasarían a ser meros instrumentos de la cadena de producción. Desconoce este imaginario desafortunado, que detrás de la incorporación de principios de gerencia, planeación, productividad y liderazgo, propios del mundo empresarial, a la administración de justicia, está el propósito de aumentar la calidad de vida de los trabajadores judiciales, respetar los derechos de la ciudadanía a una pronta y cumplida justicia y propender por el cumplimiento de una de las mayores funciones del Estado: la función jurisdiccional”* (Santos L. , 2014).

La CEJ considera que la realización de ajustes que permitan la adecuada separación de funciones administrativas de las judiciales es necesaria para lograr un sistema de justicia más eficiente, pues los problemas que hoy existen pueden ser el resultado, no de la falta de esfuerzo individual de quienes ejercen las funciones, sino de arreglos institucionales inadecuados. Para poder hacer estos ajustes se requiere tener en cuenta la opinión de los jueces y empleados, quienes al fin y al cabo son los que conocen el día a día del quehacer judicial y pueden con su experiencia evitar errores en los diseños¹⁴⁴, además de que podrían facilitar el cambio cultural que se requiere para una implementación exitosa. Sin embargo, no es conveniente ni realista

¹⁴³ Sobre este particular, Juan Enrique Vargas señala que “Lamentablemente, durante mucho tiempo los jueces han hecho recaer su poder -o su percepción acerca de su poder- más en sus facultades administrativas (la posibilidad de designar empleados, de asignar carga de trabajo y controlar su ejecución, de disponer el destino de ciertos recursos, por sólo citar algunos ejemplos), que en sus facultades jurisdiccionales. Es por ello que muchas veces presentan menos objeciones a delegar sus funciones propiamente jurisdiccionales que a aceptar que sea un profesional distinto el que tome bajo su control tales decisiones administrativas” (Vargas Viancos J. , 2006)

¹⁴⁴ Por ejemplo, un aspecto que debe tenerse en cuenta en el diseño, es el importante volumen de tutelas que se tramitan hoy en los despachos judiciales y que por su carácter escritural demandan del apoyo de personal que dependa directamente del juez.

considerar que este tipo de decisiones de gestión deba contar con una aprobación unánime de los destinatarios, como si existiera una especie de poder de veto a las decisiones que toma el órgano de gobierno y gerencia de la Rama Judicial, pues de ser esta la interpretación lo más posible es que los cambios que necesita la justicia nunca ocurran. Como anota Juan Enrique Vargas, las reformas deben tomar en cuenta las opiniones de los jueces -no solo los de la cúpula judicial-, pero no es correcto que las decisiones de política del sector recaigan únicamente en los miembros de la misma Rama, pues sus intereses no siempre coinciden con los de los ciudadanos (Vargas Viancos J. E., Eficiencia en la Justicia, 2003).

Falta de apoyo técnico y administrativo en el proceso y en la decisión judicial

Un juez debería tener a su disposición todas las herramientas y el apoyo para poder resolver conflictos que requieran un conocimiento técnico y especializado. Sin embargo, actualmente las formas que tiene para incorporar este conocimiento son ineficientes y la regulación sobre el tema es inadecuada. La lista de auxiliares de la justicia no está integrada por los peritos especializados, por lo cual la CEJ ha propuesto que los auxiliares de la justicia estén vinculados a los colegios de profesionales y que la lista sea depurada periódicamente.

De igual forma, un estudio liderado por la Corte Suprema de justicia sobre la situación de la justicia ordinaria muestra que un buen número de despachos han manifestado que el personal administrativo es insuficiente, también han señalado deficiencias en la formación de los empleados y la necesidades de capacitación al personal de apoyo (Peña & Quiroz Monsalvo, 2016). Como se señaló anteriormente, el personal administrativo depende en buena medida del modelo de gestión que se adopte, estas manifestaciones de los jueces y magistrados pueden ser indicativas de las necesidades de personal en el modelo actual, que deben ser suplidas por los demás empleados del despacho y por los jueces. El estudio también permite evidenciar el malestar generado por la creación de cargos por descongestión, ya que se presentan quejas por la desigualdad entre los despachos, y los que no fueron beneficiados con estas medidas aseguran que fueron discriminados. (Peña & Quiroz Monsalvo, 2016, pág. 79) Los jueces insisten en la necesidad de crear cargos permanentes en los despachos de acuerdo al número de procesos que ingresan, pero como se señaló anteriormente, este tipo de políticas dependen en buena parte de la discusión sobre la carga razonable de trabajo.

La falta de personal administrativo puede generar ineficiencias, pues retrasa el trámite de los procesos, aumenta la carga laboral de los juzgados y desgasta la labor de los jueces que deberían concentrarse en resolver las controversias que se les presenten y administrar justicia en las salas de audiencia, en lugar de dedicarse a labores administrativas. Además el equipo humano debe contar con una formación apropiada y se debe buscar la profesionalización de las labores de apoyo requeridas por el juez, que también parece deficitaria según el diagnóstico liderado por la Corte Suprema de Justicia.

Déficit de Oferta Complementaria

En diferentes ocasiones, las decisiones de los jueces necesitan la participación de otras autoridades para implementar las órdenes específicas, como puede ser el caso de los personeros, comisarios de familia, defensores de familia, inspectores de policía, notarios, corregidores, centros de salud, casas de refugio para la protección de víctimas y procuradores. Cuando estos no son suficientes, se puede afectar el trámite de los procesos, el cumplimiento de las decisiones judiciales y en definitiva, la protección judicial de los derechos.

A nivel nacional existen 11,6 jueces por cada 100.000 habitantes, 8,2 defensores públicos por cada 100.000 habitantes, 12 fiscales por cada 100.000 habitantes¹⁴⁵ y 2,6 comisarías de Familia por cada 100.000 habitantes¹⁴⁶. Esto puede ser indicativo de la disparidad entre instituciones y un déficit de oferta complementaria necesaria para el cumplimiento de las decisiones judiciales. Este déficit también fue señalado por los jueces en el diagnóstico de la justicia ordinaria, especialmente sobre los defensores de familia y defensores públicos (Peña & Quiroz Monsalvo, 2016).

Normatividad procesal

Finalmente, no existen procedimientos expeditos y adecuados para el tratamiento de los pequeños conflictos. En asuntos penales todos los delitos tienen el mismo procedimiento compuesto de un gran número de etapas, lo que resulta ineficiente en materia de asignación de recursos y tiempo. Sin embargo, este problema ya ha sido reconocido por la Fiscalía General de la Nación y por el Ministerio de Justicia, y actualmente culmina el trámite legislativo del proyecto de ley de pequeñas causas penales, que crea un proceso abreviado para el trámite de delitos menores.

En lo que respecta a los Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y al Código General del Proceso, su reciente implementación hace que sea inconveniente introducir cambios en el corto plazo. No obstante, sí es importante identificar y documentar desde ya, aquellos asuntos normativos que están generando cuellos de botella, para que posteriormente se puedan hacer de manera estructurada y justificada los ajustes que se requieran¹⁴⁷. Uno de ellos tiene que ver con la asignación de competencias, en particular la de los jueces civiles municipales, que por la modificación de las cuantías han incrementado sustancialmente su carga de trabajo, al igual que las funciones del Consejo de Estado como segunda instancia.

¹⁴⁵ Datos de población: DANE, Fiscales: Informe Estadístico 2013-2014. (La planta de fiscales incluye la ley 938, ley 975, decreto 122, decreto 016/14). Planta a Agosto de 2014.

¹⁴⁶ El último dato disponible es a 2011. Fuente: Procuraduría General de la Nación.

¹⁴⁷ No como ocurrió con el Código de Procedimiento Penal de 2004 que ha sido modificado de forma parcial, sin un norte claro y omitiendo ajustes que podrían ser más sustanciales para mejorar la eficiencia de los procesos.

PARTE II. ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA EL MERJOAMIENTO DE LA JUSTICIA FORMAL EN COLOMBIA

LAS PROPUESTAS

En este acápite se hace referencia a las principales propuestas identificadas para solucionar las deficiencias identificadas en el desempeño de los cuatro atributos de la justicia en los que se basó la caracterización.

SOLUCIONES PARA MEJORAR EL ACCESO A LA JUSTICIA FORMAL

Para superar las *barreras culturales* que impiden acceder a la justicia, y se manifiestan principalmente en el desconocimiento de derechos y deberes, en la impertinencia de la oferta para responder de manera diferencial a las necesidades de las comunidades, en la ausencia de orientación y asistencia jurídica, y en la complejidad normativa, se propone:

1. **Formación de líderes comunitarios.** Formar y acompañar a líderes comunitarios para que actúen como agentes multiplicadores de derechos y deberes en sus comunidades. Estas personas estarían encargadas de explicar a los ciudadanos las rutas de acceso a la justicia, para lo cual deben estar articulados con la oferta existente en el territorio. Para cumplir esta función podrían ubicarse en las instalaciones de los despachos judiciales, en las casas de justicia y realizar visitas periódicas a las comunidades.

Desde hace varios años se han implementado proyectos de este tipo en el nivel nacional y local, y existen programas de cooperación internacional que apuntan a este objetivo. Por lo general, estos programas están referidos exclusivamente a los derechos y no a los deberes, por lo que se hace necesario lograr un equilibrio entre estos dos aspectos para que los ciudadanos sean responsables con la administración de justicia.

2. **Crear puntos de orientación ciudadana en justicia** en los palacios de justicia, casas de justicia y en las oficinas de los principales operadores de justicia, para lo cual se pueden celebrar alianzas con los consultorios jurídicos. No todos los palacios de justicia han implementado estos puntos de orientación; en las Casas de Justicia existe el Centro de Recepción e Información (CRI), sin embargo, la CEJ considera que debería estar integrado únicamente por personas que tengan el conocimiento adecuado para dar esa orientación.

3. **Promover comportamientos que mejoren la convivencia ciudadana.** Algunas de las acciones que se pueden realizar en este sentido son: (i) La implementación obligatoria de la educación cívica como componente transversal en la educación primaria y secundaria, con énfasis en la formación de derechos y deberes, por medio de estrategias pedagógicas para fortalecer la cultura de la legalidad. Las regulaciones de la educación primaria y básica dejaron en libertad a los colegios para establecer el currículum y actualmente pocos imparten cívica y cultura de la legalidad como competencia ciudadana. (ii) la divulgación y seguimiento al nuevo Código de Policía. (iii) la implementación de programas de cultura ciudadana. Estos deben ser esfuerzos sostenidos, con líneas de base claras y evaluación de impacto. Varias entidades nacionales y territoriales realizan esfuerzos de este tipo, pero muchos de estos esfuerzos se han basado en estrategias publicitarias, sin un adecuado conocimiento sobre las principales causas que generan problemas de convivencia y sin revisar el impacto generado en la comunidad.

4. **Mejorar la formación de los abogados.** Se requiere un ajuste a la regulación de la formación de abogados, pues aun cuando la autorización para la puesta en marcha de un programa de derecho se encuentra en cabeza del Estado, a través del Ministerio de Educación Nacional, los requisitos que se exigen son tan imprecisos que no constituyen una garantía suficiente de la calidad de la información impartida a los estudiantes. Tampoco existen exámenes habilitantes para el ejercicio de la profesión, como ocurre en otros países, que permitan evaluar individualmente las calidades de los abogados. Algunas propuestas concretas para lograr el mejoramiento de la profesión serán abordadas en el capítulo de *Seguridad Jurídica*.

Para superar las **barreras geográficas** que impiden acceder a la justicia por el limitado uso de las TIC y las asimetrías e impertinencia de la oferta institucional, es necesario:

1. **Implementar herramientas tecnológicas** para: (i) facilitar la interacción de los ciudadanos en el marco de los procesos judiciales (presentación de demandas, audiencias virtuales, consulta de procesos). El litigio en línea podría comenzar a implementarse en la tutela y en algunos de los procesos que se adelantan ante la sección segunda del Consejo de Estado. (ii) brindar orientación legal. (iii) implementar las TIC en los métodos alternativos de solución de conflictos. Varios países vienen desarrollando de manera eficaz la resolución online de controversias; incluso, en 2016 fue lanzada una plataforma para la resolución de conflictos relacionados con comercio electrónico para los países de la Unión Europea¹⁴⁸. En Colombia, este mismo año la Superintendencia de Industria y Comercio también implementó un sistema para la mediación virtual de conflictos del consumidor ¹⁴⁹.

¹⁴⁸ <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/index.cfm?event=main.home.show&lng=ES>

¹⁴⁹ <http://sicfacilita.sic.gov.co/SICFacilita/>

Herramientas de este tipo deberían implementarse en otro tipo de conflictos que pueden ser resueltos a través de la conciliación en derecho, en equidad y el arbitraje, bajo los estándares que sobre la materia fije el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Para que estas herramientas tecnológicas tengan un mayor impacto en la población más vulnerable, es necesario fortalecer el programa de quioscos digitales y ampliar la cobertura de conectividad en todo el país, que aún es deficiente en las zonas rurales.

2. **Articular la oferta de justicia.** (i) revisar de manera sistemática los mapas de oferta de la Judicatura, la Fiscalía, la Defensoría y las entidades territoriales atendiendo a las particularidades propias de cada territorio, los fines propios de esas entidades y las restricciones de movilidad. Estos mapas deben estar articulados con la oferta de MASC, la de servicios complementarios, los auxiliares de la justicia, Medicina Legal, entre otros. (ii) ajustar la cobertura de las entidades para lograr las simetrías institucionales que se requieren para el trámite de los procesos. Una de las entidades que notoriamente debe ser objeto de este ajuste es Medicina Legal, que solo alcanza a cubrir el 11,4% de los municipios del país.

Para superar las *barreras económicas*, que se manifiestan en las limitaciones de recursos que tiene una parte considerable de la población para acceder a la justicia, por situaciones como el limitado acceso al amparo de pobreza, la percepción de altos costos, la necesidad de acudir con abogado, y los altos costos relacionados con los desplazamiento; se recomienda:

1. **Brindar apoyo económico a los usuarios de escasos recursos.** (i) establecer auxilios para el transporte para acceder físicamente a los despachos a las víctimas y las partes que demuestren insuficiencia económica. Para este tipo de acciones puede plantearse la posibilidad de realizar convenios o acuerdos con ONG que trabajen con víctimas y buscar financiación de la cooperación internacional. (ii) informar adecuadamente a la ciudadanía sobre el amparo de pobreza y revisar el procedimiento para hacerlo más asequible y eficiente.
2. **Revisar la regulación de las tarifas de abogados.** Estas deben ser publicadas en sitios de fácil acceso para toda la población. También se puede estudiar la posibilidad de crear un canal de información directo al poderdante para que tenga conocimiento de los resultados del proceso, con el fin de desestimular la corrupción que puede generar las asimetrías de información entre los clientes y los abogados.
3. **Crear incentivos para aumentar la cobertura de abogados en zonas rurales.** Crear incentivos para que los abogados presten sus servicios en zonas apartadas y a población vulnerable. Estos incentivos podrían ser rebajas de impuestos o acceso prevalente a subsidios del Estado.

4. **Reformar los consultorios jurídicos.** Replantear el consultorio jurídico para establecer un año o semestre de servicio social obligatorio para los abogados, como una estrategia para asesorar legalmente a la población en zonas vulnerables y apartadas. Otras propuestas de ajuste a los consultorios son abordadas en el capítulo de *Independencia Judicial*.
5. **Revisar las acciones judiciales para reducir las que requieren representación de abogado.**
6. **Fortalecer el control disciplinario de los abogados.** Esto puede hacerse a través de medidas como: (i) la creación de canales más fáciles y eficientes para la presentación de quejas y denuncias contra abogados. (ii) la publicación en sitios visibles en la web de las sanciones en firme contra los abogados. El sistema de información de los distintos operadores de justicia debe contener la base de datos de los abogados litigantes, los procesos activos en los cuales ha participado y las sanciones que les han sido impuestas. Es necesario que los sistemas de información de la Rama Judicial se unifiquen y que el órgano disciplinario tenga acceso a los datos de los abogados, pues una de las demoras más frecuentes de los procesos disciplinarios se generan por desconocer el las direcciones de notificación. En algunos países en la banda magnética de la tarjeta profesional se incluye esta información, lo que permite que siempre esté a disposición del juzgado ante el cual litiga. (iii) desarrollar una política pública que desincentive y sancione los carteles de abogados. Esta tarea debe estar a cargo del Órgano de Gobierno de la Rama Judicial con la colaboración de entidades como el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Otra problemática que dificulta el acceso a la justicia es el **déficit de legitimidad**, que se refleja en las percepciones de corrupción, impunidad, inoperancia del sistema y tratamiento desigual a los ciudadanos. Además del mejoramiento mismo del sistema, para contrarrestar esta situación se sugieren las siguientes acciones:

1. **Implementar una estrategia de comunicaciones.** Esta debe dar cuenta de los resultados, logros y buenas prácticas identificadas en la administración de justicia. Este tema también será abordado en el capítulo de *Independencia Judicial*.
2. **Desarrollar una política de lucha contra la corrupción.** Este tema se aborda también en el capítulo de *Independencia Judicial*.
3. **Aplicar los principios de Gobierno Abierto.** El Gobierno Abierto está basado en los principios de transparencia¹⁵⁰, participación ciudadana y creación de

¹⁵⁰ En desarrollo de este principio, la Rama Judicial debería publicar anualmente la información relacionada con el funcionamiento del sistema (tiempos procesales, costos de adelantar un proceso judicial, la productividad por

espacios de colaboración e innovación. Actualmente existe una alianza de la sociedad civil para la aplicación del Gobierno Abierto, que tiene dentro de sus compromisos la rendición de cuentas de la Rama Judicial. Esta estrategia debe continuarse y profundizarse a otro tipo de acciones.

