

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

Premio Luis Carlos Sarmiento

---



Bogotá D.C., junio de 2016

## TABLA DE CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>PARTE I: CARACTERIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA FORMAL EN COLOMBIA .....</b>	<b>14</b>
1.1. RESEÑA DE LOS PRINCIPALES LOGROS Y AVANCES EN MATERIA DE JUSTICIA .....	17
<b>II ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LOS ATRIBUTOS DE LA JUSTICIA .....</b>	<b>23</b>
3.1. LIMITADO ACCESO DE LOS COLOMBIANOS AL SISTEMA DE JUSTICIA.....	24
3.1.1. <i>Estado actual</i> .....	26
3.1.1.1. <i>Barreras culturales y desconocimiento de derechos</i> .....	28
3.1.1.2. <i>Barreras geográficas</i> .....	36
3.1.1.3. <i>Barreras económicas</i> .....	42
3.1.1.4. <i>Déficit de legitimidad</i> .....	46
3.1.1.5. <i>Ausencia de reglas de calidad del servicio</i> .....	55
3.1.1.6. <i>Déficit de atención a víctimas y protección a testigos</i> .....	59
3.2. INDEPENDENCIA JUDICIAL .....	65
3.2.1. <i>Estado actual</i> .....	67
3.2.1.1. <i>Interferencias indebidas de los medios de comunicación</i> .....	69
3.2.1.2. <i>Mecanismos insuficientes para garantizar la capacidad del juez</i> .....	71
3.2.1.3. <i>La imprecisión en el manejo de fuentes del derecho y la gestión deficiente de la información</i> .....	78
3.2.1.4. <i>Fallas en los mecanismos de control</i> .....	81
3.2.1.5. <i>Interferencia derivada de la acción de las partes y de grupos de poder</i> .....	83
3.2.1.6. <i>Interferencia en la justicia derivada de la acción de otras Ramas del poder público</i> .....	86
3.3. SEGURIDAD JURÍDICA .....	88
3.3.1 <i>Estado actual</i> .....	90
3.3.1.1. <i>Falta de certeza sobre las fuentes del derecho</i> .....	92
3.3.1.2. <i>Incertidumbre sobre los tiempos de resolución de los procesos</i> .....	96
3.3.1.3. <i>Fallas en la producción y en la publicidad de la jurisprudencia</i> .....	97
3.3.1.4. <i>Multiplicidad de acciones y de recursos de impugnación</i> .....	101
3.3.1.5. <i>Falta de efectividad de la jurisprudencia de las Altas Cortes</i> .....	101
3.4. EFECTIVIDAD DE LA JUSTICIA .....	103
3.4.1. <i>Estado actual</i> .....	105
3.4.1.1. <i>Eficacia de la administración judicial</i> .....	114
3.4.1.2. <i>Fallas en el gobierno y en la administración de la Rama Judicial</i> .....	119
3.4.1.3. <i>Problemas que se derivan del órgano de gobierno:</i> .....	124
3.4.1.4. <i>Fallas en la dirección del proceso</i> .....	128
3.4.1.5. <i>Falta de apoyo técnico y administrativo en el proceso y en la decisión judicial</i> .	130
3.4.1.6. <i>Deficiencias de inversión</i> .....	131
3.4.1.7. <i>Restringido cumplimiento de las decisiones judiciales</i> .....	136
3.4.1.8. <i>Inadecuada infraestructura física y tecnológica</i> .....	139
3.4.1.9. <i>Deficiencia en el modelo de gestión y atención al usuario</i> .....	147
<b>4. CONCLUSIONES Y HALLAZGOS PRINCIPALES .....</b>	<b>149</b>
<b>PARTE II ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA JUSTICIA FORMAL EN COLOMBIA .....</b>	<b>160</b>

LAS PROPUESTAS .....	164
<i>SOLUCIONES PARA MEJORAR EL ACCESO A LA JUSTICIA FORMAL .....</i>	<i>164</i>
<i>SOLUCIONES PARA MITIGAR LOS RIESGOS DE INTERFERENCIA A LA INDEPENDENCIA</i>	
<i>JUDICIAL.....</i>	<i>179</i>
<i>SOLUCIONES PARA COMBATIR LA INSEGURIDAD JURÍDICA.....</i>	<i>198</i>
<i>SOLUCIONES PARA COMBATIR LA INEFICACIA E INEFICIENCIA DE LA JUSTICIA .....</i>	<i>204</i>
LA PRIORIZACIÓN.....	216
<b>ANEXO NO. 1- TIPOLOGÍAS DE MUNICIPIOS.....</b>	<b>230</b>
<b>ANEXO NO. 2- EXPLICACIÓN DEL SISTEMA EVALUACIÓN Y CALIFICACIÓN DE SERVICIOS</b>	
<b>DE LOS FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL.....</b>	<b>232</b>
<b>ANEXO NO. 3 - CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PSD 2011-2014.....</b>	<b>244</b>

## PRESENTACIÓN

La Corporación Excelencia en la Justicia (en adelante CEJ) presentó en el año 2015 una propuesta de investigación a la Asociación de Instituciones Financieras –ANIF-, para participar en el premio a la investigación en políticas públicas Luis Carlos Sarmiento Angulo. La propuesta de investigación resultó ganadora, y los resultados se presentan hoy en este documento.

La propuesta caracteriza los aspectos más relevantes la justicia formal en Colombia, - entendida como la función de dirimir conflictos por parte de las autoridades pertenecientes a la Rama Judicial-, con el fin de entender el grave deterioro de la imagen de los jueces y del sistema judicial entre los ciudadanos, y proponer acciones estratégicas para recuperar la legitimidad perdida, en un lapso de tiempo no superior a veinte años.

El sistema de justicia colombiano es complejo y un análisis de todos los elementos que lo componen tardaría varios años. Por eso, en este informe se enfocó en la justicia formal, sobre todo, desde el punto de vista institucional. Así, se dejó de lado otros sectores de la justicia como la prevención de los conflictos, el sistema penitenciario y carcelario, la justicia alternativa, la justicia penal militar, la justicia indígena y 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 otros tipos

de justicia que no se incluyeron en esta oportunidad, por limitaciones financieras y de tiempo, pero espera retomarlas en un futuro próximo. Igualmente, se excluyen los análisis económicos a profundidad y sociológicos relacionados con los resultados de la justicia formal.

En esta investigación, la Corporación Excelencia en la Justicia aprovechó todo el conocimiento adquirido en 20 años de su existencia y contó con el conocimiento de expertos generosos que han participado en distintas de las mesas convocadas por la CEJ en años recientes.

La Caracterización de la justicia formal en Colombia es una radiografía de un momento determinado pero que refleja adecuadamente los grandes problemas del sistema, muchos de ellos persistentes en el tiempo, y que se resisten a desaparecer.

En esta caracterización 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 ellos en la reciente publicación “Aproximación a la historia de una década de transformaciones de la justicia colombiana” – octubre de 2013”. 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 reconocer su función como un

servicio público ciudadano. Además, hoy se producen más datos que nos permiten conocer mejor lo que pasa con la justicia formal en Colombia.

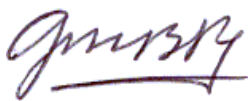
Permanentemente en diferentes escenarios, tanto nacionales e internacionales, la Corporación entrega siempre un parte medianamente optimista sobre la situación de la justicia, pues somos conscientes de los esfuerzos realizados y de la calidad humana y profesional de la gran mayoría de los jueces, sobre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

Partiendo de los avances, la Caracterización pone de presente el gran cúmulo de problemas o fallas que tiene la justicia, muchos de los cuales –vale la pena decir– tienen causas externas al propio Poder Judicial. Esperamos que este documento aporte a la construcción de soluciones viables para la superación de estos problemas, y es por ello, que nos atrevemos a proponer algunas acciones y unas metas estratégicas que se deben lograr para que la justicia recupere la legitimidad perdida y que 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 que nos han otorgado.

Este premio 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.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'GMBR', with a horizontal line underneath.

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. Sin embargo, como insumo fundamental para la construcción de un plan de acción o de una agenda estratégica, es imprescindible que se realice una caracterización del Sistema de Justicia.

La primera parte de este documento se ocupa de la caracterización del estado actual de la justicia formal en Colombia, que describe la naturaleza, alcance y atributos que debe cumplir, para posteriormente identificar sus falencias y/o problemáticas asociadas.