Para superar la problemática ocasionada por la ***ausencia de reglas de calidad del servicio***, que se da por la inexistencia de mecanismos para brindar orientación al ciudadano, para facilitar la presentación de sus quejas y reclamos y por la falta de políticas de calidad, se recomienda adelantar las siguientes acciones:

1. **Crear el defensor del usuario de la Rama Judicial.** Este debe ser la figura visible ante la cual los ciudadanos puedan transmitir al órgano de gobierno de la Rama Judicial, sus quejas y sugerencias. Además, con base en esta información, encuestas y visitas a sedes judiciales, entre otras acciones, debe evaluar anualmente la calidad del servicio al ciudadano.
2. **Contar con un servicio de intérpretes.** Para esto se pueden realizar convenios con las facultades de lenguas de las universidades y con las comunidades indígenas.
3. **Actualizar los sitios web del poder judicial.** Estos deben informar de manera didáctica los trámites y procedimientos judiciales, e incluir el directorio y los horarios de atención de los despachos judiciales.
4. **Adecuar la infraestructura de la Rama Judicial a las necesidades de los ciudadanos.** Construir o adecuar la infraestructura teniendo en cuenta las necesidades de los ciudadanos, por ejemplo, la privacidad de las zonas en las que se presentan denuncias, los espacios para dejar a los menores de edad que acompañan a los adultos que realizan trámites en los complejos judiciales, los accesos adecuados para las personas con discapacidad, la disponibilidad de baños públicos, entre otras. Adicionalmente, se debe revisar y actualizar la señalética de las sedes y crear centros de orientación que resuelvan las dudas de los ciudadanos. Sobre este punto, es importante mencionar que la experiencia de la CEJ en diferentes proyectos ha evidenciado que muchos de los ciudadanos que acuden a los despachos judiciales, oficinas de autoridades administrativas y Casas de Justicia lo hacen únicamente para pedir información básica que podría ser divulgada a través de carteleras, medios virtuales o entregada por un orientador que actúe como primer filtro de los usuarios.

En cuanto a las ***barreras operativas*** que se manifiestan, entre otras, en la excesiva complejidad del sistema de justicia y el crecimiento de la demanda no articulado con el crecimiento de la oferta, se presentan las siguientes recomendaciones, que serán ampliadas en el capítulo de *Eficacia y Eficiencia* del sistema.

despacho) y sus miembros (hojas de vida de los jueces, las declaraciones de renta con la declaración de ingresos y bienes, la participación en sociedades y los conflictos de interés, evaluaciones de desempeño).

1. **Identificar de manera sistemática las necesidades jurídicas de la población.** La disposición de la oferta de justicia generalmente se ha ajustado con base en el comportamiento que ha tenido la misma oferta - por ejemplo, las cargas de trabajo y la congestión- o por las características geográficas del territorio; pero no con base en el conocimiento sobre necesidades de los ciudadanos, las cuales pueden permanecer ocultas debido a que se resuelven a través de mecanismos externos al sistema judicial (transacciones, intervención de líderes comunitarios, resolución de grupos armados al margen de la ley, arreglos directos, enfrentamientos violentos, entre otros). Para corregir esto, es necesario contar con información periódica sobre cuáles son los tipos de conflictos que más afectan a los ciudadanos en los territorios y las barreras de acceso a la justicia que estos enfrentan. Para remediar este vacío de información es necesario terminar del diseño y realizar la implementación del *índice de necesidades jurídicas insatisfechas* en el que se encuentran trabajando el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística; o definir otro mecanismo similar- basado en encuestas de hogares- que se aplique como mínimo cada dos años, tanto en las zonas rurales como urbanas. Esto se debe complementar con la creación de espacios en los que las comunidades puedan manifestar sus requerimientos e inquietudes respecto del sistema de justicia.
2. **Armonizar la oferta de justicia a nivel nacional y local.** Se deben revisar las competencias de cada uno de los operadores, con el fin de suprimir las que resulten innecesarias. Esta armonización debe ser fácilmente entendida por el ciudadano y debe ser distribuida de manera coherente en el territorio nacional -de acuerdo con sus particularidades-, para ampliar la cobertura y facilitar el acceso a la justicia. Se debe partir del análisis de todas las figuras y operadores de justicia, con el fin de establecer si es necesaria su permanencia con las competencias actuales y, si se llegare a implementar, armonizarla con la de los jueces multicompetentes y los jueces rurales ¹⁵¹. Para realizar esta simplificación, se puede partir del estudio de casos que pongan en evidencia las complejidades, traslapes de competencias y déficit de cobertura de las instituciones vigentes.

En cuanto al **déficit de atención a víctimas y protección a testigos** que se manifiesta principalmente en la ausencia de protección a su intimidad, identidad y seguridad, deficiencias en la reparación y la falta de preparación para el proceso; se sugiere adelantar las siguientes acciones:

¹⁵¹ La CEJ ha desarrollado una propuesta de justicia rural en la que la organización del sistema de justicia gira en torno al juez quien cuenta con una oferta de conciliación anexa al despacho. Este modelo parte de la disposición de servicios complementarios, como la policía, las casas de refugios para la protección de víctimas y los facilitadores para acercar el despacho a las comunidades y brindar orientación ciudadana.

1. **Realizar una evaluación del sistema de protección de testigos** que aplica la Fiscalía, teniendo en cuenta que este tipo de programas deben generar respuestas diferenciales según el tipo de testigo, el tipo de delito y el nivel de amenaza (UNODC, 2008), y contar con personal calificado. Por evidentes razones de seguridad, la difusión de información sobre este programa es limitada, sin embargo, debería ser posible identificar las medidas que se adoptan, la cobertura del territorio nacional, las fuentes de financiación, la metodología para llevar a cabo los estudios y las medidas de protección, entre otros factores que permitan hacer control social. La rendición de cuentas y la transparencia en este tipo de programas es considerada como una buena práctica por UNODC, y puede ser un factor que genere confianza para los testigos y las víctimas.
2. **Generar campañas de difusión sobre el programa de atención a víctimas y testigos** en los palacios de justicia y en las sedes de la Fiscalía para superar las barreras de conocimiento de los usuarios.
3. **Establecer programas permanentes de preparación para las audiencias de víctimas y testigos** que podría estar a cargo del órgano de gobierno. En algunos tribunales en Estados Unidos han redactado cartillas con instrucciones fáciles de leer, materiales informativos y videos para las partes que explican el procedimiento, los momentos para hablar, los documentos que debe llevar, señalan algunas recomendaciones para la diligencia y contiene un glosario de términos legales frecuentes en las audiencias (Estado de Delaware). La CEJ considera que una acción tan sencilla como este tipo de pedagogía, puede hacer que la experiencia ante los tribunales sea más amable y mejore la eficiencia de las audiencias.
4. **Revisar cada cierto tiempo los criterios de protección y permitir la adecuación de riesgos dependiendo del territorio**, ya que se pueden presentar asimetrías entre las necesidades de protección entre las diferentes regiones.
5. **Hacer seguimiento a la formación en género de los funcionarios** que ha sido señalada como una de las principales causas de la victimización secundaria en casos de violencia de género y violencia sexual.
6. **Evaluar la posibilidad y la conveniencia de concentrar todos los programas de protección a víctimas y testigos en una sola entidad, al menos en labores de coordinación**, por la dispersión que existe actualmente entre los 5 programas existentes asignados a diferentes autoridades (Comisión Colombiana de Juristas, 2012).
7. **Evaluar la posibilidad de actuar en coordinación con la Policía Nacional y otras autoridades** para la recepción de solicitudes de protección y la ejecución de las medidas de protección.

SOLUCIONES PARA MITIGAR LOS RIESGOS DE INTERFERENCIA A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

En la caracterización de la justicia formal se señaló que la independencia judicial en Colombia está en riesgo por las constantes e ***indebidas interferencias de los medios de comunicación***, por la inexistencia de voceros calificados que expliquen las decisiones judiciales y por la inadecuada preparación de algunos periodistas en el manejo de la noticia judicial. Para mejorar esta situación, la CEJ propone que se adelanten las siguientes acciones:

- 1. Implementar una estrategia de comunicaciones para la Rama Judicial.** Diseñar una estrategia de comunicaciones en la que se tengan en cuenta las siguientes medidas: (i) la creación de oficinas de prensa en los palacios de justicia de las ciudades capitales. Estas oficinas podrán programar encuentros con los periodistas, en especial con los redactores judiciales, para explicar las reformas procesales, los sentidos de los fallos y los avances y noticias de actualidad sobre el sistema judicial. (ii) la creación de voceros de la Rama Judicial que contribuyan en la comunicación de las decisiones judiciales y de otros asuntos de connotación. Estos voceros deberían ser los únicos autorizados a dar declaraciones a los medios de comunicación. (iii) la implementación de una estrategia de choque orientada a reducir los elevados niveles de desconfianza que tienen los ciudadanos en la administración de justicia; para esto se pueden consultar expertos en manejo de crisis. (iv) la ampliación y mejoramiento de los canales de comunicación de la información. Aún cuando recientemente las Altas Cortes han empezado a utilizar las redes sociales para difundir información sobre sus fallos y actividades académicas, es necesario mejorar la información que se encuentra en los sitios web e identificar nuevas formas para que la información llegue a los ciudadanos. Hay varios países que tienen canales especiales de televisión donde se transmiten las principales audiencias, se orienta a la ciudadanía, se dan a conocer los resultados del sistema y se exalta la labor de los jueces, como una manera de posicionarlos ante la ciudadanía. (v) implementar un enfoque propositivo, y no solo reactivo, de las comunicaciones de la Rama Judicial. (vi) la evaluación periódica de la estrategia de comunicación implementada, así como de las necesidades de información y percepciones de la ciudadanía que ameriten la implementación de campañas pedagógicas específicas.
- 2. Capacitar a los periodistas judiciales.** Parte de los errores que se cometen en el tratamiento de la noticia, tienen su origen en el desconocimiento de los principios y trámites que deben seguirse en los procesos judiciales o de la importancia que éstos tienen en un Estado de Derecho. Un ejemplo claro de esta situación es la confusión que existe entre las condenas y las medidas de aseguramiento, lo que ha llevado a que cuando estas últimas no se imponen, se señale a los jueces de estar propiciando la impunidad. Para corregir esta situación es importante mejorar la formación de los periodistas, lo cual podría

hacerse a través de convenios con las facultades de periodismo para hacer seminarios sobre tratamiento de la noticia judicial y el papel del juez en la sociedad. Así mismo, se sugiere que el Consejo Superior de la Judicatura acuerde con los medios de comunicación un protocolo básico para el tratamiento de las noticias judiciales.

Por otra parte, la independencia judicial está en riesgo por el **déficit de mecanismos para garantizar la debida capacidad del juez y la idoneidad de los abogados**, así como los deficientes procesos de selección, evaluación e incentivos.

El tratadista argentino Julio César Cueto señala que *“La tarea judicial demanda objetividad, desprendimiento, capacidad analítica, espíritu comprensivo, fortaleza mental. El juez vive solitario la tensión de intereses contrapuestos, padece las presiones de las expectativas comunitarias, articuladas o amorfas, organizadas o anárquicas y siente los condicionamientos creados por la operación de una organización vertical. El ejercicio de sus funciones le demanda una esforzada dedicación individual y un exquisito sentido de la responsabilidad personal. Comprende el significado de su tarea como un operador de un sistema de control social”*. Para lograr este perfil considera que deben coexistir los siguientes elementos: (i) conocimiento del derecho vigente; (ii) conocimiento de la realidad social; (iii) autoconciencia de la función creadora del juez; (iv) objetividad y realismo en la apreciación de la prueba; (v) capacidad expresiva; (vi) fortaleza espiritual; (v) sabio ejercicio de la autoridad y (vi) realización de la justicia. (Cueto Rúa, 2006, pág. 195)

La CEJ considera que éstos son los jueces que necesita Colombia. Para esto, los procesos de selección deben ser más rigurosos y apuntar a la vinculación de abogados que cuenten con ese perfil, evitando que la selección se fundamente únicamente en el conocimiento o en la comprobación de unos requisitos formales mínimos. Los procesos de selección deben realizar pruebas adicionales para constatar esas virtudes y talentos, y analizar la probidad del candidato para el ingreso y ascenso.

Para avanzar en el mejoramiento del perfil del juez se proponen las siguientes medidas:

1. **Mejorar la formación de los abogados, en particular los que interactúan con el sistema judicial.** Para esto se recomienda: (i) hacer más exigentes los requisitos que se exigen para la obtención del registro calificado de los programas de derecho. En estos requisitos se deben incluir condiciones mínimas de infraestructura y planta de personal en las facultades de derecho, así como establecer lineamientos que, con respeto a la autonomía universitaria, garanticen la formación en competencias de argumentación jurídica, investigación, resolución de conflictos y ética profesional. (ii) Realizar una reforma a los jurídicos, regulados en el Decreto Ley 196 de 1971, que permita profundizar en la función social del abogado, amplíe el espectro de asuntos en los cuales estos pueden ejercer su práctica jurídica, y conecten la práctica con la formación, que en ocasiones no parecen ir por el mismo camino. (iii)

Establecer el examen de Estado habilitante para el ejercicio del litigio. (iv) Establecer como requisito que los abogados reúnan las mismas calidades del juez ante el cual litigan, previa evaluación de lo que esto podría implicar para el acceso a la justicia en algunas regiones del país. (v) Evaluar la conveniencia y costos de desarrollar la colegiatura obligatoria, habilitada mediante el Acto Legislativo 02 de 2015.

2. **Transformar la carrera judicial.** La carrera judicial no solo constituye una manera de fortalecer la independencia judicial y de lograr la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos de la Rama Judicial, sino que también una manera de garantizar la idoneidad de los jueces y magistrados, lo que a su vez redundaría en una mayor calidad de la justicia. Si bien en Colombia se han presentado avances muy significativos en la implementación de la carrera judicial durante los últimos años, aún dista de ser óptima para cumplir con los fines que justifican su existencia. Para mejorar la carrera judicial se propone:

- Fortalecer al juez de primera instancia: la CEJ considera que la profesionalización de los jueces debería ir acompañada de mejores incentivos para los que se encargan de la primera instancia. Las políticas de la Rama deben enfocarse en mejorar las bases y no concentrarse exclusivamente en la cima de la pirámide, pues gran parte de los procesos y la mayor parte de los usuarios del sistema judicial nunca llegan a las Altas Cortes, sino que se mantienen en los jueces de instancia. En el largo plazo, debe considerarse un cambio de la estructura piramidal de la justicia por un sistema más simple, por ejemplo, unificando la primera instancia en una sola categoría de juez.

Sobre este tema el experto en sistemas judiciales, Juan Enrique Vargas recuerda como *“los Poderes Judiciales anglosajones no tienen un desarrollo institucional jerárquico como el que nosotros conocemos. Allí no existe el elemento esencial que configura una institución: una carrera profesional con diversos eslabones en la cual se vaya ascendiendo por una combinación de antigüedad y méritos (...) En los países anglosajones, los abogados llegan a ser jueces luego de períodos más o menos largos de desempeño en otras áreas de la profesión y no pueden ser “ascendidos” a otra posición dentro de la judicatura. Incluso en países con sistemas judiciales de raigambre continental, como es el caso de España, se han dado pasos para desligar esta relación tan estrecha entre la carrera profesional de los jueces y la instancia jurisdiccional en que se desempeñan. Así, en ese país un “Magistrado”, que es una categoría profesional más elevada que la de “juez”, puede indistintamente situarse en primera o en segunda instancia, de acuerdo a su particular vocación. Entonces, un magistrado de segunda instancia que revisa una decisión tomada en primera instancia no lo hace en calidad de superior de quien la dictó, pues como se ha dicho bien puede haber sido adoptada por un magistrado en igual posición a la suya dentro de la carrera, sino simplemente en virtud de la conveniencia de que sean otros ojos los que vean nuevamente el mismo asunto. Estas ideas no están asentadas en Latinoamérica (...)Consecuentemente, la carrera judicial es en extremo*

jerarquizada, lo que hace depender de la voluntad de los superiores el destino profesional de los jueces, quienes quedan enteramente sujetos a una buena o mala evaluación de su parte o a ser no considerados por ellos para un ascenso(...). Tal situación, naturalmente, tiene consecuencias en el grado de independencia con que cuentan los inferiores para desafiar en sus fallos la opiniones de sus superiores, lo que en definitiva desalienta la innovación y la creatividad. La organización judicial en nuestros países se parece en exceso a la militar". (Vargas Viancos J. E., 2007)

- Profundización del curso-concurso. El ingreso a la Rama Judicial debería realizarse a través de un curso-concurso de dos años de duración, similar al sistema francés. El primer año, dedicado al perfeccionamiento de las destrezas y conocimientos que se requieren para ser juez, tal como ocurre actualmente, y un segundo año consistente en una fase práctica en el despacho de un juez tutor. El Estado debería financiar durante este segundo año a los candidatos que tengan buenas calificaciones.

Adicionalmente, es necesario mejorar los tiempos que duran los concursos, pues la inoportuna conformación de las listas de elegibles abre espacios para que el ingreso a la Rama se realice por razones distintas al mérito, debilita la independencia de quienes ejercen las funciones judiciales de manera provisional, y los excluye de la evaluación.

- Transformar el sistema de evaluación del desempeño. Este debe estar alineado con los principios y objetivos de las nuevas reformas procesales, por ejemplo, tener en cuenta la terminación anticipada de los procesos, las destrezas para conservar la disciplina procesal y para dirigir el proceso, la concentración en la realización de las audiencias, el servicio al ciudadano, la redacción de las sentencias y la concreción de las decisiones.