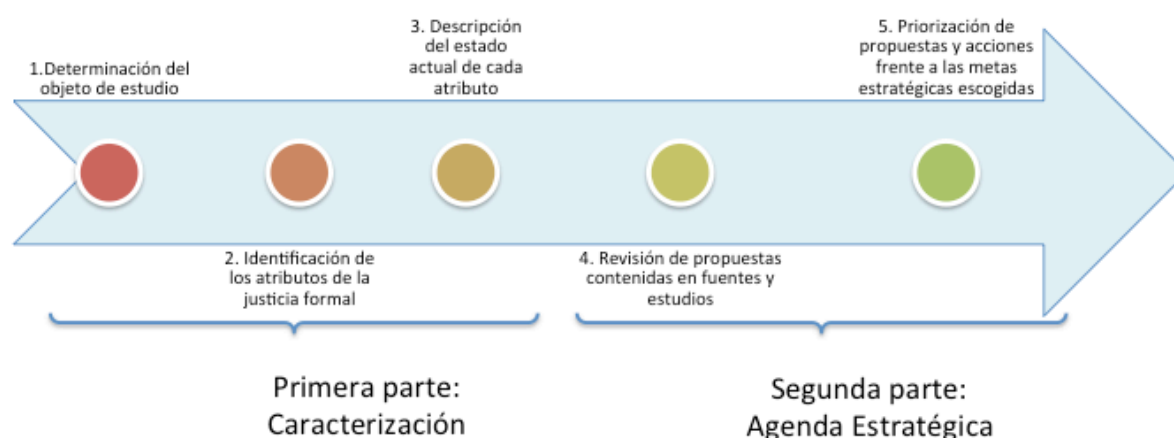
En la segunda parte se proponen elementos para la construcción de una Agenda Estratégica –en adelante AEJ- que contempla acciones concretas, viables y efectivas para superar y/o avanzar, en los próximos 20 años, en la resolución de los principales problemas examinados.



El propósito principal de la AEJ es establecer los puntos clave de intervención frente a los distintos problemas caracterizados, determinando algunas acciones que permitan superarlos y estableciendo las principales metas estratégicas en pro de un sistema de justicia cada vez más legítimo para los colombianos; legitimidad que solo se podrá lograr con los buenos resultados judiciales.

### Metodología de la investigación

La construcción del documento se realizó en cinco (5) fases como se muestra a continuación:



La construcción de la caracterización se desarrolló en tres fases: 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.

La primera fase consistió en un breve análisis de las tres acepciones de la justicia en Colombia, pues este término abarca un derecho fundamental, una función pública y un servicio público esencial, cada uno con atributos y estándares diferentes.

Dada esa naturaleza múltiple del Sistema de Justicia Formal, se determinaron los atributos básicos que debe cumplir la justicia formal en Colombia de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales y opiniones de expertos. Los atributos seleccionados para efectos de este análisis son entonces: 1) el acceso a la justicia; 2) la independencia judicial; 3) la seguridad jurídica y 4) la eficiencia y eficacia.

Finalmente, 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 disponibles, recogió el conocimiento adquirido en la materia desde distintas investigaciones y observaciones realizadas a lo largo de sus 20 años de existencia para enfocarlo en este análisis particular, y utilizó la metodología de Focus Group con expertos de diferentes disciplinas y con el equipo interno de la Corporación. El resultado de la fase de diagnóstico fue sintetizado en un “Árbol de problemas”<sup>1</sup>, 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 facilita su agrupación en distintas categorías<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Para este fin se utilizó la herramienta de mapas mentales Mindjet Mindmanager.

<sup>2</sup> En este documento no se incluyen los mapas utilizados por su gran tamaño.

Así, 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 e inciden unas en otras. Finalmente, se presentan las principales conclusiones y hallazgos relacionados con la caracterización de la justicia colombiana.

Cabe aclarar que este ejercicio de caracterización, toda vez que se enfoca en el Sistema de Justicia Formal, no abarca otros elementos relativos a la administración de justicia tales como los mecanismos alternativos de solución de conflictos, ni las funciones jurisdiccionales ejercidas por particulares, funcionarios y entidades de la Rama Ejecutiva, como las Superintendencias. Tampoco incluye las jurisdicciones especiales, como la penal militar, de paz e indígena ni analiza el estado actual de las funciones de prevención de los conflictos y las relacionadas con la administración 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* y se desarrolló a partir de los resultados de la “*Caracterización*”.

Para llegar a las propuestas se adelantaron las siguientes etapas: 1). La revisión y análisis crítico de propuestas de mejoramiento o cambio o buenas prácticas,

disponibles en las fuentes y estudios previos realizados en la materia<sup>3</sup> (incluyendo los propios de la CEJ) o las opiniones de los expertos consultados por la CEJ en diferentes mesas realizadas en los últimos años; y finalmente 2) La priorización de propuestas y acciones a partir de las metas estratégicas planteadas por la CEJ y escogidas además, con la ayuda de expertos y las opiniones de diferentes empresarios consultados.

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, con el fin de provocar un proceso de concertación alrededor de esta visión, al difundirla entre diferentes actores y autoridades y aprovechando la actual coyuntura de reforma al órgano de gobierno de la Rama Judicial, la intención de construir un plan decenal de justicia y la planeación

---

<sup>3</sup> 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 Ministerio 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; estudio 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 Bonivento, la del Ministro Gómez Méndez y la de política criminal del Gobierno Santos y finalmente, 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.

del nuevo país para asumir el postconflicto y la consolidación de la paz en todo el territorio nacional.

Con esta iniciativa, igualmente, la Corporación acudirá a la academia, centros de investigación y grupos de interés, para profundizar en las propuestas y producir documentos específicos de política pública. Finalmente, la CEJ producirá una batería de indicadores básicos para poder hacer seguimiento al desarrollo de la AEJ, algunos de los cuales se incluyen a manera de ejemplo al final de este documento.

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

La administración de Justicia en Colombia es una institución jurídica 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 humanos<sup>4</sup>; 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 expresamente ha señalado la característica de función de la Administración de Justicia, que es a su vez de carácter independiente y permanente. Así lo ha manifestado *“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 242/97, 1997). Por su parte, la doctrina ha complementado ese

---

<sup>4</sup> 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.

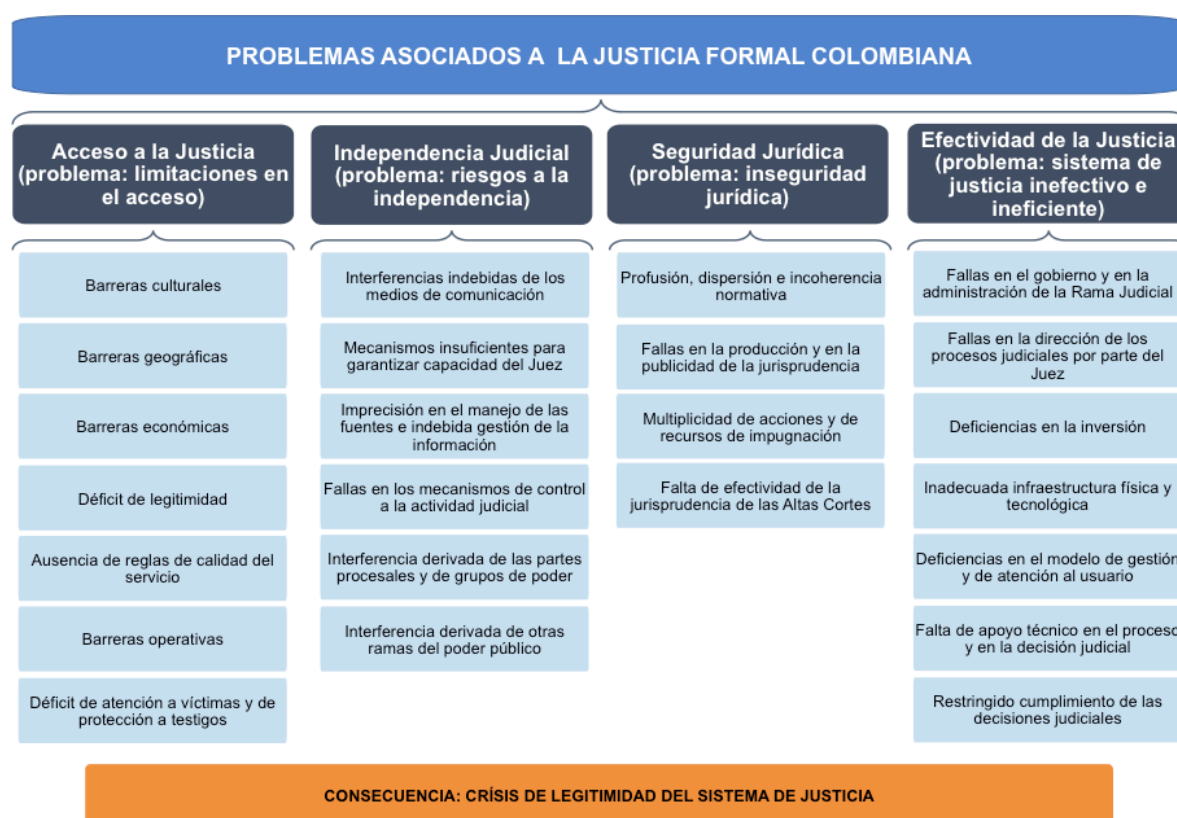
alcance, en tanto ha definido a la Administración de Justicia como la función pública encargada de resolver conflictos con determinada relevancia social, con el fin de mantener la vigencia de los derechos y evitar el uso de la fuerza por parte de los ciudadanos (Marabotto Lugaro, 2003, pág. 293).

Ahora bien, en lo concerniente a la naturaleza de ***derecho fundamental***, en cuanto al acceso (también conocido como tutela judicial efectiva), este se desprende de su finalidad de 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.

De lo anterior se deriva finalmente el tercer elemento inherente a la naturaleza de la administración justicia, cual es el de ***servicio público esencial***, que 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)[2].

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.

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 esta limitación, es necesario aclarar que la caracterización no abarca de manera exhaustiva todos los problemas de la justicia y reconoce que existen un sinnúmero de áreas de oportunidad para mejorarla que no fueron abordadas en este documento. Por ello, se optó por identificar principalmente aquellos problemas que afectan de manera estructural al sistema, y que en definitiva debilitan la legitimidad del mismo:





Con lo anterior, se descartan situaciones coyunturales y/u ocasionales que afectan la administración de justicia, pero que no tienen la entidad suficiente para ser consideradas como problemáticas estructurales.

La identificación de los problemas de acuerdo a los atributos de la justicia, para efectos de la búsqueda de sus soluciones pueden ser clasificadas desde la demanda y la oferta, o si son internas o externas al sistema de justicia, sin embargo, estas clasificaciones son imprecisas pues existen problemas que comparten características de unas y otras, por lo que no se incluyeron.

### **1.1. RESEÑA DE LOS PRINCIPALES LOGROS Y AVANCES EN MATERIA DE JUSTICIA**

Antes de iniciar a identificar los problemas que aquejan a la justicia formal en Colombia, no se puede pasar por alto los avances más importantes del sistema de justicia alcanzados en los últimos años y que, indudablemente en algún grado han contribuido a su mejoramiento y que se pueden sintetizar en:

- La relativa independencia judicial en especial la no interferencia de las otras dos ramas del poder público.
- La acción de tutela que ha sido una revolución pacífica para reivindicar derechos fundamentales, a pesar de los abusos.

- 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 delincuentes de “cuello blanco”.

El control que ha ejercido sobre los otros poderes del Estado. Los ejemplos serían innumerables de sentencias que han limitado el poder del ejecutivo y del legislativo.

Su papel en la transformación del derecho y de sus fuentes. La jurisprudencia colombiana esta en 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 CCA y el CGP que son vanguardistas, tienen menos procesos, más simplificados, con intermediación y oralidad.

- En los años recientes se han hecho importantes esfuerzos presupuestales para que la Rama Judicial cuente con más recursos que ha permitido, por ejemplo, reducir los inventarios en más de quinientos mil procesos.
- Hoy la justicia tiene mejores instalaciones. Pero este es uno de los grandes retos, pues aún distan de ser las requeridas para el estatus que debe tener la justicia y en un porcentaje superior al 70%, las instalaciones son arrendadas .
- En los últimos 25 años se han expandido de manera significativa los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- 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.
- Sin que exista una política expresa de lucha contra la corrupción, en los últimos años se han procesado por hechos de corrupción a un número importante de jueces, magistrados, fiscales y empleados de los despachos . Ha aumentado la denuncia y el control interno en estas materias.
- 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 determinados 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. Esta presión ciudadana está logrando cosas como la depuración de las Altas Cortes.

Los siguientes indicadores dan cuenta de algunos avances significativos en el sector judicial<sup>5</sup>:

- La demanda de justicia ha aumentado, al igual que los egresos efectivos y el inventario de procesos se ha reducido en los últimos 5 años:

**Tabla No. 1 Comportamiento de los ingresos, egresos e inventarios de la Rama Judicial**

<b>Ingresos efectivos de casos por año (demanda)</b>			
<b>Jurisdicción</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>Var.</b>
Disciplinaria	39.052	32.365	-17%
Administrativa	218.980	287.906	31%
Ordinaria	1.675.809	1.932.266	15%
<b>Total Demanda</b>	<b>1.933.841</b>	<b>2.252.537</b>	<b>16%</b>

<b>Egresos efectivos de casos por año</b>			
<b>Jurisdicción</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>Var.</b>
Disciplinaria	32.765	31.210	-5%
Administrativa	181.036	229.503	27%
Ordinaria	1.899.293	1.610.146	-15%
<b>Total egresos</b>	<b>2.113.094</b>	<b>1.870.859</b>	<b>-11%</b>

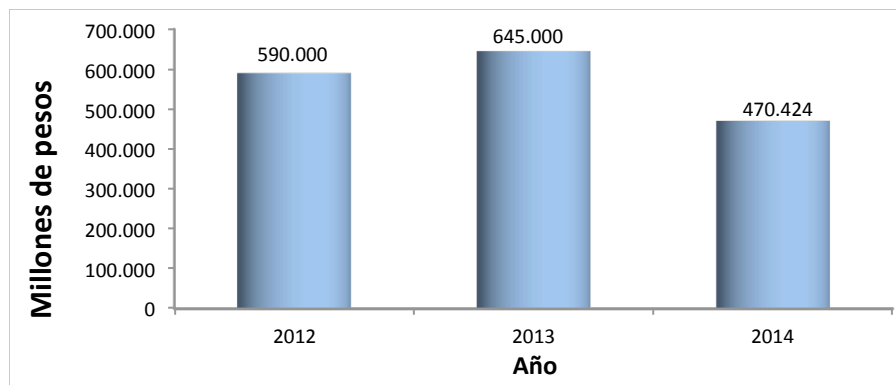
<b>Inventarios (procesos acumulados)</b>			
<b>Jurisdicción</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>Var.</b>
Disciplinaria	31.936	33.433	5%
Administrativa	234.139	215.700	-8%
Ordinaria	1.039.069	1.004.829	-3%
<b>Total inventario</b>	<b>1.305.144</b>	<b>1.253.962</b>	<b>-4%</b>

Fuente: Informe al Congreso del CSdJ 2015.  
Gráfico: Elaboración CEJ

<sup>5</sup> A partir de los datos aportados por el Consejo Superior de la Judicatura. Ingresos totales efectivos por Jurisdicción y especialidad de Altas Cortes, Tribunales y Juzgados depurados bajo la metodología de la CEJ. Incluye tutelas.

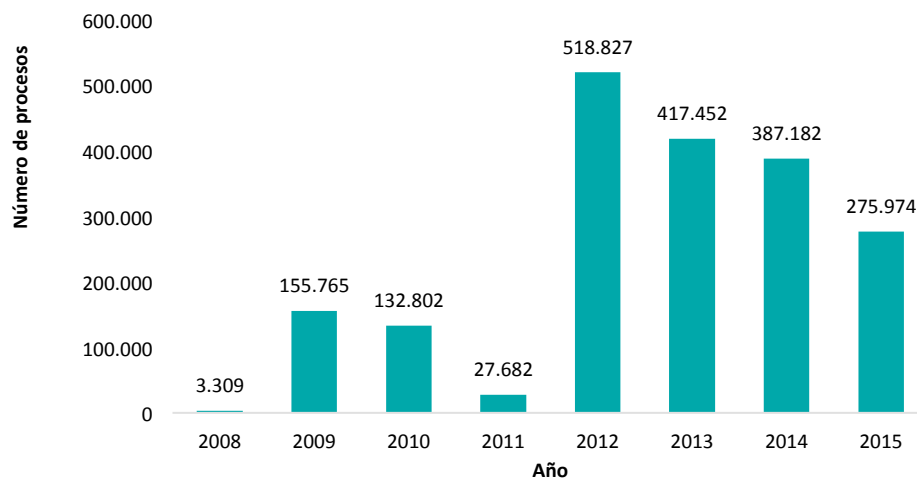
- Se han realizado esfuerzos para reducir la congestión y han generado resultados. Las siguientes gráficas muestran el presupuesto destinado al Plan Nacional de descongestión y los resultados en egresos efectivos generados con este plan:

**Gráfico No. 1 Presupuesto del Plan Nacional de Descongestión**



Fuente: Informe al Congreso del CSdJ 2015.  
Gráfico: Elaboración CEJ

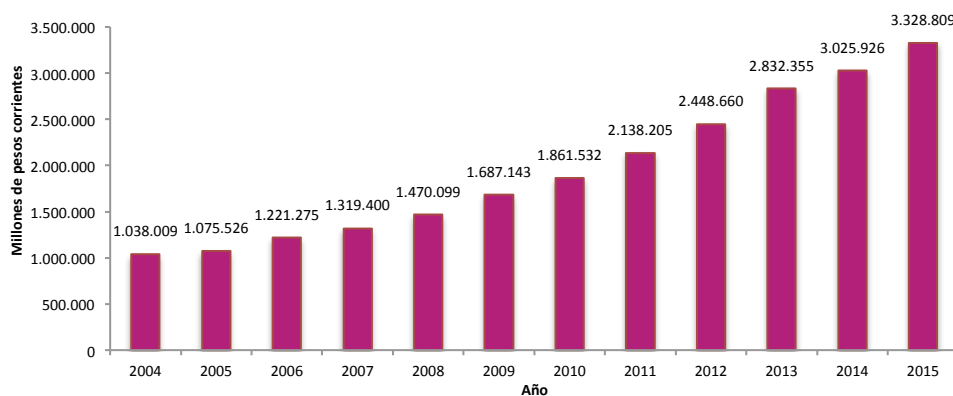
**Gráfico No. 2 Egresos efectivos por descongestión**