Los ajustes a los sistemas de evaluación deben hacerse con la participación de los jueces, pues es la mejor manera de lograr su implementación. Adicionalmente, deben adecuarse los procesos y los responsables de la evaluación, pues cuando esta recae en el superior funcional -como ocurre actualmente con el factor *calidad* de la calificación- se corre el riesgo de interferir en la independencia judicial. Por ello se recomienda que esta tarea quede a cargo del órgano de Gobierno de la Rama, quien tendrá en cuenta la voz de los superiores jerárquicos, la de los abogados que litigan ante el despacho, la observación de audiencias, la asistencia a capacitaciones obligatorias y la organización del despacho. Dada su mayor complejidad, estas evaluaciones no serán anuales sino cada tres años; mientras que durante el año se realizaría el monitoreo a la productividad, estableciendo acuerdos de desempeño en caso de que esta resulte insatisfactoria.

Finalmente, se sugiere que los resultados de la evaluación sean divulgados a la ciudadanía. Esta es una práctica que ya se utiliza en varios Estados de los

Estados Unidos, en los que existen comisiones para la evaluación del desempeño de los jueces, cuyos resultados son publicados en Internet¹⁵².

3. **Mejorar el sistema de formación de jueces.** La formación es otro de los avances importantes que ha tenido la Rama Judicial, pero que aún resulta insuficiente para garantizar la idoneidad de todos los jueces del país. Para fortalecer este frente se recomienda:

- Realizar capacitaciones obligatorias presenciales una vez al año, durante un periodo corto, salvo cuando se trate de la entrada en vigencia reformas a los códigos procesales en las que se demande un nivel más intensivo de formación. Durante el resto del año no se deberían interrumpir las horas laborales para hacer capacitaciones, pero se deberían fomentar cursos virtuales que estén a disposición de los jueces en la plataforma de la Escuela Judicial.
- Promover conversaciones permanentes entre los jueces, en horarios extra laborales, para discutir temas relacionados con la interpretación de la ley y las buenas prácticas de gestión.
- Fortalecer la Escuela Judicial, otorgándole mayor autonomía y mejores herramientas para identificar las necesidades de formación. Entre los programas de la Escuela Judicial se deben incluir actualizaciones de conocimientos especiales que requieren los jueces, para lo cual este organismo debe estar en permanente contacto con los abogados litigantes, con la academia y con empresarios para establecer en dónde existen vacíos de conocimiento, por ejemplo en derecho ambiental, tecnología, infraestructura, responsabilidad médica o mercado de valores¹⁵³, entre otros temas que requieren de conocimientos técnicos especializados. La Escuela podría celebrar convenios con universidades para mejorar su capacidad de diagnóstico y oferta de formación, implementar un observatorio de jurisprudencia y desarrollar una estrategia de observación de audiencias de manera permanente para poder establecer los aspectos en los que es necesario fortalecer la capacitación. Igualmente, la Escuela Judicial debería identificar y divulgar las buenas prácticas de los jueces en diferentes aspectos del proceso y de la gestión, con el fin de que sean replicadas o se conviertan en insumos para el diseño de políticas públicas.

4. **Aumentar los requisitos para ser juez y magistrado.** Los requisitos que tiene actualmente la LEAJ son insuficientes para lograr que lleguen a la Rama las personas con la experiencia específica y la madurez suficiente para cumplir una función de tan alto impacto social, como es la administración de justicia. Una opción de ajuste es la siguiente:

¹⁵² Ver por ejemplo: Colorado: <http://www.coloradojudicialperformance.gov/index.cfm>, Utah: <https://judges.utah.gov/>, Nuevo México: <http://www.nmjpec.org/en/>.

¹⁵³ Algunos jueces han acudido a la CEJ para que les colabore en la realización de capacitaciones de este tipo, sobre las cuales se han encontrado vacíos que afectan el quehacer judicial.

Categoría	Regulación LEAJ	Propuesta
Juez de primera instancia ¹⁵⁴	Juez Municipal: experiencia profesional no inferior a dos años. Juez de Circuito: experiencia profesional no inferior a cuatro años.	Cinco años de experiencia profesional Especialización o maestría en el área del derecho en la que se desempeñará.
Magistrado de Tribunal	Experiencia profesional no inferior a ocho años.	12 años de experiencia profesional Especialización o maestría en el área del derecho en la que se desempeñará.
Magistrado de alta corte	15 años de experiencia. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la cátedra universitaria deberá haber sido ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer.	20 años de experiencia profesional, 10 de ellos relacionados con la especialidad del cargo a desempeñar; excepto para la Corte Constitucional en donde debe haber representación de diversas áreas del derecho. Edad mínima de 50 años, con el fin de que el cargo se convierta en la final de la carrera. El periodo debería incrementarse de 8 a 12 años.

La CEJ ha sugerido que los magistrados de las altas cortes sean pensionados por el Estado al concluir su periodo y que solo estén autorizados para ejercer la docencia. En lo que respecta a la integración de listas por parte del Consejo Superior de la Judicatura, se considera que no han sido efectivas para garantizar la calidad de los candidatos y en cambio han servido para promover el corporativismo judicial, limitando las posibilidades de que personas externas a la Rama puedan acceder a la magistratura. Una opción para solucionar esta situación es el retorno a la cooptación, pero estableciendo una sala accidental al interior de donde se produzca la vacante, para que sea esta quien elabore la lista, luego de un proceso público, en el cual se le permita a la sociedad civil expresar sus opiniones sobre la trayectoria personal y profesional del candidato, donde se revisen en detalle sus antecedentes y sus posiciones profesionales. Una vez surtido este proceso, la Sala Plena de la Corporación procedería a la elección del candidato.

¹⁵⁴ En la propuesta de la CEJ se unifican los jueces municipales y del circuito en una sola categoría de juez de primera instancia.

Igualmente, se debe dar aplicación al Artículo 11 del Acto Legislativo 02 de 2015, que establece el equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, la Rama Judicial y la Academia en los procesos de elección de los magistrados de las Altas Cortes, así como el principio de equidad de género, consagrado en el Artículo 126 de la misma norma. Sobre este punto es importante mencionar la baja participación que tienen actualmente hoy las mujeres en estas corporaciones: en la Corte Suprema, de 23 magistrados, solo 3 son mujeres (13%); en el Consejo de Estado, de 31 magistrados, 8 son mujeres (26%), mientras que en la Corte Constitucional hay 2 mujeres entre 9 magistrados (22%)¹⁵⁵.

5. **Fortalecer la ética judicial.** Para esto podría contribuir el ajuste y adopción en el ordenamiento interno del Código Iberoamericano de Ética Judicial¹⁵⁶, sumado a la creación de escenarios de debate y sensibilización sobre los principales dilemas éticos que enfrentan los funcionarios judiciales.
6. **Fortalecer el conocimiento técnico en la decisión judicial.** Para esto se debe los auxiliares de justicia deben provenir de los colegios o asociaciones profesionales y estar controlados por ellos.

En relación con el problema detectado en la caracterización sobre las *fallas en los mecanismos de control* que se deben al perfil inadecuado del juez disciplinario, la ausencia de fuero penal para los jueces, la falta de control disciplinario en las Altas Cortes y las fallas en el control judicial, es necesario:

1. **Mejorar el perfil del juez disciplinario.** Incentivar que el juez disciplinario tenga las más altas calidades profesionales y morales que lo conviertan en un referente para la judicatura. Para esto se requiere evitar designaciones que atiendan a intereses políticos y aumentar los requisitos para ser juez disciplinario. Coaliciones como “Elección Visible”, que coordina la CEJ, deben ser más insistentes en el seguimiento de estos nombramientos para mejorar significativamente el perfil de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial próxima a crearse, para que se incorporen en el proceso estándares de mérito, transparencia y se aumente la participación ciudadana en el análisis de la trayectoria y vida de los candidatos. Se sugiere para esta selección el procedimiento de confirmación que se sugirió aplicar para los magistrados de las Altas Cortes.
2. **Fuero para los jueces penales.** Se propone que la investigación de los delitos cometidos por los jueces no esté a cargo de la Fiscalía, de manera que esta parte procesal no pueda ejercer presiones sobre su independencia. Para asumir la función de investigación se podría crear una sala especial en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial o designar un fiscal especial para esto, con periodo fijo y cuyo nombramiento esté en cabeza de la Corte Suprema de

¹⁵⁵ Estas cifras fueron calculadas en el mes de Noviembre de 2016.

¹⁵⁶ http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=8c73bef9-ea33-4a72-912c-18a482bc1639&groupId=10124/

Justicia. Se advierte que para acoger esta propuesta se requeriría de una reforma constitucional.

3. **Reformar el órgano encargado de la investigación penal y disciplinaria del fiscal y los magistrados de las Altas Cortes.** Con la creación la Comisión de Aforados establecida por la reforma constitucional de Equilibrio de Poderes se superaban muchos de los problemas del actual esquema ineficiente de la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes que hacía prácticamente inexistente este control. Dada la declaratoria de inexequibilidad de esta reforma (C-373 de 2016, 2016), es necesario volver a presentar un proyecto de Acto Legislativo, pues la inoperancia del esquema actual es uno de los problemas genera una percepción de impunidad en los ciudadanos y afecta la confianza en el sistema judicial.
4. **Promover la rendición de cuentas en la Rama Judicial.** La autonomía de la Rama Judicial y la independencia de los jueces no deben ser un obstáculo para la transparencia y la rendición de cuentas. Para ello, se sugiere que las Altas Cortes acojan los principios de Buen Gobierno Corporativo y de Gobierno Abierto y algunas que en el pasado le ha sugerido la CEJ, como son:
 - Elaboración de un acta anual al final de cada presidencia de las Altas Cortes, que contenga el balance de la gestión y se publique en la página web de la respectiva corporación. El acta debe partir de una clara línea de base en productividad y en otros temas claves, como la unificación de jurisprudencia.
 - Mejorar todos los sitios web para que sean más amigables, transparentes y muestren los resultados de la rendición de cuentas¹⁵⁷.
 - Reglamentos uniformes para los procesos de selección, que incluyan el cronograma, los criterios para la evaluación del mérito, la evaluación de antecedentes y la realización de audiencias televisadas, preferiblemente con la participación de la sociedad civil.

¹⁵⁷ Publicar las Hojas de vida de todos los magistrados, a partir de un formato con la información clave (edad, nombre completo, estudios, fecha de iniciación del período, horas de docencia, universidad y otros relevantes), declaración de renta y de bienes e ingresos y declaraciones de las sociedades que él, su cónyuge o hijos hacen parte. Estructura y planta de personal completa de las Cortes. Productividad mensual por despacho de magistrado: Inventario inicial al inicio de cada año y la productividad mensual: lo que sale y lo que entra. Publicación de todas las sentencias debidamente clasificadas, por ejemplo, por Sala, por magistrado, por tema y por características para saber si es una sentencia de unificación. Conformación de las diferentes salas que componen las Cortes, incluidas las de tutela, si es del caso: magistrados y temas. Principales formatos que se pueden utilizar para trámites claves como tutela, recurso de extensión jurisprudencia. Listado y hojas de vida de los conjueces. Permisos, vacaciones y horas de docencia autorizadas a los magistrados. Comisiones de servicio: Motivo, sitio, duración y costo. Libro de registro de las entradas de ciudadanos a las cortes, magistrado o funcionario visitado y motivo –para esto, se sugiere adaptar la ley de lobby de Chile–. Declaración expresa de familiares hasta cuarto grado de consanguinidad, primero civil y segundo de afinidad, en cargos en la Rama Judicial, los órganos de control, la Rama ejecutiva; Agendas y calendario de salas plenas y de las salas de las secciones: Reglas del reparto y normas de seguridad que aplican. Resultados de las medidas de descongestión; Un espacio para quejas y reclamos de los usuarios sobre el servicio que presta despacho y las declaraciones Públicas sobre conflictos de intereses.

Para enfrentar la ***interferencia derivada de las partes en el proceso y de grupos de poder*** por problemas de seguridad y presiones indebidas de las partes, es importante adoptar las siguientes acciones:

1. **Implementar un Plan Anticorrupción.** La Rama Judicial debe diseñar y aplicar un plan de lucha contra la corrupción judicial, el cual debe darse a conocer de manera amplia a toda la ciudadanía. Esta obligación ya se encuentra establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, sin que a la fecha se haya ejecutado¹⁵⁸. El plan, en el cual se debería fomentar la participación de la sociedad civil, debería contemplar la creación de canales para la denuncia de actos de corrupción judicial, así como el seguimiento a las investigaciones iniciadas.
2. **Mejorar la protección de los funcionarios judiciales.** Para esto se pueden tomar medidas como: (i) la creación de un cuerpo especial de protección de jueces, magistrados, defensores y fiscales dentro de la Policía Nacional, similar a los Marshall del sistema norteamericano, encargados al mismo tiempo de la seguridad en las salas de audiencia. (ii) Modificar el diseño arquitectónico de los palacios judiciales para que propicie la seguridad de los jueces; por ejemplo permitiendo su ingreso por sitios diferentes a los cuales ingresan las partes y el público en general. Específicamente, los jueces penales deben ser personas con especial protección por parte del Estado y, en caso de ser necesario, se les debe suministrar transporte y seguridad especial. (iii) Priorización al interior de la FGN de los delitos cometidos contra jueces y fiscales relacionados con la prestación del servicio de justicia.
3. **Regular el lobby.** Establecer normas que regulen los encuentros de los jueces con interesados en los procesos. Esta regulación debe incluir la interacción con otras Ramas del Poder Público, que para efectos de procesos judiciales solo deberían ser oídas a través de audiencias públicas o de documentos allegados al proceso.

Por último, entre los riesgos de interferencia en la independencia judicial, aparecen las ***interferencias derivadas de otras ramas del poder público*** que se manifiestan en acciones intimidatorias y en extralimitación de funciones. Para mejorar esta situación se propone:

¹⁵⁸ "ARTÍCULO 236. TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y PLAN ANTICORRUPCIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. El ejercicio de las funciones administrativas por parte de los órganos que integran las distintas jurisdicciones de la Rama Judicial se sujetará a los principios de transparencia y rendición de cuentas. En desarrollo de estos principios:

(...)6. La Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, con la participación del Ministerio de Justicia y del Derecho y el apoyo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, elaborará un Plan Anticorrupción para la Administración de Justicia.

El plan deberá ser publicado en la página web de la Rama Judicial, a más tardar el 31 de enero de 2016 y será evaluado y revisado cada dos (2) años. Así mismo, deberán publicarse por este medio los informes de seguimiento al plan elaborados por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial".

1. **Crear mecanismos para reportar presiones indebidas.** Crear un canal expedito de denuncia de las presiones recibidas por jueces y magistrados, las cuales deben ser atendidas por el órgano de gobierno encargado de la defensa a la independencia judicial.
2. **Monitorear los resultados de las investigaciones contra jueces y magistrados.** Monitorear los procesos por prevaricato en contra de jueces que se inician por petición de otras Ramas del Poder Público y de la Fiscalía, para identificar posibles abusos en la utilización de la acción penal por cuenta de decisiones que forman parte del ámbito de independencia de los funcionarios.

SOLUCIONES PARA COMBATIR LA INSEGURIDAD JURÍDICA

Una de las causas de la inseguridad jurídica es la *falta de certeza sobre las fuentes del derecho*, que se caracteriza por la proliferación e inestabilidad normativa, la falta de técnica para la producción normativa, la falta de sistematización y publicidad de las normas. Para enfrentar esta problemática, se propone:

1. **Depurar el ordenamiento jurídico y contener la hiperinflación normativa.** Este ejercicio debe contemplar la depuración de normas obsoletas y en desuso, en la que ya se encuentra trabajando el Ministerio de Justicia, así como la codificación y armonización de las leyes y decretos vigentes, de forma tal de que se eliminen las contradicciones, redundancias y las normas que han sido depuradas tácitamente.
Es necesario superar la cultura de expedir normas para conjurar problemas. Las acciones deben concentrarse en las adecuadas implementaciones del marco normativo, y evitar la promulgación excesiva de normas. Para esto el Ministerio de Justicia y del Derecho debe liderar la implementación de estrategias para mejorar la calidad de la producción normativa, y se debe promover una modificación de la Ley 5 de 1992 que regula la actividad legislativa, para incluir la obligación de establecer las derogatorias expresas en los proyectos de ley.
2. **Fortalecer el sistema de información normativa.** El Ministerio de Justicia y del Derecho debe culminar la puesta en marcha del Sistema Único de Información Normativa Suin-Juriscal¹⁵⁹, agregando la información sobre los reglamentos técnicos de los sectores y mejorando sus funcionalidades, de manera que se facilite a los ciudadanos la búsqueda de la normatividad vigente. Así mismo, se debe impulsar a las entidades territoriales para que implementen sistemas a través de los cuales se consoliden y divulguen las normas del nivel departamental y municipal.
3. **Expedir el Conpes de Política Criminal**, que fije un norte en la materia, establezca mecanismos para evitar el populismo punitivo y fortalezca el

¹⁵⁹ <https://www.suin-juriscal.gov.co>

seguimiento y evaluación de impacto de las leyes en materia penal aprobadas por el Congreso. Sobre este Conpes ha venido trabajando el Gobierno Nacional sin que a la fecha haya sido expedido.

La fijación de esta política resulta especialmente relevante debido a los recientes debates que se han dado entre la Fiscalía y el Ministerio de Justicia respecto de temas como la penalización de conductas y la utilización de la detención preventiva. Mientras que la primera entidad considera necesaria una intervención más severa por parte del Estado, en la que la cárcel juega un papel esencial, el segundo le apuesta a un uso más racional de las medidas de aseguramiento y del derecho penal. (El Tiempo, 2016-C). De igual manera ha cobrado relevancia la posible reforma al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, luego de los insuficientes resultados que se han obtenido hasta la fecha.