Fuente: Informe al Congreso del CSdJ 2015.  
Gráfico: Elaboración CEJ

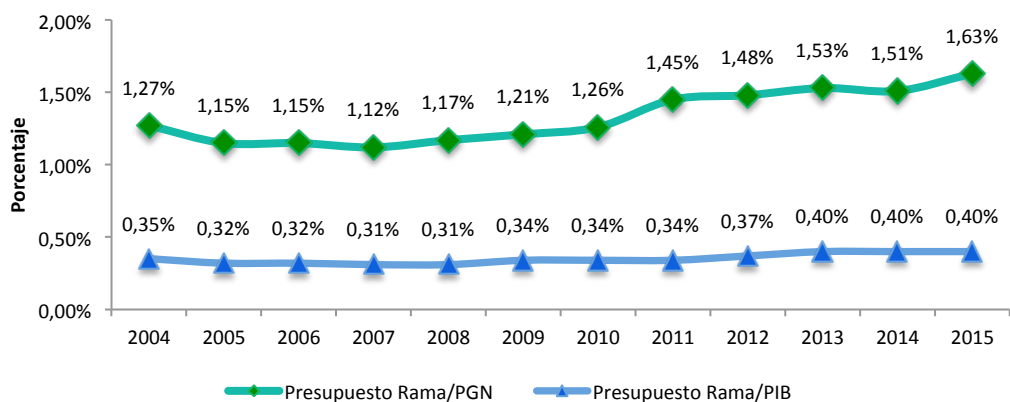
- El presupuesto asignado a la Rama Judicial ha aumentado en los últimos años:

**Gráfico No. 3 Presupuesto asignado a la Rama Judicial**



Fuente: Informe al Congreso del CSdJ 2015.  
Gráfico: Elaboración CEJ

**Gráfico No. 4 Participación del presupuesto de la Rama Judicial en el PIB y el Presupuesto General de la Nación**



Fuente: Informe al Congreso del CSdJ 2015.  
Gráfico: Elaboración CEJ

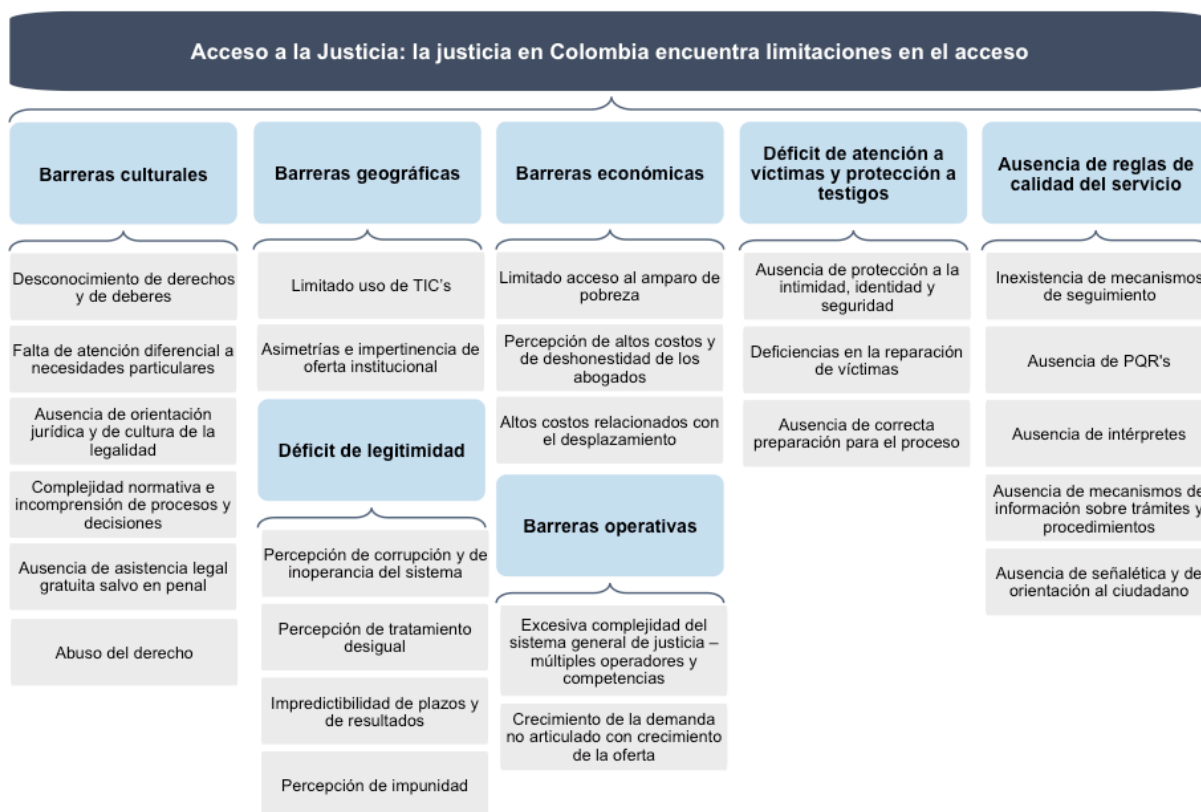
## **II ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LOS ATRIBUTOS DE LA JUSTICIA**

Para efectos de la caracterización de la Justicia Formal en Colombia, la CEJ trabaja sobre los principales atributos asociados a su naturaleza y fin, estos son:

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

A partir de estos se establecen los principales problemas asociados, con base en la opinión de los expertos, los hallazgos generados por la CEJ, la lectura de informes e investigaciones pertinentes, y las cifras disponibles.

### 3.1. LIMITADO ACCESO DE LOS COLOMBIANOS AL SISTEMA DE JUSTICIA



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, Corte Constitucional, Sentencia C-279/13).

El derecho de acceso a la justicia se encuentra expresamente consagrado –y garantizado- por la Constitución Política (Art. 229) y este mandato es desarrollado en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (en adelante LEAJ) como un servicio



público, por lo que el sistema de justicia también debe asegurar los siguientes principios, reconocidos en pronunciamientos del sistema Interamericano de Derechos Humanos: el Acceso garantizado<sup>6</sup>, gratuidad<sup>7</sup> o costos razonables<sup>8</sup>, celeridad<sup>9</sup> y oralidad<sup>10</sup>, continuidad e igualdad. (Méndez, 2000)

Para garantizar que el acceso sea real y efectivo, las autoridades están en la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho (Sentencia C-279/13), 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.

---

<sup>6</sup> Ver el artículo 2º 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"*

<sup>7</sup> Ver el 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"*

<sup>8</sup> 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.

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

<sup>10</sup> 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."*

En cuanto al acceso a la justicia, existen precisiones especiales para las personas en condición de vulnerabilidad conocidas como las Reglas de Brasilia, que incluyen previsiones especiales sobre cultura jurídica, asistencia legal, derecho a un intérprete y la revisión de formas procesales<sup>11</sup>.

### 3.1.1. Estado actual

El acceso a la justicia en Colombia es limitado, persisten obstáculos para que todas las personas lleven sus conflictos a la justicia formal y puedan hacerlo en condiciones de igualdad.

Actualmente, es posible identificar al menos siete barreras u obstáculos frente al acceso libre y en condiciones de igualdad de todas las personas al sistema de justicia formal y que permiten afirmar que este derecho es limitado. Existen entonces: 1) Barreras culturales y desconocimiento de derechos y deberes, 2) Barreras geográficas, 3) Barreras económicas, 4) Déficit de legitimidad, 5) Inexistencia de estándares de calidad del servicio, 6) Barreras operativas y 7) Déficit de atención a víctimas y de protección a testigos.

Al respecto, es oportuno mencionar que la CEJ ha llevado a cabo diferentes estudios en torno al tema de acceso a la justicia, bajo la metodología denominada *Necesidades Jurídicas Insatisfechas*- en adelante NJI-<sup>12</sup>. Particularmente, resaltan cinco (5) estudios

---

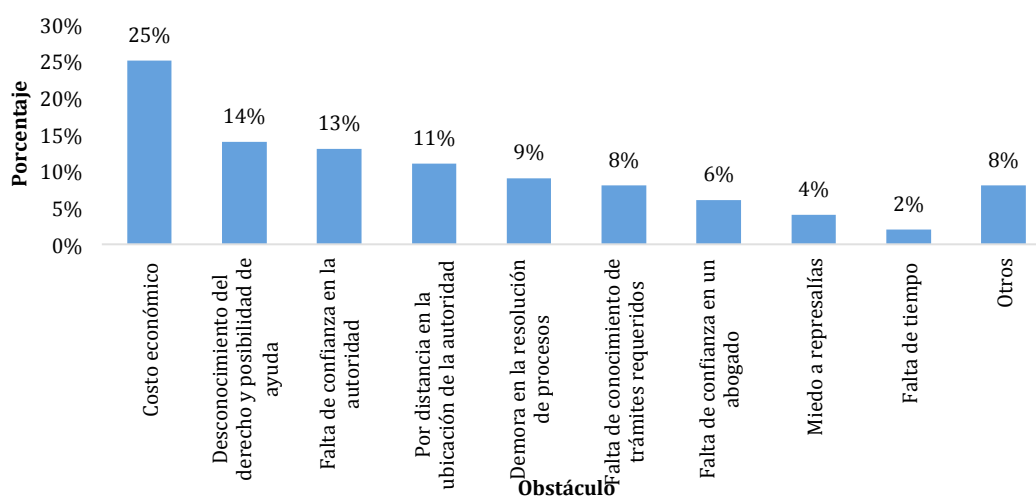
<sup>11</sup> Para conocer el contenido completo de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, producto de la XI Cumbre Judicial Iberoamericana, ver: [http://www.cumbrejudicial.org/c/document\\_library/get\\_file?uuid=10cef78a-d983-4202-816e-3ee95d9c1c3f&groupId=10124](http://www.cumbrejudicial.org/c/documen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

<sup>12</sup> Esta metodología fue desarrollada por la Organización de Naciones Unidas -ONU-.

de caso realizados 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 hacerlo<sup>13</sup>.