4. **Crear una comisión para la actualización y expedición de Códigos.** En España existe una Comisión General de Codificación encargada de asesorar al Ministerio de Justicia en la elaboración de proyectos de ley y decretos. Esta cuenta con cinco secciones: derecho civil, mercantil, público, penal y procesal. En esta comisión se está abordando la actualización del Código Civil del país. (Ministerio de Justicia de España). Por su parte, en Argentina se creó en el año de 2011 la Comisión para la elaboración del proyecto de ley de reforma, actualización y unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, que terminó con la promulgación de la Ley No. 26 994 de 2014; mientras que en Chile se estableció en 2016 en una comisión especial para la nueva codificación comercial. (Universidad de Chile, 2016).

Colombia podría avanzar en este mismo sentido, creando una instancia asesora del Ministerio de Justicia y del Derecho, que se encargue de la elaboración de propuestas de actualización de Códigos, que es una tarea compleja y que demanda de conocimientos técnicos especializados. Un primer ejercicio que debería realizar esta comisión es la propuesta de actualización del Código Civil para adecuarlo a la nueva constitución y a las nuevas realidades sociales. En materia penal, se deben establecer vasos comunicantes entre esta Comisión con el Consejo Asesor de Política Criminal que eviten la duplicación de trabajo, pues en esta última instancia se han trabajado propuestas de reforma al Código Penal, que es otra de las áreas en las que se requiere un ajuste normativo que restablezca la proporcionalidad de las penas, que ha sido afectado por leyes coyunturales, varias de ellas motivadas en el llamado populismo punitivo.

Con respecto a los problemas de inseguridad jurídica relacionados con ***las fallas en la producción y en la publicidad de la jurisprudencia*** que se generan por los múltiples organismos de cierre, falta de claridad sobre las sentencias de unificación, sentencias contradictorias, la falta de divulgación de las sentencias de los tribunales y la falta de líneas jurisprudenciales, se propone:

1. **Fortalecer las relatorías de las Cortes y los Tribunales.** Este fortalecimiento debe abarcar cuando menos tres frentes: (i) la implementación de metodologías para la clasificación de la información, teniendo criterios temáticos y tipos de procesos. Cuando se trate de temas afines, las categorías deberían armonizarse entre las relatorías de las diferentes jurisdicciones. (ii) El fortalecimiento de los perfiles de los funcionarios que hacen parte de las relatorías, para que estos cuenten con conocimientos sobre las especialidades del derecho relacionadas con las sentencias que deben relatar y con una sólida formación en análisis jurisprudencial. (iii) El mejoramiento de los sistemas de información a través de los cuales se divulga la jurisprudencia, en los cuales se debe publicar la totalidad de las decisiones de las Altas Cortes y las sentencias de los Tribunales.
2. **Crear un observatorio de jurisprudencia.** Implementar un mecanismo de observación sistemática a la jurisprudencia, que identifique prácticas que pueden estar afectando la seguridad jurídica, tales como la insuficiente motivación de los jueces para apartarse del precedente, la falta de claridad en los fundamentos de las decisiones o la falta de motivación en los fallos. Este monitoreo debería ser parte de las estrategias que utilice la Escuela Judicial para definir sus programas de formación, para lo cual será necesario fortalecer su planta de personal, que actualmente es insuficiente para cumplir con esta tarea. Así mismo, el Consejo de la Judicatura debe propiciar la creación de paneles de expertos e incentivar a la academia para que sigan la jurisprudencia y observen su calidad.
3. **Promover la unificación de jurisprudencia.** La falta de aplicación de la jurisprudencia no siempre proviene del desconocimiento sobre su carácter vinculante, sino por la dificultad que existe para identificar el precedente. Las sentencias de unificación cumplen un papel fundamental en la solución de este problema. Sin embargo, para que estas puedan cumplir su papel de contribuir a la seguridad jurídica se necesita que estas sean claras, realmente “únicas” es decir, que no existan contradicciones entre las Altas Cortes ni al interior de estas y que abarquen todos los temas relevantes que se tramitan ante el sistema judicial.

En esta medida, es necesario que al interior del Consejo de Estado se establezcan parámetros claros para la identificación de las sentencias de unificación, que se generen espacios para identificar oportunamente los temas en los que es necesario expedir este tipo de sentencias y que las relatorías y sistemas de información a través de los cuales se publican las sentencias permitan a los ciudadanos identificar claramente este tipo de fallos.

Por otra parte, para priorizar el papel que tienen las Altas Cortes en la unificación de la jurisprudencia se podrían introducir ajustes normativos, tales como la eliminación o acotación del papel que tienen estas corporaciones como tribunales de segunda instancia y una posible reforma del recurso de casación.

4. **Reformas normativas.** Para evitar las sentencias contradictorias y la complejidad del sistema se han ventilado en espacios académicos diversas modificaciones legales y constitucionales que deberían ser objeto de estudios más profundos que den cuenta de sus costos y efectos en materia de acceso, eficiencia, calidad de las decisiones y seguridad jurídica. Entre estas propuestas se cuentan:

- Cambios en la estructura de la Rama Judicial. (i) Estudiar la posibilidad de que Colombia regrese a una sola Corte Suprema con una sala constitucional o que esta corporación y el Consejo de Estado se unifiquen alrededor de la Corte Constitucional. También se oyen voces que proponen integrar la jurisdicción contenciosa con la ordinaria y la supresión la sala de consulta del Consejo de Estado por considerarla innecesaria. (ii) Estudiar la posibilidad de crear jueces especializados para el trámite de tutelas, con el fin de mejorar la productividad en el trámite de los procesos ordinarios. Sin embargo, para no perder lo que se ha avanzado en la constitucionalización del derecho, en el caso de que se apruebe esta propuesta, es importante implementar el *incidente de constitucionalidad*, al cual se hará referencia más adelante.
- Modificaciones a la tutela contra sentencias a la tutela. A pesar de que no existen estudios recientes sobre los efectos de las tutelas en las decisiones judiciales, la CEJ considera que teniendo en cuenta solo casos concretos, especialmente en lo que se refiere a las decisiones de las Altas Cortes, la tutela contra sentencias se ha convertido en un detonante de inseguridad jurídica. Aunque esta se trate de una figura muy arraigada en la cultura jurídica, existen opiniones muy críticas sobre sus efectos, incluso de los constituyentes que crearon la tutela como el doctor Juan Carlos Esguerra, quien aboga por su eliminación. Algunas propuestas de ajuste a la regulación que deben ser debatidas son: (1) Positivizar los requisitos para su procedencia: las condiciones para la procedencia de la tutela contra sentencias no se encuentran reguladas en la Ley, sino que han sido desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Aunque estas subreglas han servido para acotar el alcance de la acción, su positivización podría servir para brindar estabilidad a estos criterios y para precisar algunos que aún dejan un amplio margen de discrecionalidad al intérprete. Algunos de los temas que podrían ser objeto de esta regulación son: la limitación de los supuestos que constituyen causales generales y especiales de procedibilidad, la limitación para que el juez de tutela se pronuncie sobre los temas de fondo de los procesos ordinarios y solo aborde los puntos de derechos fundamentales, la inclusión de un término de caducidad para la presentación de la acción de tutela, la fijación de la competencia para su decisión en las salas plenas de tribunales y la obligatoriedad de que sea interpuesta por abogados. (2) En lo que respecta a la revisión de tutelas contra decisiones de las Altas Cortes, se debe establecer un mecanismo que refuerce su excepcionalidad y que evite que de ella derive un choque de trenes. Para esto se podrían adoptar medidas como: (i) Establecer

que la decisión sobre la revisión de la tutela no la tome únicamente la Corte Constitucional, sino una sala mixta en la que participe la Corte que profirió la decisión y, además, con una mayoría calificada. (ii) Impedir que la decisión de revisión reemplace la sentencia, sino que se precise la violación y se devuelva a la Corporación correspondiente para que se ella misma la que realice el ajuste, con base en los parámetros dados por la Corte Constitucional¹⁶⁰. (iii) Que la decisión siempre se adopte en Sala Plena. (iv) Crear el incidente de constitucionalidad en los procesos ordinarios, que permita al interior de su trámite resolver aquellos asuntos que puedan afectar derechos fundamentales. (v) Eliminar la tutela contra laudos arbitrales, aceptada por la Corte Constitucional desde la Sentencia SU-174 de 2007, dado el carácter voluntario que tiene este mecanismo de solución de conflictos.

Para atender la ***multiplicidad de acciones y de recursos de impugnación***, problema que se produce por las numerosas puertas de entrada a la justicia y los excesivos recursos contra las decisiones judiciales, la CEJ recomienda las siguientes acciones:

1. **Revisar los procedimientos existentes y proponer fórmulas de unificación y simplificación**, así como la depuración de los recursos ordinarios y extraordinarios para dejar solo los necesarios. Tres de los temas en los que se ha identificado esta necesidad de unificación y simplificación son: (i) los procesos relacionados con la consolidación de la propiedad, consolidación, posesión, tenencia y uso de tierras rurales, en los que coexisten trámites jurisdiccionales y administrativos, estos últimos a cargo de diversas entidades. (ii) Los procesos de reparación a las víctimas del conflicto, en los que también existen vías administrativas y judiciales, en este último caso a través de procesos de Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz), Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras), y la acción de reparación directa ante la jurisdicción de lo contenciosos administrativo; y (iii) el régimen de seguridad social, cuyos conflictos pueden ser resueltos en la jurisdicción civil, contenciosa y constitucional.

En esta trabajo de simplificación será importante analizar la casación, recurso que algunos consideran que debería ser eliminado, para dar paso a un instrumento menos formalista y más útil para la unificación de la jurisprudencia. Sin que se llegue a una modificación tan radical como esta, lo cierto es que es fundamental revisar las cuantías y permitir que lleguen a casación materias que hasta ahora no son conocidas, pero que son de gran

¹⁶⁰ En la práctica, la mayoría de las veces la Corte Constitucional procede en este sentido, pero la posibilidad de adoptar decisiones de fondo sobre el caso no se encuentra cerrada. Por ejemplo, en la Sentencia T-416 de 2016, además de revocar la sentencia de Tutela del Consejo de Estado, la Corte decidió: “CONDENAR en abstracto a la Contraloría de Bogotá D.C. al pago de la indemnización por el daño antijurídico causado (...).Para la liquidación de la anterior condena, DISPONER que la Sección Segunda, Subsección “B”, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro de los parámetros fijados en la parte motiva de esta providencia, realice la liquidación de la condena en abstracto (...).”

importancia en la conflictividad social que atiende la Rama Judicial, como es el caso de los procesos ejecutivos.

Finalmente, en relación con las problemáticas que inciden en la inseguridad jurídica, están aquellas relacionadas con la ***falta de efectividad de la jurisprudencia de las Altas Cortes***, que se manifiesta en los choques de trenes y la desatención de la jurisprudencia de las Altas Cortes por parte de los jueces inferiores y el papel de la jurisprudencia como fuente de derecho. Para contrarrestar esto se recomienda:

- 1. Establecer el carácter de la jurisprudencia como fuente principal de derecho:** Aunque la Corte Constitucional ha sido clara en reconocer el carácter vinculante que tiene la jurisprudencia, en la práctica se identifican casos donde no se cumplen las decisiones de las Altas Cortes y abogados que siguen considerando que esta es una fuente secundaria del derecho. Por esta razón, varios expertos consideran que se debería introducir una reforma al Artículo 230, en la que se establezca que esta constituye fuente principal del derecho. Este tema ha sido abordado por varias comisiones de reforma¹⁶¹, sin que se haya logrado un acuerdo.
- 2. Desarrollar una estrategia de formación obligatoria para los jueces.** Esta deberá fortalecer sus competencias para la interpretación jurisprudencial y argumentación jurídica, haciendo énfasis en aquellas falencias que se hayan identificado en el observatorio de jurisprudencia que se propone. Igualmente, se debe promover la cultura de sentencias concretas, cortas, claramente escritas y congruentes.

SOLUCIONES PARA MEJORAR LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DE LA JUSTICIA

La ineficacia e ineficiencia de la justicia se debe a múltiples factores, algunos producidos por ***fallas en el gobierno y en la administración de la Rama Judicial***, que se manifiestan principalmente en la subejecución de recursos, la inadecuada planeación, las deficiencias en el manejo de la información estadística y las fallas en la regulación. Para contrarrestar este problema, la CEJ propone implementar las siguientes acciones:

- 1. Ajustes al órgano de gobierno y administración.** A pesar de la inexequibilidad de la reforma de Equilibrio de Poderes, la reforma al órgano de gobierno y administración sigue siendo una necesidad. Existen aspectos relacionados con los perfiles de sus miembros, la asignación de funciones y la representatividad de los diferentes actores de la Rama y de la ciudadanía, que aún deben corregirse para mejorar la eficacia de la justicia. Sin embargo, la

¹⁶¹ Este tema fue abordado, entre otras, por la Comisión de Reforma la Justicia presidida por el Doctor José Alejandro Bonivento en el año 2010 y por el proyecto de Acto Legislativo 07 de 2011, que terminó archivado en el Congreso luego de ser objetado por el Presidente de la República. En este último se llegó a establecer que sería la ley la que regularía el carácter vinculante de la jurisprudencia proferida por los órganos de cierre para las autoridades administrativas y los alcances de los efectos de la jurisprudencia.

probabilidad de que se intente una nueva reforma en el corto plazo es baja¹⁶², pues ya se han realizado dos intentos fallidos¹⁶³ en un plazo de cuatro años, que significaron intensos debates y una cantidad significativa de tiempo para el Congreso y el Gobierno. Esto sin contar con que el pronunciamiento de la Corte Constitucional reduce las opciones de diseño del nuevo órgano, lo que genera inquietudes sobre la probabilidad de que una nueva reforma pueda ser declarada inconstitucional por sustitución de la Constitución¹⁶⁴. Ante esta situación se abren dos posibilidades: (i) Promover una Asamblea Nacional Constituyente para emprender una reforma estructural a la Rama Judicial, o (ii) promover la transformación de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través de reformas a la gestión o del nivel legal que tomen en cuenta los siguientes parámetros:

- Las Altas Cortes, encargadas de la elección de los miembros del CSJd, deben ser más exigentes en los perfiles para el cargo, teniendo en cuenta las funciones del órgano y las prioridades de la Rama para los próximos años. En Colombia existen abogados con amplia experiencia en los temas relacionados con el gobierno judicial como son el diseño y seguimiento de políticas públicas, la administración pública y de empresas privadas, las finanzas y la tecnología que podrían complementar el conocimiento de personas que provengan de la judicatura.
- El CSJd debería liderar una reestructuración interna que apunte a: (i) Lograr una adecuada separación de funciones de gobierno y gerencia, encomendando estas últimas a la Dirección Ejecutiva¹⁶⁵. (ii) Trasladar las direcciones técnicas que hoy dependen de la Sala Administrativa a la Dirección Ejecutiva y reconfigurarlas, para evitar las duplicidades que existen entre algunas de ellas y para fortalecer algunas áreas que se encuentran insuficientemente cubiertas, como la atención de los usuarios. (iii) Reducir el centralismo en la

¹⁶² Sin embargo, la Rama Judicial se encuentra liderando un proceso, denominado “Misión Justicia” del cual se espera obtener una propuesta de reforma a la justicia que eventualmente podría incluir aspectos constitucionales como los que se trataron en el proyecto de Equilibrio de Poderes.

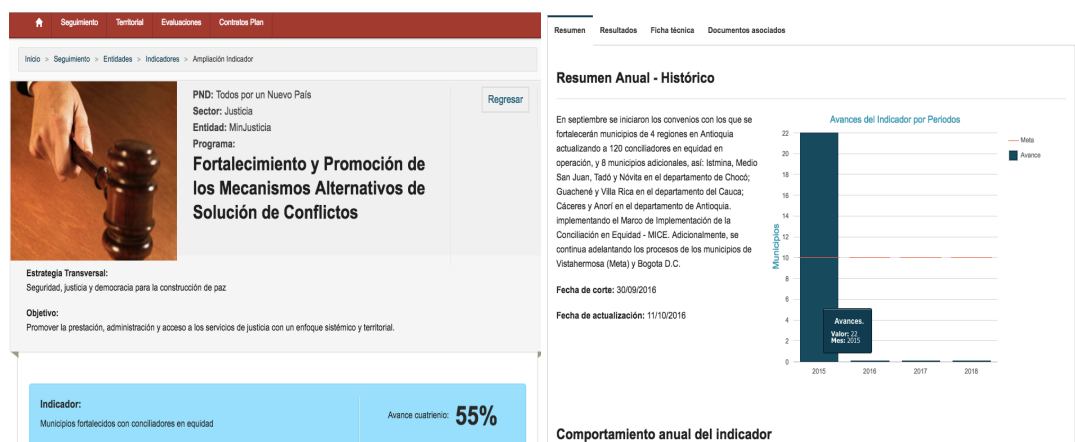
¹⁶³ El primer intento se refiere a la reforma del año 2012 (Poryecto de Acto Legislativo 07 de 2011) que terminó siendo objetada por el Presidente de la República luego de las irregularidades que se conocieron en el trámite de conciliación.