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 sobre los demás.

**Gráfico No. 5 Obstáculos que impiden el acceso a la justicia: Caso Armenia (2010)**



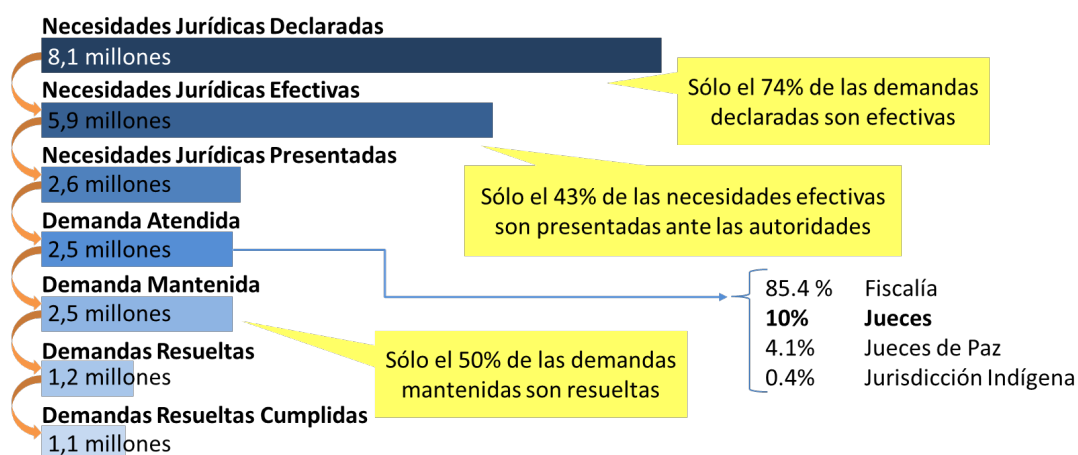
Fuente: Estudio de Necesidades Jurídicas Insatisfechas- CEJ.  
Gráfico: Elaboración CEJ

Posteriormente, el Ministerio de Justicia realizó la Gran Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas –en adelante GENJI- de cobertura nacional, y que contiene

<sup>13</sup> Para conocer en detalle los estudios en la materia, recomendamos visitar la página web de la CEJ: [www.cej.org.co](http://www.cej.org.co)

resultados diferenciados por población i) general, ii) en condición de discapacidad y iii) en pobreza extrema. Este estudio sugiere que tan solo el 10% de las necesidades jurídicas declaradas llegan al conocimiento de los jueces, como se ilustra a continuación.

**Gráfico No. 6 Pirámide de litigiosidad**



[Estudio de NJI, DeJusticia – CCB – MJD [2013] -> Base 6.086 encuestas

Gráfico: Elaboración CEJ.

Para entender el fenómeno anterior es necesario mirar en detalle cada una de las razones susceptibles de obstaculizar el acceso a la justicia en Colombia y establecer sus principales manifestaciones.

### 3.1.1.1. Barreras culturales y desconocimiento de derechos

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

con una amplia variedad étnica<sup>14</sup>, 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, p. 57)

En estudios recientes realizados por la CEJ en materia de justicia rural (Corporación Excelencia en la Justicia, Diseño de las bases de un modelo de justicia para las zonas rurales de Colombia, 2014), se diagnosticó por ejemplo que la oferta municipal de justicia no es pertinente con la tipología de los conflictos en las zonas rurales y muestra las dificultades que se presentan con el modelo de justicia homogéneo adoptado en el país. Estas necesidades particulares y en especial las de la población vulnerable no reciben una atención diferencial por parte del sistema judicial.

Existe también un desconocimiento general de los derechos y de las acciones que permiten hacerlos valer. En Colombia, tan solo hasta la Constitución Política del 91 se introdujo un lenguaje de derechos y, a pesar de los grandes logros obtenidos con la acción de tutela, todavía falta un empoderamiento en derechos generalizado.

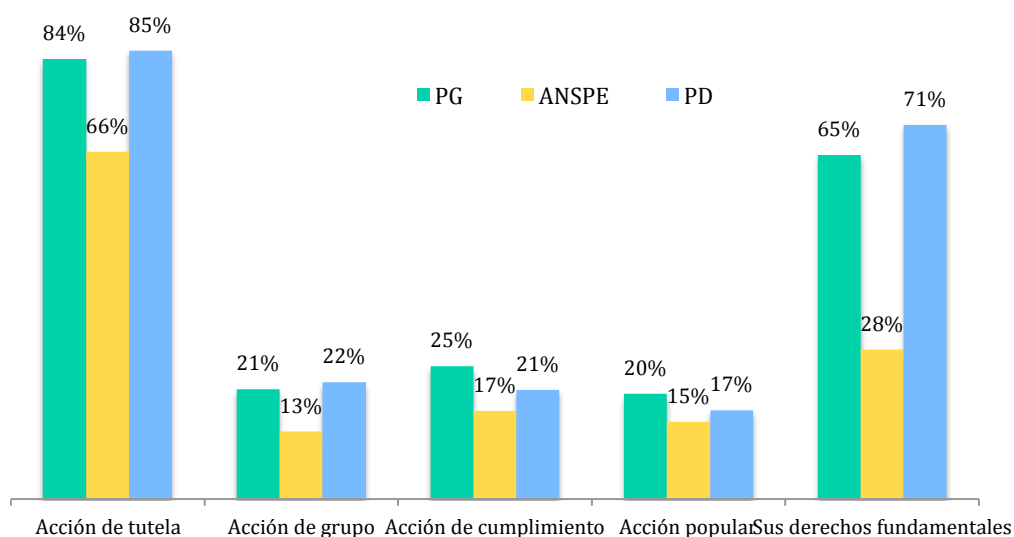
Para una pregunta de la GENJI que indagaba acerca del conocimiento que tienen las personas de la existencia de determinadas acciones y de los derechos fundamentales, se obtuvieron resultados desiguales entre los grupos de población encuestados. El 65% de la población general manifestó que conoce sus derechos; para la población en

---

<sup>14</sup> 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.

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, señala la gran acogida de la acción de tutela, incluso en la población en estado de pobreza extrema.

**Gráfico No. 7 Conocimiento de Derechos y acciones**



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

Evidentemente, la tutela constituye la acción de mayor uso y ha constituido por tanto una de las principales herramientas para lograr este empoderamiento. Tal como ha afirmado la CEJ en ese sentido, la tutela constituye una silenciosa revolución por los derechos ciudadanos (Corporación Excelencia en la Justicia, La acción de tutela: problemas críticos y alternativas de reforma, 2014), no obstante es necesario advertir

que se han presentado abusos de la tutela en algunos casos, lo cual será analizado en la sección correspondiente a *efectividad*.

En este punto también es necesario valorar los esfuerzos realizados para empoderar en derechos por parte de diferentes entidades del Estado, organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional y la academia, la extensa campaña que se realizó una vez entró en vigencia la Constitución del 91 y, en años recientes, el trabajo realizado con las víctimas del conflicto armado.

Sin embargo, estos esfuerzos han sido dispersos, focalizados y no se han dirigido a la formación de los ciudadanos en deberes y obligaciones. Los programas han estado más dirigidos a brindar información que al empoderamiento efectivo, puesto que no van acompañados de políticas públicas duraderas y no han estado acompañados de guías para un correcto uso de la administración de justicia. Las campañas y proyectos de empoderamiento han pasado por alto que los derechos comportan unos deberes para quienes lo ejercen y, en general no han sido acompañadas de políticas pedagógicas para difundir los deberes ciudadanos; por ejemplo, establecer las obligaciones frente a la administración de justicia y el correcto uso de las acciones, acciones evitando el abuso del derecho, las dilaciones de la justicia, los hechos de corrupción, entre otros.

### **Ausencia de orientación jurídica**

El acceso a la justicia no solo se refiere a la eliminación de obstáculos para ingresar a la justicia formal, también implica el ingreso en condiciones de igualdad y esto resulta

crucial para analizar la necesidad de contar con orientación jurídica. El desconocimiento de derechos y las diferencias entre los grupos de población ilustrado en el gráfico anterior, puede ser indicativo de la necesidad de orientar a las personas en una etapa previa y durante el proceso.