¹⁶⁴ El Magistrado Alejandro Linares en el salvamento de voto que hizo a esta sentencia puso de presente esta limitación al señalar que: “(...)el Congreso, con fundamento en el artículo 374 de la Carta tiene poder para reformar aspectos constitucionales de la administración de justicia. La decisión de la que me aparto reduce excesivamente esa competencia constitucional e impide, tal y como ha ocurrido desde 1997, adoptar enmiendas constitucionales con tal propósito. En esta decisión la mayoría convierte en razones jurídicas, juicios de oportunidad y conveniencia que, en virtud del principio democrático, están comprendidos por la libertad de configuración de la que es titular el Congreso en virtud de su condición de constituyente derivado”. (Corte Constitucional, 2016)

¹⁶⁵ Esta separación tiene limitaciones legales y constitucionales. Cuando la Corte Constitucional examinó el artículo 85 de la LEAJ que permitía la delegación de funciones en los órganos administrativos del CSJd, consideró que “la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no puede delegar las funciones que de acuerdo con la Carta Política le han sido asignadas en forma privativa. Así, entonces, únicamente podrá encomendar a distintos órganos el ejercicio de atribuciones de naturaleza ejecutiva o funcional, siempre y cuando -se repite- no se comprometan las responsabilidades que solo a dicha Sala incumben”.

administración y en el gobierno judicial, dando mayores facultades a las seccionales. (iv) Diseñar enfoques territoriales, con la participación de las alcaldías, para lograr una mejor adecuación de la estructura de la justicia a las necesidades de las regiones. (v) Generar espacios de participación sistemáticos y con una metodología clara para oír la voz de funcionarios y empleados. (vi) Fortalecer las destrezas en planeación estratégica y por escenarios. El CSJd debe introducir sustanciales mejoras en la construcción del Plan Sectorial de Desarrollo y en sus mecanismos de seguimiento, como el que actualmente hace el Gobierno Nacional a través del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados (Sinergia), a través del cual los ciudadanos pueden conocer los avances en el cumplimiento de las metas el Plan Nacional de Desarrollo.

Gráfico 37. Ejemplo de la forma de presentación de los indicadores de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo en SINERGIA.



Tomado de: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1147/4422/79>

2. **Adoptar los principios de buen gobierno corporativo.** La CEJ considera necesaria la creación de un Código de Buen Gobierno en el CSJd que contenga:
 - (i) La garantía de un marco eficaz, que le otorgue a la Sala Administrativa el poder y los recursos para cumplir sus obligaciones.
 - (ii) El deber de reconocer los intereses de terceros, para lo que se requerirá que se regule la participación, bajo los principios de transparencia y eficacia, de agentes externos a la Rama, como los Ministerios, el Departamento Nacional de Planeación y la Fiscalía General de la Nación, las asociaciones de abogados, las asociaciones de usuarios de la justicia y la academia.
 - (iii) La divulgación oportuna y precisa de información de temas macro de la Rama Judicial, como los estados financieros, los objetivos a cumplir, la estructura y el funcionamiento.

3. **Aplicar los principios de gobierno abierto**¹⁶⁶ para profundizar los esfuerzos del plan de acción del Gobierno para el periodo comprendido entre 2015-2017, en el cual se adoptaron dos compromisos para el Sector Justicia consistentes en: la “Rendición de cuentas de la Rama Judicial y más información sobre servicios de justicia”, que pretende mejorar el acceso público a información sobre servicios de justicia, mediante la implementación y el desarrollo de herramientas tecnológicas -como Legalapp-; y el pacto de “Transparencia y rendición de cuentas para un mejor servicio de justicia” adoptado por el Consejo de Estado para efectos la divulgación de las hojas de vida de los aspirantes a consejeros y la redacción de un documento denominado “Rendición de Cuentas de la Rama Judicial”. Esta iniciativa debe continuarse y profundizarse para tener una Rama Judicial abierta a la ciudadanía, que rinda cuentas de su gestión.

4. **Acoger las estrategias que ha desarrollando Colombia Compra Eficiente** y Acuerdos Marco de Precios, por ser una herramientas que le permiten al Estado disminuir la carga administrativa innecesaria que generan los procesos de contratación independientes, para aquellos contratos en los cuales, un mismo proveedor puede presentar distintas condiciones contractuales para la adquisición de los mismos bienes y servicios ante diferentes entidades. Este instrumento permite la obtención de mejores precios en términos de valor y costos administrativos, tanto para las entidades como para los proveedores. Al no existir ningún impedimento legal para que la Rama Judicial pueda adherirse a los Acuerdos Marco de Precios, la CEJ recomienda que lo haga, toda vez que permite la adquisición de bienes que comúnmente son utilizados como la papelería, útiles de oficina, servicio integral de aseo y cafetería, productos y servicios de informática, entre otros. A través de las figuras de “Compra Pública Innovadora” la Rama Judicial podría propiciar la creación, implementación y gestión de herramientas novedosas e incluso, realizar experimentos en materia de justicia para mejorar la infraestructura y lograr tecnificar la administración de justicia.

Igualmente, Colombia Compra Eficiente adoptó una serie de indicadores para hacer seguimiento y control sobre el comportamiento del Sistema de Compra Pública, con el fin de que la contratación estatal sea eficiente y transparente. La CEJ recomienda que estos sean replicados por la administración de la Rama Judicial al momento de contratar, para medir la eficiencia en el manejo de los recursos y evaluar el grado de eficacia de esos contratos, ya que muchos de los productos de las consultorías realizadas no se ven reflejados en la actuación de la administración de justicia.

¹⁶⁶ La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa multilateral de adhesión voluntaria, que tiene como propósito obtener transparencia en la toma de decisiones públicas y optimizar la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos, por medio de la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta hacia los ciudadanos.

5. **Plan de mejoramiento.** El Consejo Superior de la Judicatura debería establecer un plan de mejoramiento de su gestión -a 3 o 5 años- en aquellos puntos que constituyen sus falencias más notorias, el cual debería ser publicado y monitoreado de cara a la ciudadanía, teniendo como referente una línea de base. Dentro de los objetivos que podría perseguir este plan se cuentan: (i) El mejoramiento de la producción estadística: la CEJ comparte la idea de que “lo que no se mide no se puede mejorar”. Este es uno de los puntos más urgentes de intervención, toda vez que es necesario medir la gestión de los jueces, su productividad y la calidad de una forma diferente, así como también es necesario empezar a medir el cumplimiento de las decisiones judiciales. Para esto, el Consejo Superior debe mejorar el sistema de captura de información -de forma que permita una cobertura nacional y una desagregación suficiente-, aumentar la divulgación de las estadísticas a los ciudadanos y lograr la certificación de sus operaciones estadísticas¹⁶⁷. En lo que respecta a la información estadística de todas las entidades y personas que administran justicia, se recomienda un ajuste a la LEAJ para que esta responsabilidad quede en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, que ya viene trabajando en este frente. (ii) El mejoramiento de la ejecución del presupuesto de inversión y procurar su direccionamiento hacia objetivos específicos, que hagan más eficiente la prestación del servicio de justicia (iii) Las acciones emprendidas para mejorar la transparencia y rendición de cuentas. (iv) Las reglamentaciones expedidas en temas como los modelos de gestión y la atención al ciudadano.

Para superar las *deficiencias en la inversión*, que se presentan por la falta de recursos para el mejoramiento de la infraestructura y tecnología se recomienda:

1. **Asignar mayores recursos de inversión a la Rama Judicial**, los cuales deben estar atados a: (i) los resultados de la ejecución presupuestal de la vigencia anterior, para evitar que el nuevo presupuesto deje de ser utilizado, como ha venido ocurriendo año a año. (ii) La identificación y priorización de necesidades, junto con las metas que se pretenden cumplir presupuesto adicional. El plan decenal de justicia es una oportunidad para una planeación a largo plazo, a la que deben estar atados a recursos de inversión.
2. **Fortalecer el apoyo de las entidades territoriales al sistema de justicia.** En algunas ciudades las alcaldías han apoyado a la Rama Judicial, especialmente a la Fiscalía, a través de la donación de inmuebles, equipos y medios de transporte, como una forma de mejorar los resultados de sus planes de seguridad y convivencia ciudadana.

¹⁶⁷ “La evaluación y la certificación son el instrumento mediante el cual se asegura la calidad del proceso estadístico dentro del marco de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de Naciones Unidas y de los criterios de calidad considerados por el DANE como pertinentes para satisfacer las necesidades de los usuarios garantizando y promoviendo la credibilidad, la confiabilidad y la transparencia en la producción de información estadística”. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2012)

3. **Incentivar la generación de recursos propios**, a través de ajustes al arancel judicial, a la contribución arbitral o el desarrollo del acuerdo para la compartición de bienes adquiridos en el marco de la persecución de crímenes transnacionales¹⁶⁸.

Las inadecuadas **prácticas procesales** también afectan la eficiencia en la justicia. En la caracterización se identificó que algunos jueces permiten la indisciplina procesal y que hay abogados que abusan del derecho. Para superar esta situación se recomienda:

1. **Mejorar la formación de abogados y jueces.** Formar desde el pregrado de derecho en las destrezas que requiere el juez -las cuales serán perfeccionadas en el concurso para ingreso a la carrera judicial- y en la responsabilidad de los abogados con la administración de justicia. También se debe fomentar el aprovechamiento de los recursos procesales que contemplan los códigos procesales¹⁶⁹ y que podrían permitir las salidas tempranas de los procesos.
2. **Identificar y sancionar el abuso del derecho**, para lo cual se deben implementar acciones como: (i) la identificación de los abogados que elaboren o asesoren el trámite de tutelas, o un juramento de la persona afirmando que no contó con un abogado. (ii) El fortalecimiento de los sistemas de información de la Rama Judicial y de otros operadores de justicia para detectar los abusos del derecho, como las demandas temerarias. (iii) El fortalecimiento del sistema disciplinario de los abogados, para sancionar los abusos en el derecho de manera ejemplar. Es necesario monitorear el funcionamiento de la Comisión de Disciplina Judicial, pues con su nueva función de investigar las conductas disciplinarias de los empleados judiciales podrá requerir en un futuro el fortalecimiento de su planta, si se quiere impedir que se deteriore su capacidad de investigar las conductas de funcionarios y abogados.
3. **Implementar metodologías para la observación permanentemente las audiencias** con el fin de identificar las prácticas procesales que pueden estar generando su prolongación injustificada.

Para hacer frente a la **inadecuada infraestructura física**, que se manifiesta en la inadecuada desconcentración de la justicia, las inapropiadas instalaciones, las fallas en el modelo arquitectónico diseñado para despachos judiciales y el déficit de las salas de audiencia; se recomienda:

1. **Desarrollar una arquitectura apropiada para la justicia**, que tenga en cuenta: (i) Las condiciones climáticas de los lugares donde se ubican las sedes.

¹⁶⁸ De acuerdo con la Ley 1743 de 2014, esta es una de las fuentes del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

¹⁶⁹ Por ejemplo, la sentencia anticipada, desistimiento tácito, los preacuerdos y principio de oportunidad en materia penal, entre otros.

(ii) La disposición de espacios para albergar los servicios de apoyo, como los despachos de ejecuciones civiles y la oferta de conciliación. (iii) Las facilidades de acceso para las personas con discapacidad. (iv) La atención al ciudadano, lo que implica puntos de orientación, espacios para ubicar a los menores de edad que acompañen a los adultos en los trámites judiciales y espacios privados para la recepción de denuncias. (v) La seguridad de los jueces. (vi) La posibilidad de concentrar las diferentes entidades que interactúan con la Rama Judicial en zonas cercanas.

2. **Desconcentrar la oferta de justicia en las grandes ciudades** para acercarla a diferentes polos de concentración de la población ¹⁷⁰. En esta desconcentración se puede aprovechar la infraestructura de las Casas de Justicia, particularmente para la ubicación de jueces de pequeñas causas, como ya viene ocurriendo en algunas ciudades.
3. **Adecuar los despachos judiciales** para incluir salas de audiencias más reducidas para procesos en los cuales solo concurren las dos partes.

En cuanto al *limitado uso de las TIC* para la gestión diaria de los despachos y la interacción con los ciudadanos, se recomienda:

1. **Implementar el plan de tecnología que se diseñó en 2012** o diseñar e implementar uno nuevo con el acompañamiento del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Este plan debe incluir como prioridad la puesta en marcha del expediente digital y el litigio online.
2. **Capacitar a todos los operadores de justicia en el uso de TIC** para lograr una apropiación rápida de la tecnología.
3. **Incentivar a las entidades regionales para que desarrollen o promuevan esas estrategias tecnológicas** que faciliten el acceso a la justicia, como ya lo vienen haciendo Bogotá y Medellín.

En relación con el *restringido cumplimiento de las decisiones judiciales*, que se genera por los múltiples recursos para la impugnación de decisiones judiciales, la ineficacia de la ejecución civil a cargo de los jueces de conocimiento y las sentencias que no logran concretar el derecho; la CEJ recomienda:

1. **Fortalecer en la formación judicial la claridad en el lenguaje, el uso de términos y estructuras gramaticales simples y comprensibles que logren concretar el derecho**¹⁷¹. Se deben adoptar las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación que afecten a la comprensión del acto

¹⁷⁰ Es recomendable que los horarios de atención también sean ampliados, para facilitar el acceso a la justicia.

¹⁷¹ Para garantizar identificar las fallas existentes en las sentencias y orientar la capacitación se debe usar la información que arroje el observatorio de jurisprudencia que se propuso en el capítulo de *Seguridad Jurídica*.

judicial en el que participe una persona en condición de vulnerabilidad, garantizando que esta pueda comprender su alcance y significado.

- 2. Desarrollar e implementar en debida forma los jueces de ejecuciones civiles.**
- 3. Hacer uso de la tecnología para realizar las liquidaciones de los créditos reconocidos en las sentencias.**
- 4. Empezar a medir el cumplimiento de las decisiones judiciales y generar indicadores que se publiquen periódicamente.**

En cuanto al *crecimiento de los ingresos* a la Rama y los *retrasos derivados de la atención de tutelas* se recomienda:

- 1. Modificar el marco normativo de la conciliación**, para ampliar los conflictos que pueden ser solucionados por esta vía, flexibilizar su trámite y aumentar la oferta. También se debe reevaluar el requisito de procedibilidad, que no ha servido para promover el uso de la figura (Departamento Nacional de Planeación, Análisis Conceptual del Sistema Nacional de Conciliación de Colombia en sus 25 años, 2015), y en su lugar establecer estrategias pedagógicas sostenidas, que promuevan de manera voluntaria la utilización de los MASC.
- 2. Establecer centros de conciliación anexos a los tribunales**, a los cuales los jueces puedan derivar las causas antes de la admisión de la demanda.

La CEJ considera que se debería establecer un *trriage* que permita clasificar los conflictos que lleguen a la Rama Judicial atendiendo a criterios como el grado de complejidad del conflicto; medida que requeriría una reforma normativa. Al recibir la demanda, el juzgado podría establecer diferentes vías: (i) si es un caso que puede ser resuelto por un proceso cuya solución ya está lo suficientemente decantada o clara, se le puede indicar a las partes que pueden hacerlo a través de *Online Dispute Resolutions*¹⁷². (ii) Si es un caso que a pesar de ser contencioso tiene altas posibilidades de lograr un acuerdo conciliatorio, el juez dirige a las partes al centro de conciliación anexo a los juzgados. (iii) Si es un proceso contencioso de media complejidad y en el cual las partes no quieren resolverlo por conciliación, el juez, al establecer el problema jurídico a resolver¹⁷³, acuerda con las partes la agenda de audiencias. Se espera que este

¹⁷² Es una forma de resolver conflictos por medios digitales y plataformas de internet, que se originó como una derivación de los Alternative Dispute Resolutions, por lo cual parten de la voluntariedad de las partes para resolver el conflicto. Para mayor información, ver:

<http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/ODR%20trend%20report%20draft%20May%202016.pdf>

¹⁷³ En varias oportunidades el Consejo Privado de Competitividad ha sugerido que Colombia acoja el sistema de Estados Unidos consistente en que las partes acudan al juez una vez tengan claro el objeto del litigio entre ellos. En caso de que la parte demandada sea renuente a conversar con el demandante, este puede acudir al juez para hacerlo comparecer. Con esta medida el proceso se inicia en una etapa posterior.

tipo de procesos no pasen de la segunda audiencia. (iv). Si es un proceso complejo donde, igualmente, habrá discusiones de derecho complejas, el juez fija el objeto del litigio y acuerda con las partes el cronograma de audiencias.

3. **Aplicar efectivamente la extensión de jurisprudencia**, para lo cual se requiere identificar adecuadamente las sentencias de unificación e impartir directrices al interior de las entidades del Estado para permitir su aplicación por parte de los funcionarios en sede administrativa .
4. Para superar los **retrasos asociados a la acción de tutela**, tal como se mencionó en el capítulo de *Seguridad Jurídica* se recomienda estudiar la posibilidad de establecer jueces especializados, que se encarguen exclusivamente del trámite de acciones constitucionales, lo cual requeriría una reforma constitucional.