La CEJ es consciente de los esfuerzos realizados en los últimos años para brindar orientación jurídica, como es el caso de las víctimas del conflicto armado, las mujeres víctimas de delitos sexuales, los usuarios de los consultorios jurídicos y algunas entidades públicas como las personerías municipales. También son importantes las iniciativas del Ministerio de Justicia y del Derecho, como las Casas de Justicia<sup>15</sup> y la herramienta “Legal.app<sup>16</sup>”, que persiguen este propósito.

Sin embargo, persisten grandes retos en el sentido de ofrecer servicios de orientación legal gratuita, pues éstos siguen siendo limitados, especialmente para la población vulnerable y de zonas rurales. En ese orden, los niveles de cobertura dados a nivel de oferta, no se compadecen con la cantidad de población existente y particularmente aquella que se encuentra en nivel de pobreza monetaria, 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%.

---

<sup>15</sup> El Ministerio de Justicia registra un total de 103 Casas de Justicia en todo el territorio.

<sup>16</sup> A marzo de 2016 el Ministerio de Justicia registró un total de 857.616 consultas realizadas en Legal App. El 48% se realizaron desde Bogotá, 11% desde Medellín y 7% desde Cali.



Así las cosas, la necesidad de contar con oferta suficiente especialmente en materia de asesoría, se produce como resultado esencialmente de la complejidad e incomprensibilidad del sistema (tanto procedimental como normativamente) que existe en Colombia, lo cual en definitiva obstaculiza el acceso a la justicia.

### **Complejidad normativa e incomprensión de normas, procesos y decisiones judiciales**

Los 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 como opera el sistema, cuáles son sus derechos, las acciones para hacerlos efectivos y deberes a su cargo, lo que constituye una clara barrera de tipo cultural. También coinciden con ello reconocidos autores latinoamericanos como Pásara, que 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”* (Pásara, 2003)

Adicionalmente en el país hay 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 general<sup>17</sup>, pues en palabras del Dr. Jaime Giraldo Angel, “*impiden que la ley se escriba en el corazón de los hombres*”. Además este complejo sistema normativo, posee por lo general un lenguaje demasiado técnico que dificulta una verdadera asimilación por parte de la población en general y hace indispensable la presencia de los abogados<sup>18</sup>, aspecto que se abordará en el aparte de *Barreras económicas*.

### **Ausencia de asistencia legal gratuita salvo para casos penales**

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 oficio de los consultorios jurídicos<sup>19</sup> o los defensores públicos, pero como se mencionó anteriormente, dadas las cifras de pobreza monetaria, pueden no ser suficientes para cubrir todos los procesos en los cuales eventualmente participe esta población.

En materia penal la defensa técnica es asumida por la Defensoría del Pueblo. La Dirección Nacional de Defensoría Pública cuenta con 3.382 defensores vinculados por

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Sin embargo la competencia de los consultorios jurídicos está limitada por materias y por cuantía.

contrato de prestación de servicios<sup>20</sup>, que ejercen la defensa de los sindicatos en procesos penales en 302 circuitos judiciales y cubren la meta de abarcar todos los municipios del país. (Defensoría del Pueblo, 2014). Sin embargo en el informe se establece que este número *“sigue siendo insuficiente frente a la necesidad de los colombianos de obtener las garantías requeridas para que accedan en condiciones de igualdad a la administración de justicia”* (Defensoría del Pueblo, 2014).

### **Abuso del derecho**

En el escenario descrito en donde se presenta un alto desconocimiento de derechos y deberes, es muy probable que las personas den un uso inapropiado a las acciones judiciales y generen así condiciones proclives a la figura de abuso del derecho. Esta figura sugiere que los derechos tienen un objeto legítimo y un fin social, con lo cual se deben proscribir las conductas judiciales tendientes a desviar ese objeto. Entre ellas se encuentra el fraude a la ley, y otras conductas que con o sin intención utilicen los derechos para fines ilegítimos. (Rodríguez Arias, 1955)

Esta teoría ha sido aplicada en diferentes casos civiles y también podría también aplicarse al derecho de acción -el derecho que permite a las personas acudir al sistema de justicia para resolver sus conflictos-. El derecho de acción tiene también un fin legítimo que las personas no podrían desconocer válidamente y cada acción tiene un propósito específico.

---

<sup>20</sup> La CEJ ha insistido en la necesidad de vincular a los defensores públicos por contratos de trabajo para brindar estabilidad.

Estas conductas pueden afectar el acceso a la justicia de las demás personas y así 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”*. (Corte Suprema de Justicia S. d., Sentencia del 4 de junio de 2012 , 2012) e incluso puede generar responsabilidad patrimonial para el que promueve el proceso (Corte Suprema de Justicia S. d., Sentencia del 1º de noviembre de 2013, 2013).

Sería abusivo, por ejemplo, utilizar la tutela no como una medida de protección de los derechos fundamentales, sino para perseguir otros fines (por ejemplo pronta atención judicial); utilizar una acción de reparación directa para buscar 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.

#### **3.1.1.2. 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.

### **Asimetrías e impertinencia en la oferta institucional**

En los diferentes estudios de la CEJ<sup>21</sup> se ha detectado que en Colombia existen grandes fallas en la distribución y pertinencia de la oferta de justicia.

Para ilustrar los problemas de acceso a la justicia ligados a la oferta institucional, en primer lugar se pueden analizar comparativamente las cifras de la demanda y la oferta de justicia. Las dos fuentes disponibles coinciden en destacar que la demanda ha crecido en mayor medida que la oferta, pero difieren en el porcentaje.

- En primer lugar, el Consejo Superior de la Judicatura ha manifestado en repetidas ocasiones que, en las últimas dos década, entre 1993 y 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, p. 184)
- Por otra parte la CEJ estableció que entre 1993 y 2013 la demanda aumentó en 175% mientras que la oferta judicial aumentó 48%. Este cálculo se hizo tras depurar los ingresos de la Rama Judicial para considerar únicamente los efectivos con base en datos del SIERJU.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Diseño de justicia rural, Línea de base de la Congestión Judicial de la jurisdicción ordinaria

<sup>22</sup> 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 y control de garantías.

En segundo lugar, la oferta de jueces, fiscales y defensores está distribuida en el territorio de manera asimétrica, pues la presencia de uno y otro no es coincidente. En ese sentido, cabe señalar que el mapa de justicia (que 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 último, el mapa de la defensoría está organizado por regiones y responde, entre otras razones, a la escasez de recursos.

Una distribución asimétrica de la justicia puede afectar el acceso porque en muchos casos 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 (por ejemplo oferta en mecanismos alternativos de solución de conflictos).

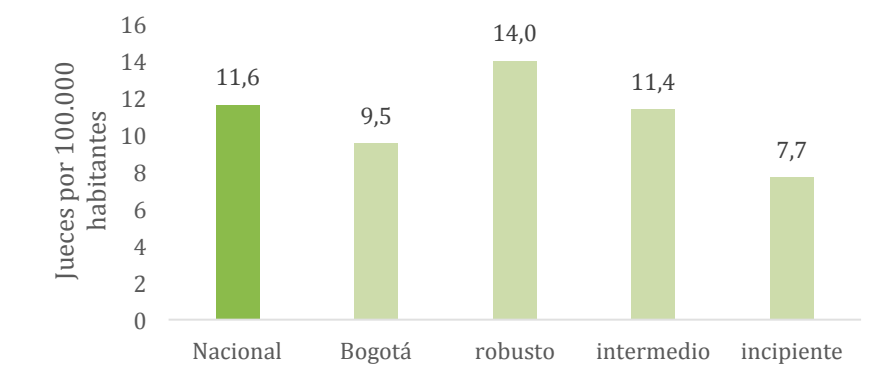
Adicionalmente la distribución de jueces en el territorio es desigual entre municipios. En el siguiente gráfico se puede observar que la distribución de jueces por cien mil habitantes es desigual entre municipios, de acuerdo con la clasificación realizada por el DNP<sup>23</sup>, lo que puede ser indicativo de una distribución desigual de trabajo. Los

---

<sup>23</sup> 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.

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.

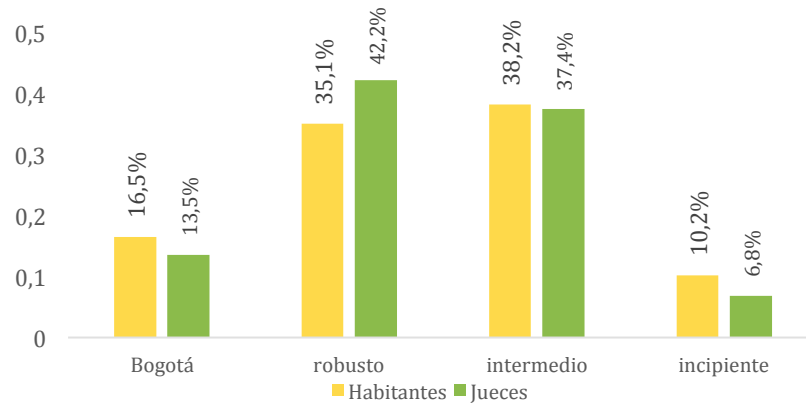
**Gráfico No. 8 Jueces por cada cien mil habitantes 2014**



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

Si al gráfico anterior se le añade la población promedio para cada tipo de municipio, se puede confirmar la distribución desigual de carga. En relación con ello, el siguiente gráfico muestra que el mejor nivel de equidad está en los municipios de desarrollo intermedio, mientras que en los municipios considerados como *robustos* por su desarrollo, la oferta es superior al promedio nacional. En los extremos, Bogotá por ejemplo, pareciera requerir un incremento en el número de funcionarios judiciales que creciera acorde con el crecimiento 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 Bogotá. Por otra parte, es evidente que en las zonas rurales del país en donde se ubican los denominados “municipios con desarrollo incipiente”, existe un déficit de estos servidores.

**Gráfico No. 9 Comparación proporcional entre jueces y población según tipo de municipio 2014**



Cálculos: CEJ con base en CSdJ (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 y en Colombia se han registrado avances en la materia especialmente con el Plan *Vive Digital*<sup>24</sup>, en materia de justicia, esto no ha sido posible. La CEJ tiene un observatorio especializado en seguir las TIC en justicia y su apropiación, el cual ha venido realizando un monitoreo desde hace tres años, identificando los retos para una verdadera modernización.

En ese sentido, cabe afirmar que el proceso de modernización e informatización de la justicia colombiana data de mediados de los años noventa. Sin embargo la Rama aún no cuenta con un sistema integrado de gestión procesal judicial que permita presentar

<sup>24</sup> 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.



una demanda por cualquier medio electrónico disponible; la interacción y comunicación entre el juez y las partes; que facilite la consulta y análisis de la información jurídica o de datos provenientes de fuentes públicas o privadas; que utilice procesos estandarizados para la toma de decisiones y la generación de providencias judiciales; que gestione expedientes electrónicos, o que produzca estadísticas fiables y detalladas de la función judicial, entre otras posibilidades como la gestión del conocimiento.

A propósito de la implementación del Código General del Proceso –en adelante CGP– 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).

Vale la pena resaltar finalmente que, en ciudades como Medellín y Bogotá, la Policía Nacional y la Fiscalía han desarrollado aplicaciones para la seguridad ciudadana que permiten de manera incipiente la denuncia a través de estas plataformas. Las deficiencias en materia de TIC también serán desarrolladas en el capítulo de Eficacia.

### 3.1.1.3. Barreras económicas

Los altos costos asociados a los procesos judiciales representan un verdadero obstáculo para acceder a la justicia y deben ser removidos por el Estado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

Los costos se pueden presentar por la asesoría y representación legal, otros asociados al transporte<sup>25</sup>, 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.

En relación con los costos, cabe mencionar la Ley 1394 de 2010, por la cual se 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, la cual se genera 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 y en otros casos que la norma lista de manera taxativa; tiene una tarifa del 2% del valor de las pretensiones y debe ser sufragado a la terminación del proceso judicial<sup>26</sup>.

Las acciones judiciales también se pueden encarecer por los acuerdos entre las partes y los abogados por cuota Litis, quienes pueden llegar a recibir altos porcentajes del valor final de la sentencia.

---

<sup>25</sup> Los cuales pueden resultar excesivos cuando se trata de zonas apartadas

<sup>26</sup> En 2013 se recaudaron 51.654 millones de pesos por concepto de arancel judicial y en 2014, 28.126 millones de pesos.

### **Limitado acceso al amparo de pobreza**

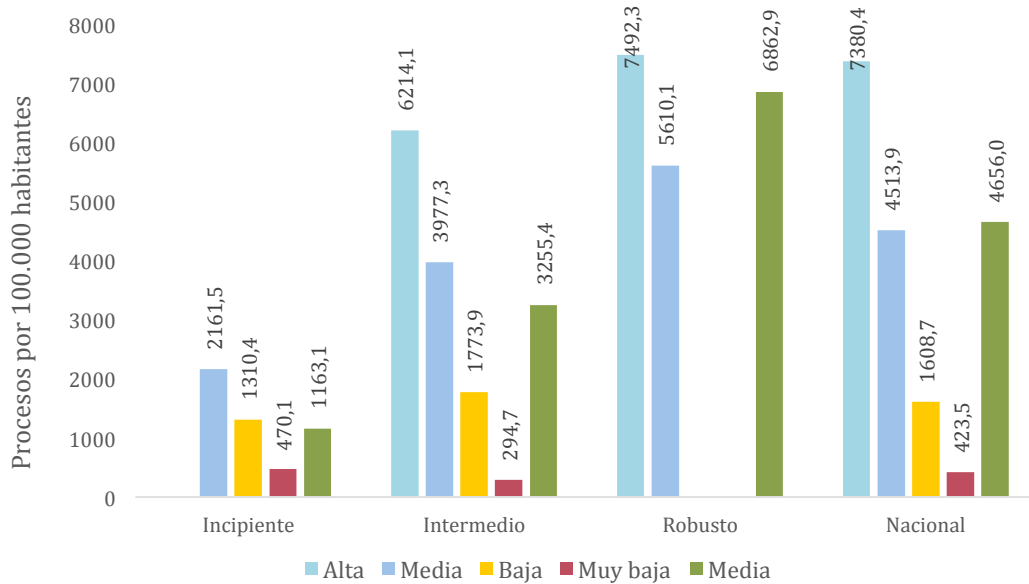
Como se mencionó anteriormente, la pobreza representa un serio obstáculo para acceder a la justicia.

La Rama Judicial no tiene información detallada sobre el amparo de pobreza y la cobertura que se ha garantizado con esta figura. Sin embargo y como se evidenció previamente, las cifras de pobreza monetaria muestran que en Colombia existe una demanda potencial considerable en cuanto respecta a dicho amparo y cobertura.

Por otra parte, en el gráfico No. 7 se muestra cómo la cantidad de demandas en los despachos judiciales es directamente proporcional 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, la frecuencia en que se presenten, el desconocimiento de derechos o el uso de otras formas de justicia (como la comunitaria), parece indicar que las personas con calidad de vida “baja” y “muy baja” acceden en menor medida a la justicia formal.

**Gráfico No. 10 Procesos en despachos judiciales en por tipo de desarrollo económico del municipio según calidad de vida de la población.**



Cálculos: CEJ con base en CSdJ (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 los municipios “incipientes” es mayor que los “intermedios” pero son los municipios que menos jueces albergan por cada 100.000 habitantes (6.8%) como se pudo ver en el gráfico anterior, y confirma que las cargas de trabajo son desiguales entre jueces.

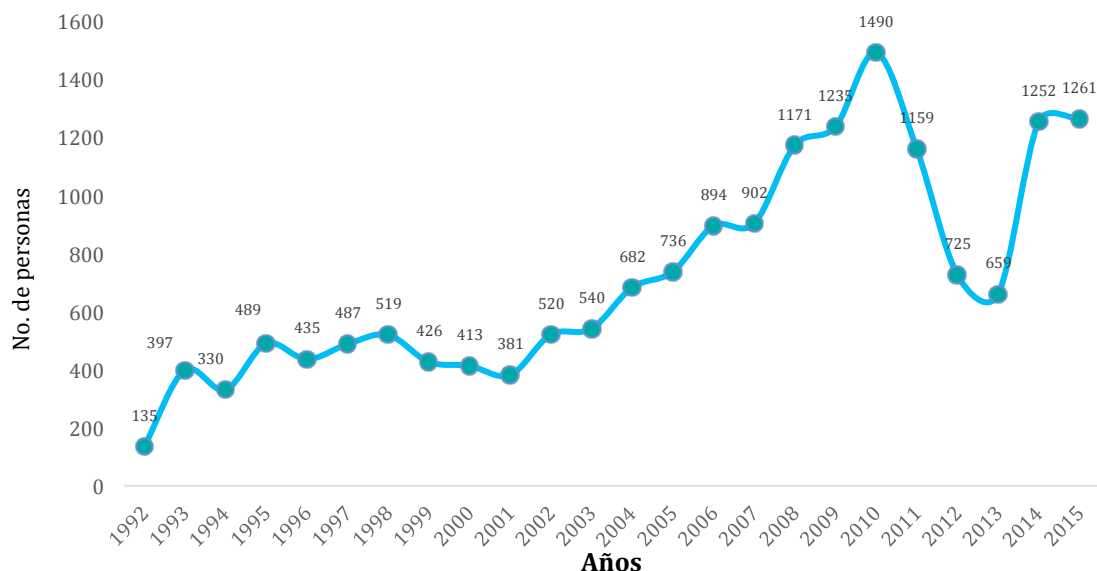
### **Percepción de Altos Costos y deshonestidad de los abogados**

Como se mencionó anteriormente, la asesoría de un abogado puede ser un obstáculo para acceder a la justicia, tanto por los costos que implica como por la desconfianza que eventualmente pueda generar. Los honorarios de los abogados en Colombia pueden ser pactados libremente con los clientes y este margen de libre negociación ha sido reconocido como válido 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 de otras personas, con lo cual encontrarán costos más altos.