En cuanto a las **deficiencias en los modelos de gestión** que restan capacidad para poder tramitar el creciente número de ingresos que llegan a la Rama Judicial, se propone:

1. **Diseñar e implementar modelos de gestión acordes a los nuevos Códigos procesales**. Estos deben propender por: (i) dividir adecuadamente las funciones jurisdiccionales y administrativas. Esto se debe realizar a través de proyectos piloto que sean evaluados y arrojen insumos para su mejoramiento y réplica. (ii) La interacción específica con el ciudadano y con las diferentes autoridades con las cuales tiene que interactuar el despacho para adelantar los procesos. (iii) Contar con un enfoque de atención al ciudadano, especialmente a la población vulnerable. (iv) Incorporar el uso de tecnología.
El Consejo Superior de la Judicatura debe hacer gestión de conocimiento con la información resultante de la operación de los despachos judiciales para formular la política pública, establecer las regulaciones, visibilizar y reproducir buenas prácticas.
2. **Establecer estándares de carga razonable y avanzar progresivamente hacia su cumplimiento**. Para establecer las cargas se debe tener en cuenta que las reformas procesales implican mayores exigencias de tiempo para el juez, quien debe asumir directamente y en audiencia tareas que antes podían ser ejecutadas por personal de su despacho. Así mismo, es importante que las cargas razonables se vayan ajustando a medida que se modifiquen los modelos de gestión, con los cuales se esperaría que la productividad de los despachos aumentara.
3. **Crear nuevos cargos, de acuerdo con las necesidades que surjan luego de la estimación de los criterios de carga razonable y los nuevos modelos de gestión implementados**. Con todo, hay especialidades en las que se podrían requerir reforzamientos de planta de personal en el corto plazo, por ser evidente la incapacidad para tramitar la carga de trabajo a su cargo, incluso si

se implementaran modelos de gestión más eficientes. Tal es el caso de los jueces de ejecución de penas y los jueces de primera instancia en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

4. **Actualizar la composición del despacho judicial**¹⁷⁴ y permitir que sea establecida por mecanismos más flexibles para permitir su adaptabilidad a las necesidades del modelo de gestión. Para el caso de los juzgados rurales que propone la CEJ, el despacho judicial debe contar con los servicios de apoyo anexos.
5. **Profesionalizar el personal de apoyo y asistencia judicial**, y vincular disciplinas diferentes al derecho que puedan contribuir a mejorar la gestión.
6. **Implementar el centro judicial de gestión de tiempo recomendado por la OCDE.** Por ejemplo, la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) creó el Centro Judicial de Gestión del Tiempo (en adelante SATURNO) con el objetivo de compilar y analizar la información de los tiempos procesales dentro los países miembros, para brindar herramientas que contribuyan a reducirlos y al cumplimiento de los estándares fijados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). El centro elaboró un “compendio de mejores prácticas en la gestión del tiempo de los procesos judiciales” donde resaltó (i) el establecimiento de plazos realistas; (ii) el cumplimiento de los plazos; (iii) el seguimiento y difusión de estadísticas; (iv) las políticas y prácticas de gestión procesal; y (v) las políticas sobre el número de casos y carga de trabajo. También elaboró un documento de los casos comunes y plazos judiciales, que identifica las situaciones que generan retrasos y la forma como se afrontan. La CEJ considera pertinente que el Órgano de Gobierno de la Rama Judicial cuente con un Centro Judicial de Gestión de Tiempo que contribuya en la construcción de herramientas enfocadas a superar los atrasos judiciales y a brindar un mejor servicio de justicia.

Finalmente, en lo que respecta a las causas que tienen que ver con la **normatividad procesal**, se sugiere:

1. **Revisar las competencias** asignadas a la primera y segunda instancia, así como a las Altas Cortes, quienes deberían dedicarse de manera prioritaria a la función de unificación jurisprudencial.

¹⁷⁴ Actualmente la composición de los despachos está definida en la Ley estatutaria de la administración de justicia. El Artículo 21 de la LEAJ señala que “la célula básica de la organización judicial es el juzgado, cualquiera que sea su categoría y especialidad y se integrará por el juez titular, el secretario, los asistentes que la especialidad demande y por el personal auxiliar calificado que determine el Consejo Superior de la Judicatura”. Esta disposición ha sido utilizada para justificar una especie de intangibilidad de la estructura actual de los juzgados, por lo que podría ser necesaria su modificación.

2. **Realizar un monitoreo sistemático a la implementación de los nuevos códigos**, con el fin de detectar necesidades de ajuste normativo¹⁷⁵. Igualmente, se puede analizar si es conveniente aplicar los juicios testigos como existen en Brasil, donde se agrupan varios casos similares y se profiere una sentencia para todos.

LA PRIORIZACIÓN

La Agenda Estratégica propuesta parte del gran objetivo que debería tener cualquier reforma que se proponga para la justicia en Colombia: **recuperar su legitimidad**.

Para lograr esto, la CEJ realizó ejercicios internos y consultó a algunos expertos para escoger las principales metas que debería cumplir el sistema de justicia en los próximos 20 años en los cuatro atributos que se abordaron caracterización: acceso, independencia, seguridad jurídica e independencia judicial.

Las metas seleccionadas fueron las siguientes:

Objetivo: Recuperar la legitimidad de la justicia				
En el 2037 el 90% de los ciudadanos confía en el sistema de justicia				
ATRIBUTOS	Acceso: la justicia es cercana al ciudadano. En el 2037...	Seguridad jurídica: las decisiones judiciales son predecibles y definitivas En el 2037...	Independencia judicial: la justicia es imparcial y no recibe interferencias externas En el 2037...	Eficacia y eficiencia: las decisiones judiciales son oportunas y se cumplen. En el 2037...
Metas	El 80% de las necesidades jurídicas de los ciudadanos son resueltas.	Menos del 10% de los ingresos a la Rama Judicial corresponden a tutelas.	Ningún juez de la República es víctima de amenazas o delitos contra su vida e integridad personal	El 100% de los procesos judiciales se deciden en menos de dos años
	El 90% de los ciudadanos conoce las acciones para ejercer sus derechos.	Ninguna sentencia de las Altas Cortes es revocada mediante la acción de tutela.	El 100% de los actos de corrupción cometidos por los jueces son sancionados	El índice de evacuación total ¹⁷⁶ de la Rama Judicial es del 90%
	El 100% de los procesos puede iniciarse y tramitarse a través	Menos del 1% de las sentencias son revocadas mediante la acción		La impunidad en Colombia es inferior al 20%

¹⁷⁵ En este frente es relevante fortalecer el papel que cumple la Comisión de Seguimiento al Código General del Proceso, cuyas reuniones son muy espaciadas en el tiempo, no tienen una metodología que garantice la continuidad de las discusiones y la puesta en marcha de estrategias para mejorar la implementación de la reforma.

¹⁷⁶ Porcentaje de casos evacuados en un año respecto a los ingresos e inventarios de ese mismo periodo.

	de las TIC. (Litigio en línea).	de tutela.		
--	---------------------------------	------------	--	--

Cabe anotar que varias de estas metas carecen de datos para establecer su línea de base, por lo que uno de los primeros esfuerzos a emprender, y que de hecho constituye una de las estrategias seleccionadas, consiste en mejorar la producción de la información sobre el funcionamiento del sistema judicial.

Estrategias

Una vez identificadas las metas se seleccionaron **seis estrategias** que permitirían lograr su cumplimiento. Alrededor de estas fueron organizadas y priorizadas las diferentes medidas propuestas a lo largo del documento, pues se identificó que muchas de ellas eran comunes a varios de los atributos descritos. A manera de ejemplo, el *fortalecimiento de la figura del juez* tiene un impacto en la imparcialidad, la seguridad jurídica y la eficacia del sistema, pues una adecuada selección y formación de los funcionarios les permitirá cumplir con su papel de directores del proceso, producir sentencias que logren concretar el derecho y respetar el precedente y tomar decisiones basadas en el ordenamiento jurídico vigente.

Las estrategias seleccionadas fueron:

Gráfico 38. Estrategias para lograr el mejoramiento de la justicia



1. MEJORAR LAS DESTREZAS Y LA GESTIÓN DEL ORGANO DE GOBIERNO PARA QUE REGULE Y CONTROLE ADECUADAMENTE EL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA

El órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial es el responsable de brindar las condiciones necesarias para el acceso a la justicia, la eficiencia de la Rama Judicial, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial. A través de él se puede lograr que el presupuesto asignado a la justicia se utilice adecuadamente para cumplir con sus necesidades, que se produzca información para el diseño de políticas, el control interno y la rendición de cuentas que se regule internamente el sistema y que se genere una adecuada coordinación con las demás Ramas del Poder Público.

Como se anotó, la reforma normativa al órgano de gobierno no parece viable en el corto plazo. Sin embargo, esto no significa que el mejoramiento pueda esperar hasta que el momento político llegue, pues las protuberantes fallas que ha tenido el Consejo Superior de la Judicatura contrastan con los grandes retos que tiene la justicia. Estos incluyen, entre otros, la implementación del Código General del Proceso, la consolidación de la reforma al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la necesidad de participar en un plan de mejoramiento del sistema penal acusatorio, que luego de 11 años de vigencia está aún lejos de cumplir con los objetivos que se propuso.

Por ello, se propone que el fortalecimiento del órgano de gobierno y administración se realice en dos etapas; la primera basada en la configuración normativa actual del CSJd, pero introduciendo ajustes cómo:

- La redistribución, dentro de los límites que permita la ley, entre las funciones de la Sala Administrativa y la Dirección Ejecutiva.

Como señala el profesor Camilo Olaya (2016), toda organización cuenta cuando menos con tres niveles de gestión: (i) el nivel de **gobierno**, encargado de fijar las políticas, de cumplir con las expectativas de los constituyentes y de balancear las perspectivas internas y externas de la organización; (ii) el nivel de **gerencia estratégica**, cuyo propósito es analizar el entorno y el futuro de la organización y de adoptar las medidas que permitan la adaptación de la organización al cambio, y (iii) el nivel de **gestión operacional**, encargado de la administración de recursos, el monitoreo de la organización y la producción de productos y servicios. Actualmente la Rama tiene una confusión importante entre los niveles de gobierno y gestión operacional y una baja capacidad en el nivel de gestión estratégica, que debería comenzar a tener un papel importante en las funciones que desempeña el Consejo Superior de la Judicatura.

- La redistribución de funciones entre nivel central y las regiones (Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura), para que éstas

cuenten con una mayor autonomía, que les permita responder de manera más oportuna y pertinente a las necesidades de justicia del nivel local.

- Una mayor participación de los funcionarios, empleados y ciudadanos en las decisiones de política judicial.
- El mejoramiento de los perfiles. Las nuevas vacantes que se generen en el órgano deben ser ocupadas con personas que tengan conocimientos y competencias más afines con las funciones del CSJd, por ejemplo, la planeación, el diseño y seguimiento de políticas públicas, la gestión estratégica, la innovación y las TIC, entre otras. Todos los magistrados deberían recibir una capacitación en planeación estratégica y políticas públicas.
- Los seis magistrados del CSJd deben trabajar de forma integrada, evitando la parcelación de las tareas por especialidad del derecho, como ocurre hoy en día, pues esto afecta la posibilidad de diseñar políticas integrales para el sistema de justicia.
- La racionalización de las decisiones que se toman “en sala”, así como una mayor periodicidad de estas cuando se deban resolver asuntos prioritarios para la Rama Judicial.
- La reorganización de las direcciones técnicas y el traslado a la Dirección Ejecutiva de aquellas que hoy están vinculadas a la Sala Administrativa.

En esta etapa, el CSJd debe diseñar un Plan de Acción orientado al ciudadano, con un término de ejecución de tres años, que contenga como mínimo los objetivos que se señalarán a continuación, para los cuales se deben establecer metas precisas, realistas y medibles.

El Plan debe ser divulgado a la ciudadanía y ser objeto de una rendición anual de cuentas, en audiencias públicas que permitan la formulación de preguntas y observaciones de la sociedad civil. Los resultados que se obtengan en la implementación de este Plan pueden servir para que CSJd evidencie que las reformas a su estructura y funciones no deben ser tan profundas como se han planteado, pues él mismo es capaz de promover cambios que permitan corregir las falencias que existen en su funcionamiento, que no solo se han señalado desde la sociedad civil y la Rama Ejecutiva, sino también por parte de los mismos miembros de la Rama Judicial.

Objetivos mínimos del plan de acción del CSJd
<ul style="list-style-type: none">• Incorporar las TIC en la Justicia.• Mejorar la infraestructura física de la Rama Judicial.• Mejorar la ejecución del presupuesto de inversión de la Rama Judicial.• Ajustar los modelos de gestión y las cargas de trabajo de los jueces.• Mejorar de la producción de información estadística.• Adoptar una política anticorrupción.• Crear canales de comunicación con los usuarios.• Diseñar y establecer una estrategia de comunicaciones para la Rama Judicial.• Incorporar los principios de gobierno abierto• Diseñar e implementar una política de servicio al ciudadano

En una segunda etapa se deben usar los resultados de la reestructuración interna, las lecciones aprendidas en la implementación del Plan de Acción y las propuestas fallidas de reforma constitucional intentadas en el pasado, como la de Equilibrio de poderes, para tramitar un proyecto de ajuste constitucional y/o legal que corrija las deficiencias en la arquitectura institucional que afectan la eficiencia y efectividad en las funciones que cumple el CSJd y que no logran superarse con medidas de gestión.

En todo el proceso de mejoramiento del órgano de gobierno y administración debe darse un debate amplio sobre el alcance de la autonomía de la Rama y la independencia del juez, pues la distorsión de estos conceptos- que son fundamentales para la administración de justicia- afecta, entre otras, la rendición de cuentas, la puesta en marcha de nuevos modelos de gestión en la Rama -que muchas veces son entendidos como invasión a la independencia judicial y no como medidas administrativas necesarias para el mejoramiento de la justicia- y la planeación integral de la justicia. Aunque la línea en algunas ocasiones entre lo administrativo y lo judicial es delgada, la postergación de un debate sincero y claro sobre estos temas, hará muy difícil que la justicia pueda alcanzar la transformación que necesita.

Los principales indicadores para hacerle seguimiento al buen gobierno judicial son:

- 1) Porcentaje de los despachos judiciales en los que se implementa el expediente electrónico.
- 2) Porcentaje de las instalaciones de los despachos judiciales que pertenecen a la Rama Judicial.
- 3) Porcentaje de ejecución del presupuesto de inversión de la Rama Judicial.
- 4) Porcentaje de los distritos judiciales en los que se han implementado los nuevos modelos de gestión.
- 5) Porcentaje de despachos judiciales que producen estadísticas anuales con base en el sistema de información de gestión.

2. FORTALECER LA FIGURA DEL JUEZ

El juez debe ser uno de los pilares más importantes en la transformación del sistema de justicia. Para ello es necesario dignificar su labor, lo que significa, entre otras, brindarles las condiciones de seguridad, remuneración e infraestructura adecuadas para el cumplimiento de sus funciones y lograr que la ciudadanía valore el importante papel que cumplen en la sociedad, lo que depende en buena medida de que las personas que ocupan estos cargos cuenten con la probidad, el conocimiento y la experiencia para el cumplimiento de sus funciones.

Para lograr este fortalecimiento se recomiendan las siguientes acciones:

- Mejorar la formación de los abogados, a través de las mayores exigencias para obtener el registro calificado para los programas de derecho, la introducción de

un examen de Estado habilitante para el ejercicio de la profesión y la reforma a los consultorios jurídicos.

- Aumentar los requisitos para ser juez y magistrado. Se debe lograr que los jueces de primera y segunda instancia cuenten con una experiencia general más amplia y con experiencia concreta en la especialidad del derecho en la que van a ejercer (penal, laboral, civil, etc.).

En las Altas Cortes también se debe incrementar la experiencia general de 15 a 20 años, exigir experiencia en el área del derecho a ejercer y buscar que el paso por estas corporaciones se convierta en el final de una carrera y no en un medio para obtener réditos posteriores en el ámbito público o privado. Para lograr esto se puede explorar el aumento de la edad mínima para acceder al cargo y el incremento de los periodos de 8 a 12 años.

- Transformar la carrera judicial, para que esta se fortalezca como fuente de estabilidad e independencia, pero también como garantía del de la idoneidad y del buen desempeño de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. Para esto se proponen ajustes cómo: (i) la profundización de los procesos de vinculación a la Rama Judicial, para incluir un periodo de práctica para los candidatos, quienes pueden actuar durante un año como jueces de apoyo de los despachos judiciales; (ii) la modificación de los sistemas de evaluación de desempeño, buscando que estos tengan en cuenta aspectos como la complejidad de los casos, la utilización de los MASC. Se debe suprimir la participación de los superiores funcionales en la evaluación de calidad, pues como se anotó en la caracterización esto puede afectar la independencia interna de los jueces. (iii) La creación de incentivos a la productividad.

En esta transformación es necesario adoptar medidas que agilicen la realización de los concursos para evitar el vencimiento de las listas de elegibles, pues esto abre el espacio para nombramientos en provisionalidad por criterios discrecionales, que afectan la estabilidad y la independencia de los jueces.

- Fortalecer la Escuela Judicial, para que cuente con mejores herramientas para identificar las necesidades de capacitación que afectan el funcionamiento del sistema judicial, para aumentar la cobertura y profundización de sus programas de formación y para contar con una mayor autonomía administrativa que le permita ejecutar de forma oportuna los recursos que le son asignados.
- Implementar una estrategia para incentivar a los estudiantes de derecho de las mejores universidades del país a que se vinculen a la Rama Judicial.

Los principales indicadores para hacerle seguimiento a la implementación y efectividad de estas medidas serían los siguientes:

- a. Porcentaje de los jueces provienen de las universidades acreditadas.
- b. Porcentaje de los jueces que pertenecen a la carrera judicial.
- c. Porcentaje de los jueces que acceden a capacitación al año.
- d. Número de jueces que son expulsados de la carrera judicial por deficiente desempeño.

3. SIMPLIFICAR EL SISTEMA

Pese a los esfuerzos que se han hecho en los últimos años para simplificar y unificar los procedimientos, aún queda un largo camino por recorrer para remover los obstáculos que tienen los ciudadanos para acceder al sistema de justicia de manera célere y eficaz.

Para avanzar en este camino se proponen las siguientes acciones:

- Unificar los jueces de primera instancia y evaluar la conveniencia de simplificar los órganos de cierre en una sola Corte, propuesta que si bien es polémica para algunos actores, no puede descartarse sin haberse debatido.
- Modificar las competencias de todas las instancias, fortaleciendo la primera y concentrando el papel de las Altas Cortes en la unificación de jurisprudencia.
- Reducir el número de procesos especiales, hasta llegar a un procedimiento abreviado y otro ordinario para todas las jurisdicciones.
- Reformar el Código Penal para restablecer la proporcionalidad de las penas y reducir el número de tipos penales, que muchas veces generan confusiones entre los operadores.
- Actualizar el Código Civil.
- Creación de un Triage para clasificar el reparto de procesos, atendiendo a su complejidad, gravedad y viabilidad de terminar a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- Establecer la conciliación anexa a los despachos judiciales.

Los indicadores que se proponen para medir este objetivo son:

- a. Porcentaje de reducción de procesos especiales.
- b. Número de despachos judiciales que cuentan con centros de conciliación anexos.
- c. Aprobación de las reformas normativas para implementar el *Triage* y la conciliación anexa a los despachos.

4. MEJORAR LA PRODUCCIÓN NORMATIVA Y DE JURISPRUDENCIA

Es urgente proponer acciones que generen un sistema de justicia claro, en cuanto a las fuentes del derecho, coherente y estable, que brinde certeza sobre los tiempos y previsibilidad en las decisiones judiciales, sin mayores obstáculos para llegar a una decisión definitiva.

Para ello las acciones que se consideran estratégicas son:

- Promover la producción de sentencias de unificación, su clara identificación y divulgación.
- Modificar el recurso de casación.
- Modificar la regulación de la tutela.
- Crear la comisión de codificación, para la actualización y expedición de códigos.
- Sistematizar y fortalecer las relatorías de las Cortes y Tribunales.
- Diseñar e implementar una política para el mejoramiento de la calidad de la producción normativa. Esta debe contemplar la modificación de la Ley 5 de 1992, para obligar a señalar en cada nueva ley las derogatorias expresas.
- Depurar el ordenamiento jurídico de normas obsoletas y en desuso.

Los indicadores sugeridos para seguir esta meta son los siguientes:

- a. Porcentaje de las leyes derogadas por obsoletas, redundantes o contradictorias.
- b. Porcentaje de relatorías de las Altas Cortes fortalecidas.
- c. Porcentaje de relatorías de los Tribunales fortalecidas.

5. MEJORAR LA INFORMACIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA LA TOMA DE DECISIONES Y LA TRANSPARENCIA

Una de las principales falencias que tiene el sistema de justicia es la ausencia de información sobre su desempeño, lo que origina que las decisiones de política pública terminen fundamentadas en percepciones -que pueden o no coincidir con la realidad- o en datos generales que impiden determinar los focos de los problemas. Así, por ejemplo, pocas personas estarían en desacuerdo con que los tiempos del sistema judicial son excesivamente largos; sin embargo, salvo algunos estudios puntuales basados en muestras de expedientes o en encuestas de percepción, no se conoce cuál es el tiempo promedio que dura cada tipo de proceso, cuál es la duración de cada una de las etapas o cuál es el porcentaje de procesos que terminan por fuera de los términos que establece la ley. Así mismo, se afirma que las audiencias públicas son demoradas y constantemente aplazadas, sin embargo, no existen datos completos y desagregados por región que den cuenta de esta problemática. Tampoco existe suficiente información cualitativa que permita identificar las principales deficiencias de las sentencias y las prácticas procesales por las cuales se alargan las audiencias, insumo que podría servir para orientar los programas de formación de funcionarios y adoptar estrategias que permitan controlar el abuso del derecho y las prácticas dilatorias de los abogados.

Por otra parte, los datos disponibles sobre la justicia se concentran en la caracterización de la oferta, pero poco tienen en cuenta las demandas de los ciudadanos. Salvo la GENJI publicada en 2013, algunas preguntas incluidas en

encuestas que realiza el DANE y algunos estudios de la sociedad civil, no existe una metodología sistemática para medirle el pulso a las necesidades jurídicas, lo que constituye un insumo vital para la disposición de la oferta, el diseño de estrategias pedagógicas para el empoderamiento de derechos y deberes, y para la adopción de medidas normativas y de gestión que faciliten la interacción de los ciudadanos con la justicia. Tampoco se cuenta con información sobre la percepción de los usuarios sobre su experiencia con la administración de justicia, pese a ser ellos los principales afectados por las fallas en su funcionamiento.

Estos vacíos de información no solo dificultan el diseño de políticas públicas, sino que afectan la rendición de cuentas y el control ciudadano; pues impiden conocer, por ejemplo, si los recursos y estrategias implementadas están teniendo un impacto en el mejoramiento de la administración de justicia o si las metas que se plantea la Rama Judicial se están cumpliendo.

Por esta razón, el mejoramiento de la producción, divulgación y uso de la información constituye en sí misma un objetivo estratégico, sin el cual sería imposible, incluso, el monitoreo a los resultados de la implementación de la Agenda Estratégica que se propone en este documento.

Para superar esta situación se propone:

- Diseñar e implementar el índice de necesidades jurídicas insatisfechas¹⁷⁷, para conocer la demanda de justicia de los ciudadanos. Este índice debe actualizarse como mínimo cada dos años y abarcar a los municipios con desarrollo incipiente, intermedio y robusto, es decir, no debe limitarse a la caracterización de las necesidades de las principales ciudades capitales, como ocurre con la mayoría de fuentes disponibles.
- Diseñar e implementar un sistema de estadísticas judiciales que incluya la información de la Rama Judicial, pero también de otras entidades y particulares que administran justicia, en especial las autoridades administrativas del nivel territorial (comisarías, inspecciones de policía), sobre las que existe muy poca información, pese a ser de las más frecuentadas por los ciudadanos, y a los vasos comunicantes que existen entre su funcionamiento y los procesos que se tramitan en la justicia formal.

Aunque la LEAJ asignó la responsabilidad de este sistema de estadísticas al Consejo Superior de la Judicatura -sin que a la fecha se haya cumplido-, la CEJ considera que esta tarea debe corresponder al Ministerio de Justicia, como entidad responsable de la coordinación de la política pública del sistema de justicia, en el cual la Rama Judicial es un actor principal, pero no único.

¹⁷⁷ Como se anotó, el DNP y el Ministerio de Justicia vienen trabajando desde 2015 en el diseño de esta herramienta que estará basada en encuestas de percepción a los ciudadanos.

- Diseñar e implementar observatorios de jurisprudencia, que den cuenta de las principales falencias en la argumentación, la aplicación del derecho, el uso del lenguaje y el respeto del precedente, entre otros factores. Esta observación debe realizarse por la Escuela Judicial, pero también se deben promover observatorios en la academia y la sociedad civil que ofrezcan una mirada externa sobre la calidad de los fallos judiciales y que además sirvan para aumentar la capacidad de monitoreo de la Escuela Judicial. Se podrían realizar convenios entre la Escuela y las facultades de derecho para este fin, de forma tal de que se seleccionen los tipos de procesos y temáticas de mayor interés, así como algunos criterios metodológicos comunes para el análisis de las sentencias.
- Diseñar e implementar metodologías para la observación de audiencias y seguimiento a casos para identificar posibles fallas de gestión y formación que estén afectando el funcionamiento del sistema judicial. Esta labor puede también ser realizada con el apoyo de universidades y organizaciones de la sociedad civil.
- Diseñar e implementar periódicamente encuestas de percepción a los usuarios de la justicia¹⁷⁸.
- Diseñar e implementar una metodología para la medición de la impunidad.

6. EMPODERAR AL CIUDADANO EN SUS DERECHOS Y DEBERES Y COMO USUARIO DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Si bien en Colombia la Constitución Política del 1991 introdujo el concepto de lenguaje de derechos, todavía no existe un empoderamiento generalizado en derechos y deberes, que es una de las formas más efectivas de lucha contra la pobreza. A pesar de los grandes logros obtenidos por los ciudadanos en estos años, sobre todo por la revolución que ha significado la tutela y por la mayor responsabilidad que ha adquirido el Estado en su satisfacción, los estudios de necesidades jurídicas que ha realizado la CEJ y otras entidades demuestran que aún falta mucho por lograr al respecto. En materia de deberes y de fomento de la cultura de la legalidad el avance es incipiente, pese a la importancia que estos tienen para lograr la convivencia pacífica, evitar los ingresos a la Rama Judicial y lograr que los ciudadanos hagan un uso responsable del sistema de justicia.

Las acciones que se han seleccionado para superar esta situación son:

¹⁷⁸ Personas que han acudido a las sedes judiciales (palacios de justicia, Unidades de Reacción Inmediata, despachos) a realizar un trámite y/o han sido partes o intervinientes en los procesos judiciales.

- Implementar la cátedra obligatoria cultura de la legalidad en la educación primaria y secundaria.
- Crear los servicios de orientación al ciudadano en palacios de justicia y casas de justicia.
- Formar líderes comunitarios.
- Fomentar el uso de herramientas tecnológicas para brindar orientación al ciudadano en sus trámites con la justicia.

Los indicadores sugeridos para seguir este objetivo son los siguientes:

- a. Porcentaje de establecimientos educativos que incorporan la cátedra de cultura de la legalidad.
- b. Porcentaje de palacios de justicia que han implementado servicios de orientación al usuario.
- c. Porcentaje de municipios que en los que e han formado líderes comunitarios.
- d. Número de ciudadanos que hacen uso de las herramientas tecnológicas para informarse sobres su trámites con la justicia.

Como se observa, **recuperar la legitimidad de la justicia** depende de muchas acciones relacionadas entre sí, que no se ejecutan de un momento a otro, sino que necesitan de continuidad y voluntad política para desarrollarlas. Por esto, el mejoramiento de la justicia debe ser visto como una política de Estado, que depende de varias Ramas del Poder público, de la ciudadanía en general y de varios gobiernos.

El principal indicador para medirle el pulso a la recuperación de esta legitimidad, es el aumento en el porcentaje de los ciudadanos que tienen una opinión favorable de la justicia, cifra que debe revertirse, pues hoy en día menos de un 20% de las personas tiene esa opinión. Si bien la confianza depende no solo del funcionamiento del sistema, sino también de las informaciones que se transmiten en los medios de comunicación y de las expectativas concretas que tienen los ciudadanos sobre el resultado de sus casos particulares, estas interferencias se logran contener con adecuadas estrategias de comunicación y con fallos claros y motivados que den tranquilidad a las partes, independientemente de sus posición en los procesos.

Lograr que los ciudadanos confíen en la justicia y vean en ella una vía efectiva, oportuna e imparcial para la resolución de los conflictos es una garantía para la materialización de sus derechos, evitando que estos permanezcan silenciosamente vulnerados por el Estado o por terceros o, peor aún, que sean perseguidos a través de la administración de justicia por mano propia, que muchas veces viene acompañada del uso de la violencia.

Las propuestas presentadas son un referente para avanzar en el camino a la confianza institucional, que parten de la acumulación de conocimiento de los 20 años de existencia de la CEJ y de los principales estudios sobre la administración de justicia y Colombia. Estas sugerencias son de diferente índole (coordinación, gestión, reformas normativas) y cuentan con diferentes grados de dificultad. Algunas de ellas, pese a

haber sido mencionadas en diferentes escenarios¹⁷⁹, aún requieren de estudios y discusiones de cara a la opinión pública antes de que se materialicen. Varias de ellas seguramente generarán resistencias por parte de algunos actores, sin embargo, no por ello deben descartarse, pues difícilmente se lograrán resultados diferentes si se sigue apostando siempre a las mismas fórmulas. Así mismo, y aunque la CEJ es consciente de que pueden ser necesarios mayores recursos para la Rama, no considera que este deba ser el primer renglón de una agenda de reforma a la justicia, pues como quedó esbozado en este documento varios de los problemas existentes no tienen que ver directamente con la ausencia de recursos, los cuales, además, se han incrementado de forma importante en los últimos años.

El trabajo de la CEJ no termina sino que empieza con este documento, pues para que no se convierta en un texto de referencia más, es necesario que sus conclusiones y sugerencias sean debatidas, criticadas, complementadas y apropiadas por los actores en quienes recae de manera principal su ejecución. Para esto, a partir del 2017, se iniciará un proceso de difusión de esta Agenda entre la Rama Judicial, la academia, el Ejecutivo y los futuros candidatos presidenciales, con quienes se pretende afinar esta hoja de ruta que nos conducirá a la justicia que deseamos y merecemos todos los colombianos, sin la cual será imposible lograr el país en paz que todos añoramos.

¹⁷⁹ Por ejemplo, las limitaciones a la tutela contra sentencias y la unificación de las Altas Cortes en un solo órgano.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrubla Paucar, J. (2013). Las relaciones entre los poderes públicos, la función de los jueces y la independencia judicial. In Corporación Excelencia en la Justicia, *Aproximación a la historia de una década de transformaciones en la justicia colombiana* (pp. 153-182). Bogotá, Colombia: Legis.
- Asojudiciales. (2016). *www.asojudiciales.org*. Retrieved 5 de diciembre de 2016 from [www.asojudiciales.org: www.asojudiciales.org/wp-content/uploads/2016/02/OFICINAS-DE-EJECUCI%C3%93N-FRACASO-TOTAL.pdf](http://www.asojudiciales.org/content/uploads/2016/02/OFICINAS-DE-EJECUCI%C3%93N-FRACASO-TOTAL.pdf)
- Banco Mundial. (2016). *www.doingbusiness.org*. Retrieved 8 de Mayo de 2016 from www.doingbusiness.org: <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/colombia#close>
- Binder, A., Cape, E., & Namorazde, Z. (2015). *Defensa penal efectiva en América Latina*. Bogotá, Colombia: Ediciones Antropos Ltda.
- Clavijo, S. (2011). *Costos y eficiencia de la Rama Judicial en Colombia, políticas de choque-operativo*. Bogotá, Colombia: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- Clavijo, S. (3 de Febrero de 2015). *www.anif.co*. Retrieved 26 de Noviembre de 2015 from www.anif.co: <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Feb3-15.pdf>
- Comisión Asesora de Política Criminal. (Junio de 2012). *www.minjusticia.gov.co*. Retrieved 17 de Marzo de 2016 from www.minjusticia.gov.co: www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFO%20POLI%20CRIMINAL_FINAL23NOV.pdf
- Comisión Colombiana de Juristas. (7 de Mayo de 2012). *www.coljuristas.org*. From www.coljuristas.org: http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro_2012-05-07.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. CIDH.
- Consejo Superior de la Judicatura- Sala Administrativa. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. (2012). *El Juicio por Audiencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Guías procesales de casos típicos) Primera parte: Tomo I. Temas transversales* (Vol. I). Bogotá, Colombia.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2013). *Informe al Congreso de la República*. Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2016). *Informe al Congreso 2015*. Informe al Congreso, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2016). *www.contraloriagen.gov.co*. Retrieved 28 de Octubre de 2016 from www.contraloriagen.gov.co: www.contraloriagen.gov.co/web/guest/boletinprensa/-/asset_publisher/YpAcs9FAgeWm/content/a-pesar-de-que-se-destinaron-2-3-billones-para-5-anos-continuan-pendientes-resultados-en-materia-de-descongestion-judicial

- Corporación Excelencia en la Justicia. (2007). *Línea de base de la Congestión Judicial en la Jurisdicción Ordinaria*. Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2013). *El Modelo de Gestión en a Rama Judicial Colombiana: El Gobierno y la Gerencia Judicial*. Bogotá.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2014-A). *Diseño de las bases de un modelo de justicia para las zonas rurales de Colombia*. Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2014). *La acción de tutela: problemas críticos y alternativas de reforma*. Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2015-A). *Balance 10 años del Sistema Penal Acusatorio*. Bogotá, Colombia: Legis.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2015). *Estudio de tiempos y costos procesales*. Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá.
- Corporación Fasol. (n.d.). *www.corpofasol.org*. Retrieved 23 de Marzo de 2016 from www.corpofasol.org: <http://www.corpofasol.org/datos#>
- Corte Suprema de Justicia. (18 de Diciembre de 2015). Comunicado de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia con relación a la entrada en vigencia del Código General del Proceso. *Comunicado*. Bogotá, Colombia.
- Cueto Rúa, J. (2006). El Buen Juez de primera instancia. *Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho*, 4 (8), 195-209.
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (2002). *www.cumbrejudicial.org*. Retrieved 8 de Mayo de 2016 from www.cumbrejudicial.org: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=aca242ae-a888-4ee5-a341-9d174e03d436&groupId=10124
- DANE. (2015). *Encuesta de Convivencia y seguridad ciudadana*. DANE.
- Defensoría del Pueblo. (2016). *XXIII Informe al Congreso de la Republica*. Defensoría del Pueblo, Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (16 de Mayo de 2015). *www.funcionpublica.gov.co*. Retrieved 28 de Marzo de 2016 from [www.funcionpublica.gov.co](http://portal.dafp.gov.co): <http://portal.dafp.gov.co/portal/page/portal/home/noticias/noticia?no=1563>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Análisis Conceptual del Sistema Nacional de Conciliación de Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro*. Bogotá, Colombia: Legis.
- El Espectador. (10 de Febrero de 2011). *www.elespectador.com*. Retrieved 8 de Noviembre de 2016 from www.elespectador.com: www.elespectador.com/noticias/judicial/judicatura-pediria-investigar-ministros-del-interior-y-articulo-250136
- El Espectador. (15 de Febrero de 2015). *www.elespectador.com*. Retrieved 23 de Marzo de 2016 from www.elespectador.com: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/cerca-de-26000-jueces-y-magistrados-no-aprobaron-el-exa-articulo-544202>
- El Espectador. (17 de Diciembre de 2014-A). *www.elespectador.com*. Retrieved 25 de Noviembre de 2016 from www.elespectador.com: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/paro-judicial-se-han-aplazado-23370-audiencias-todo-el-articulo-533635>