Por otra parte, la necesidad de contar con un abogado no solo genera barreras económicas para acceder a la justicia, sino que 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), y esto puede generar una percepción negativa que, sustentada o no, puede convertirse en un verdadero obstáculo para acceder a la justicia.

Para ilustrar lo anterior, a continuación se muestra el número de abogados sancionados por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura –en adelante CSdJ-, que puede ser indicativo de las fallas en la prestación de estos servicios profesionales y tiene el potencial de minar la confianza en los abogados.

**Gráfico No. 11 Abogados sancionados**



Fuente: Informes al Congreso del Consejo Superior de la Judicatura (1992-2014).  
Gráfico: Elaboración CEJ

Con el gráfico anterior se puede evidenciar una tendencia alta en el número de sanciones en firme contra abogados<sup>27</sup> que solo se interrumpe entre los años 2011 y 2013, no siendo clara la causa de esta disminución.

#### 3.1.1.4. 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 Debido Proceso Legal) (Pastor). Este es un fenómeno complejo que se

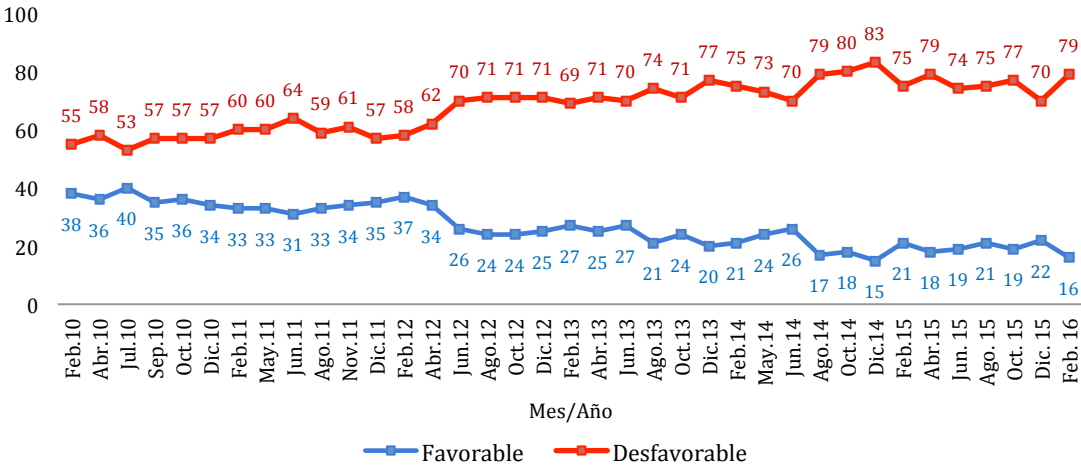
<sup>27</sup> Entre las razones que pueden haber generado este incremento es la expedición del código disciplinario del abogado (ley 1123 de 2007) que derogó el Decreto 161 de 1970. Esta norma aclaró e incrementó las faltas disciplinarias de los abogados e implementó un proceso mixto para imponer sanciones de una forma más rápida.

analiza para tratar de identificar las ideas que tienen las personas sobre la justicia formal y que pueden conducirlos a no querer solucionar sus conflictos por esta vía.

### Percepción de Inoperancia

Si bien no existe un indicador sobre las razones que tienen las personas para no acudir al sistema de justicia, se pueden aportar datos de percepción que dan luces sobre la imagen actual de la justicia y sus instituciones entre la gente. La encuesta Gallup muestra una tendencia a la baja en la favorabilidad de diferentes instituciones del Estado y la justicia en general. Incluso la Corte Constitucional que tenía el mejor nivel de favorabilidad de la Rama, actualmente sigue una tendencia a la baja.

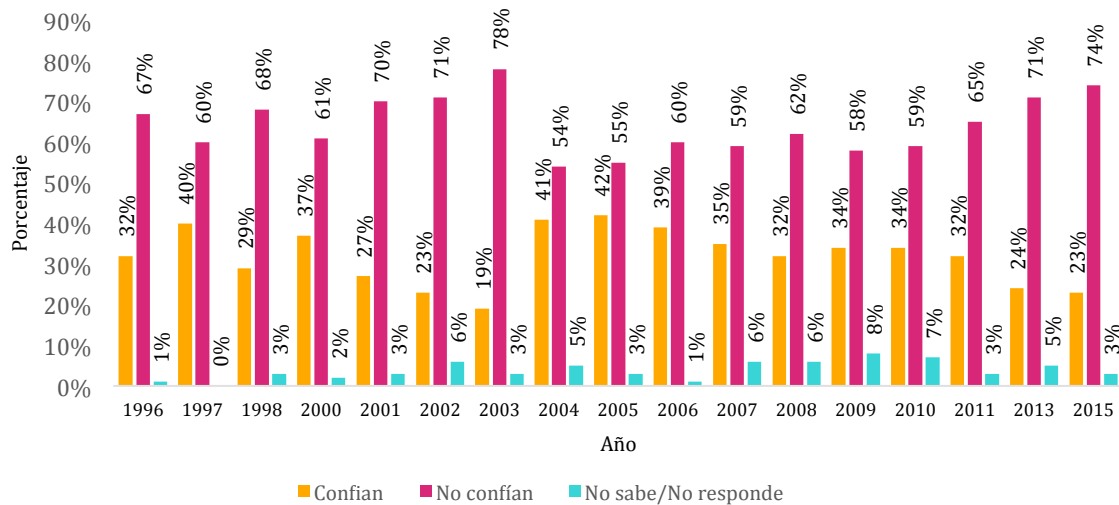
Gráfico No. 12 Percepción del sistema de justicia



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

Por su parte, el Barómetro de las Américas muestra tendencias similares en materia de confianza en el poder judicial, donde la confianza tendió a reducirse en los últimos 5 años.

**Gráfico No. 13 Confianza en el poder judicial en Colombia**



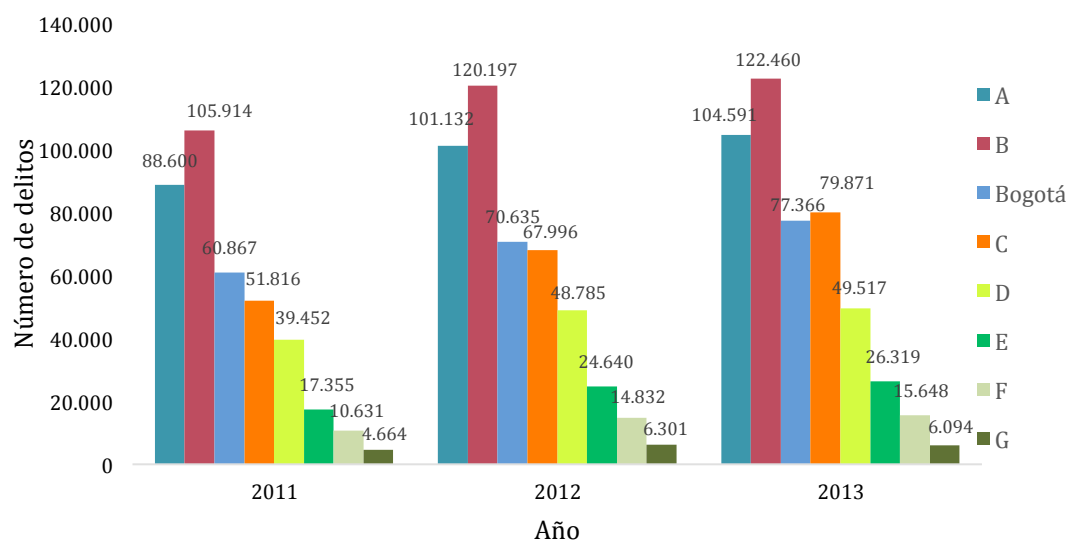
Fuente: Latinbarómetro 1996-2015

Gráfico: Elaboración CEJ

Por otra parte, se propone una aproximación a la legitimidad de la justicia desde el potencial de disuadir conductas delictivas cuando se prohíben por medio de leyes penales. En este caso, el mayor cumplimiento y la menor reincidencia en los delitos pueden ser indicativo de la percepción de legitimidad y efectividad de la Justicia porque se entiende que tuvo la capacidad de generar desincentivos para los delitos. Sin embargo, este no es el caso de Colombia como se muestra a continuación:



**Gráfico No. 14 Número de delitos atendidos por la policía según tipo de municipio<sup>28</sup>**



Fuente: DIJÍN-Policía Nacional. Datos extraídos el día 12 de diciembre 2014 a las 11:30 horas, sujetos a variación.  
Gráfico: Elaboración CEJ.

A nivel nacional se evidencia un crecimiento de todas las conductas delictivas año a año (a excepción del tipo G entre los años 2012 y 2013), que puede ser indicativo de la falta de credibilidad en las instituciones y sobre todo, en la efectividad de la justicia para perseguir y castigar los delitos. Según datos del INPEC, para 2014 la tasa de reincidencia en Colombia es del 14,2 % y creció respecto al año anterior. Por otra parte, la encuesta de seguridad y convivencia del DANE mostró que el porcentaje de población víctima de un delito que interpone una denuncia fue del 23,