- El Espectador. (25 de Octubre de 2014). *www.elespectador.com*. Retrieved 25 de Noviembre de 2016 from *www.elespectador.com*:
<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/mas-de-30-mil-procesos-no-han-sido-atendidos-paro-judic-articulo-524233>
- El Espectador. (9 de Diciembre de 2008). *www.elespectador.com*. Retrieved 10 de Noviembre de 2016 from *www.elespectador.com*:
www.elespectador.com/articulo97248-victimas-no-le-creen-los-programas-de-proteccion-dice-procuraduria
- El Herald. (7 de Abril de 2016). *www.elheraldo.co*. Retrieved 11 de Noviembre de 2016 from *www.elheraldo.co*: www.elheraldo.co/judicial/se-allanan-cargos-4-detenidos-por-desfalco-rama-judicial-en-el-atlantico-252893
- El Tiempo. (13 de Noviembre de 2016-C). *www.eltiempo.com*. Retrieved 18 de Noviembre de 2016 from *www.eltiempo.com*:
www.eltiempo.com/politica/justicia/entrevista-de-yamid-amat-al-fiscal-nestor-humberto-martinez/16749223
- El Tiempo. (19 de Marzo de 2007). *www.eltiempo.com*. Retrieved 28 de Noviembre de 2016 from *www.eltiempo.com*: www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2420483
- El Tiempo. (2015). *www.eltiempo.com*. Retrieved 11 de Noviembre de 2016 from *www.eltiempo.com*: www.eltiempo.com/politica/justicia/escandalo-en-corte-constitucional-las-evidencias-contra-jorge-pretelt/15399575
- El Tiempo. (22 de Enero de 2016-A). *www.eltiempo.com*. Retrieved 30 de Noviembre de 2016 from *www.eltiempo.com*:
www.eltiempo.com/politica/justicia/aplazan-creacion-de-centros-de-servicios-judiciales-en-colombia/16489386
- El Tiempo. (30 de Octubre de 2016-B). *www.eltiempo.com*. Retrieved 10 de Noviembre de 2016 from *www.eltiempo.com*:
www.eltiempo.com/politica/justicia/juzgado-eficiente-en-caqueta-mueve-procesos-con-poca-inversion/16738289
- Equipo Verdad Abierta. (21 de Marzo de 2016). Los rostros de la Justicia. *Ámbito jurídico*.
- Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. (2015). *Informe de Gestión 2014 y Plan de Educación de la Rama Judicial 2015*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Bogotá.
- Estado de Delaware. (n.d.). *www.courts.delaware.gov*. From *www.courts.delaware.gov*:
<http://courts.delaware.gov/forms/download.aspx?id=79328>
- Fiscalía General de la Nación. (14 de Agosto de 2015). *www.fiscalia.gov.co*. Retrieved 11 de Noviembre de 2016 from *www.fiscalia.gov.co*:
<http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/13-capturas-por-corrupcion-en-la-justicia-en-barranquilla-incluidos-los-vinculados-al-caso-turco-hilsaca/>
- Fiscalía General de la Nación. (2016). *www.fiscalia.gov.co*. Retrieved 31 de Octubre de 2016 from *www.fiscalia.gov.co*: http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe_Cuatrenio_corregido_2012-2016.pdf
- Fiss, O. (1993). *Inter-American Law Review*, 25 (1), 57-76.
- Fundación para el Debido Proceso. (31 de Octubre de 2009). *www.dplf.org*. Retrieved 20 de Abril de 2015 from *www.dplf.org*:

- http://www.dplf.org/sites/default/files/obstaculos_para_el_acceso_a_la_justicia_en_las_americas_version_final.pdf
- Gallup Poll. (2016). *Encuesta Gallup Colombia*. Gallup Poll.
- Garcés Lloreda, M. (1991). Ponencia presentada a la Comisión IV de la Asamblea Nacional Constituyente. *Actas Asamblea Nacional Constituyente*. Bogotá.
- García Villegas, M. (1 de Mayo de 2010). *www.elespectador.com*. Retrieved 15 de Noviembre de 2016 from www.elespectador.com: www.elespectador.com/impreso/nacional/articuloimpreso201004-colombia-tierra-de-abogados
- Guzmán Rodríguez, D., & Prieto Dávila, S. (2013). *Acceso a la Justicia, Mujeres, conflicto armado y justicia*. Bogotá: DeJusticia.
- La FM. (24 de Junio de 2014). *www.lafm.com.co*. Retrieved 23 de Marzo de 2016 from www.lafm.com.co: <http://www.lafm.com.co/noticias/corte-suprema-absolvio-jueza-163015>
- La Rotta, M., Lalinde, S., Uprimny, R., & Santa Mora, S. (2014). *Ante la Justicia, Necesidades Jurídicas y acceso a la Justicia en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.
- LAPOP. (2015). *Barómetro de las Américas*. LAPOP.
- Lewin, J. (29 de Octubre de 2013). *www.lasillavacia.com*. Retrieved 8 de Noviembre de 2016 from www.lasillavacia.com: <http://lasillavacia.com/historia/el-hombre-que-tiene-jaque-al-consejo-de-la-judicatura-45984>
- Marabotto Lugaro, J. (2003). Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 291-301.
- Méndez, J. (2000). El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos. In J. Thompson, & Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Educación. (n.d.). *www.mineducacion.gov.co*. Retrieved 15 de Noviembre de 2016 from www.mineducacion.gov.co: www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-propertyname-2672.html
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2015). *www.minjusticia.gov.co*. Retrieved 2016 de Noviembre de 2016 from www.minjusticia.gov.co: www.minjusticia.gov.co/Portals/0/MJD/docs/pdf/Abc%20Grupo%20C3%89lite%20de%20Investigaci%C3%B3n%20de%20homicidios.pdf
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2016). Retrieved 10 de Noviembre de 2016 from <http://www.minjusticia.gov.co>: <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/2298/Cambiarle-la-cara-a-los-consultorios-jur%C3%ADdicos-misi%C3%B3n-del-Ministerio-de-Justicia-y-las-universidades.aspx>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (13 de Abril de 2016-A). *www.minjusticia.gov.co*. Retrieved 14 de Abril de 2016 from www.minjusticia.gov.co: <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/2296/En-Colombia-tres-de-cada-10-abogados-se-forman-en-programas-acad233micos-con-acreditaci243n-de-alta-calidad.aspx>
- Ministerio de Justicia. (2016). *Rendición de cuentas 2015*. Ministerio de Justicia, Bogotá.
- Ministerio de Salud. (n.d.). *www.minsalud.gov.co*. Retrieved 23 de Marzo de 2016 from www.minsalud.gov.co: https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/Victimas_PAPSIVI.aspx

- OACNUDH. (2015). *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Versión No editada, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Olaya, C. (2016). *Observaciones al Proyecto de Ley Estatutaria No. 130/15 "Por medio de la cual se desarrolla parcialmente el Acto Legislativo 02 de 2015, se reforma la Ley 270 de 1996 y se dictan otras disposiciones"*.
- Pásara, L. (2003). *Justicia y Sociedad Civil: estudios de caso en Argentina, Chile, Perú y Colombia*. (CEJA, Ed.) Buenos Aires.
- Pastor, S. (n.d.). *www.cejamericas.org*. Retrieved 8 de Mayo de 2016 from www.cejamericas.org:
https://www.oas.org/dsp/documents/cifrar_descifrar2_esp.pdf
- Peña, J., & Quiroz Monsalvo, A. (2016). Problemas y necesidades por Distritos Judiciales. In J. I. Peña, & A. W. Quiroz Monsalvo, *Diagnóstico de la situación de la Justicia Ordinaria* (pp. 19-112). Bogotá: Ibáñez.
- Red de Ciudades Cómo vamos. (2016). Retrieved 4 de Noviembre de 2016 from <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/percepcion-ciudadana-red-de-ciudades-como-vamos-2015-miciudadcomparada/>
- Revista Semana;. (19 de Febrero de 2011). *www.semana.com*. Retrieved 8 de Noviembre de 2016 from *www.semana.com*:
www.semana.com/nacion/articulo/el-carrusel-magistrados/235779-3
- Revista Semana. (1 de Junio de 2015). *www.semana.com*. Retrieved 2 de Diciembre de 2016 from *www.semana.com*: www.semana.com/nacion/articulo/linchamiento-ladrones-por-que-en-colombia-hay-justicia-por-la-mano-propia/429908-3
- Revista Semana. (2013). <http://www.semana.com/nacion/articulo/magistrado-henry-villarraga-conversaciones-falsos-positivos/362694-3>. Retrieved 11 de Noviembre de 2016 from *www.semana.com*: *www.semana.com*
- Ricardo Ezqueda, R. (2016). La política de descongestión judicial 2009-2014, un costoso e ineficiente esfuerzo. *Revista Derecho Público* , 4-36.
- Sampedro Arrubla, J., Coronado , J., Quiñones Camargo, C., & Suelte Cock, V. (2014). Proyecto de atención a víctimas de violencia sexual. *Vniversitas* (129), 275-315.
- Samper Pizano, D. (16 de Junio de 2012). Retrieved 31 de Marzo de 2016 from *www.eltiempo.com*: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11952774>
- Santos, B., & García Villegas, M. (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia* (Vol. I). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Santos, L. (2014). Modelos de gestión: hacia un nuevo derecho procesal organizacional. *Revista de Derecho Público* (32).
- Sentencia C-242 de 1997, C-242 de 1997 (Corte Constitucional 20 de Mayo de 1997).
- Sentencia C-279 de 2013, C-279 de 2013 (Corte Constitucional 15 de Mayo de 2013).
- Sentencia C-373 de 2016, C-373 de 2016 (Corte Consitucional 13 de Julio de 2016).
- Sentencia C-713 de 2008, C-713 de 2008 (Corte Constitucional 15 de Julio de 2008).
- Sentencia C-836 de 2001, C-836 de 2001 (Corte Constitucional 9 de Agosto de 2001).
- Sentencia del 14 de abril de 2016, Radicación No. 85.015. (Corte Suprema de Justicia 14 de Abril de 2016).
- Sentencia del 1º de noviembre de 2013, 08001310300819942663001 (Corte Suprema de Justicia 1 de Noviembre de 2013).

Sentencia del 26 de abril de 2016, Radicado STP 5300-2016 (Corte Suprema de Justicia 26 de Abril de 2016).

Sentencia del 27 de julio de 2011, 1100111200020080176001 (Consejo Superior de la Judicatura 27 de Julio de 2011).

Sentencia del 4 de junio de 2012, 11001020400020120082301 (Corte Suprema de Justicia, 4 de Junio de 2012).

Sentencia del 6 de abril de 2011, 20001110200020080029401 (Consejo Superior de la Judicatura 6 de Abril de 2011).

Sentencia T-079 de 1993, T-079 de 1993 (Corte Constitucional 26 de Febrero de 1993).

Sentencia T-444 de 2014, T-444 de 2014 (Corte Constitucional 4 de Julio de 2014).

Sentencia T-493 de 2003, T-493 de 2003 (Corte Constitucional 11 de Junio de 2003).

Sentencia T-496 de 2008, T-496 de 2008 (Corte Constitucional 16 de Mayo de 2008).

Sentencia T-585A de 2011, T-585A de 2011 (Corte Constitucional 28 de Julio de 2011).

Sentencia T-843 de 2011, T-843 de 2011 (Corte Constitucional 8 de Noviembre de 2011).

Torres Corredor, H. (2013). Gobierno, administración y presupuesto de la justicia. In C. E. Justicia, *Aproximación a la historia de una década de transformaciones de la justicia colombiana*. Bogotá: Legis.

Transparency International. (2015). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Transparency International.

U.S. Agency for International Development . (2002). *Pautas para promover la Independencia y la Imparcialidad Judicial*. U.S. Agency for International Development, Office of Democracy and Governance.

Universidad de Chile. (8 de Julio de 2016). www.derecho.uchile.cl. Retrieved 24 de Noviembre de 2016 from www.derecho.uchile.cl: <http://www.derecho.uchile.cl/noticias/123405/se-constituye-comision-de-estudio-de-nueva-codificacion-comercial>

UNODC. (2008). www.unodc.org. Retrieved 25 de Noviembre de 2016 from www.unodc.org: [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0852046%20WP%20Good%20Practices%20\(S\).pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0852046%20WP%20Good%20Practices%20(S).pdf)

Uprimny Yepes, R., & Durán, J. (2014). *Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia*. (N. Unidas, Ed.)

Vargas Viancos, J. E. (2003). Eficiencia en la Justicia. *Revista Sistemas Judiciales* (6), 455-512.

Vargas Viancos, J. (Febrero de 2006). Herramientas para el diseño de despachos judiciales. *Revista Sistemas Judiciales* .

Vargas Viancos, J. E. (2007). Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces. *En Foco* (117), 0717-9987.

Ventura Robles, M. (2007). *Estudios sobre el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. San José, Costa Rica.

W Radio. (10 de Octubre de 2016). www.wradio.com.co. Retrieved 1 de Diciembre de 2016 from www.wradio.com.co: www.wradio.com.co/noticias/judicial/mision-justicia-propondra-al-pais-una-reforma-de-la-rama-judicial/20161010/nota/3270420.aspx

World Justice Project. (2016). *www.worldjusticeproject.org*. Retrieved 11 de
Noviembre de 2016 from *www.worldjusticeproject.org*:
<http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/COL>
XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. (4-6 de Marzo de 2008).
www.cumbrejudicial.org. Retrieved 17 de Mayo de 2016 from
www.cumbrejudicial.org:
www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=d90f4176-90f8-4c14-b50d-0c0dfe29d63f&groupId=10124

ANEXO 1- TIPOLOGÍAS DE MUNICIPIOS

De acuerdo con la clasificación del DNP existen 7 tipologías de municipios además de Bogotá, y se agrupan en entornos de desarrollo Robusto, Intermedio e Incipiente.

i) **Entorno de Desarrollo Robusto**, los municipios pertenecientes a las tipologías A y B, que se encuentran en el tercio más alto de la escala de la valoración de los componentes, y representan el 6,2% del total de los municipios del país.

ii) **Entorno de Desarrollo Intermedio**, los municipios pertenecientes a las tipologías C, D y E, que se encuentran en el segundo tercio de la escala de la valoración de los componentes, y representan el 65% del total de los municipios, es decir los el grueso de los municipios del país.

iii) **Entorno de Desarrollo Incipiente**, los municipios pertenecientes a TIP F y G, que se encuentran en el tercio más bajo de la escala de la valoración de los componentes, y representan el 29,1% del total de los municipios del país.

Clasificación de Municipios por categorías de ruralidad según entorno de desarrollo y tipologías

TIPOLOGÍAS SEGÚN ENTORNO DE DESARROLLO	CATEGORIAS DE RURALIDAD				
	Ciudades y Aglomeraciones	INTERMEDIO	RURAL	RURAL DISPERSO	Total
Robusto	53	11	3	1	68
A	5				5
B	48	11	3	1	63
Intermedio	56	244	242	170	712
C	29	67	48	14	158
D	19	94	84	64	261
E	8	83	110	92	293
Incipiente	7	58	128	127	320
F	6	36	86	81	209
G	1	22	42	46	111
Total Municipios	116	313	373	298	1100

Cálculos CEJ con base en las Tipologías Municipales del DNP

ANEXO 2. EXPLICACIÓN DEL SISTEMA EVALUACIÓN Y CALIFICACIÓN DE SERVICIOS DE LOS FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL

La evaluación y calificación de servicios de los funcionarios y empleados de carrera de la Rama Judicial, se encuentran reglamentadas actualmente en el Acuerdo No. PSAA14-10281 de 24 de diciembre de 2014, el cual rige para las evaluaciones de los períodos de calificación que inician a partir del 1 de enero de 2015 y estipula varias precisiones a saber:

1. Sujetos evaluables: serán los servidores judiciales vinculados por el sistema de carrera, los cuales también se deberán calificar cuando estén desempeñando cargo de descongestión.
Así mismo, el Acuerdo preciso que este régimen de evaluación y calificación no se aplica a los empleados, jueces o magistrados que tengan régimen especial, a los magistrados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales, ni a los empleados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales y Superior de la Judicatura y de las Direcciones Ejecutiva de Administración Judicial y Seccionales, quienes tienen una regulación especial en atención a que no cumplen función judicial.
2. Periodicidad: La calificación integral de servicios de los magistrados de Tribunales Superiores, Administrativos y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Seccionales de la Judicatura, se llevará a cabo bienalmente; la de los jueces y empleados, anualmente.
3. Efectos de la Calificación insatisfactoria. La calificación insatisfactoria de servicios de funcionarios y empleados implica la exclusión de la carrera judicial, ambas decisiones se contendrán en el mismo acto administrativo, contra el que proceden recursos y cuyo efecto en firme da lugar al retiro inmediato del servicio.
4. Características del Plan de Mejoramiento: el cual consiste en un programa de actividades y compromisos que contiene las acciones que podrá ejecutar el servidor judicial en un tiempo determinado para mejorar su desempeño durante el siguiente período a evaluar, mejorar sus prácticas y lograr aumentar los niveles de eficiencia, idoneidad, calidad y productividad respecto de las actividades y/o tareas bajo su responsabilidad, permitiendo la realización de un seguimiento de su gestión. En ningún caso el Plan de Mejoramiento podrá comprender aspectos que afecten la autonomía e independencia judicial.
5. El Acuerdo diseñó un mecanismo de evaluación de acuerdo a la categoría del juez, tal como se explica a continuación: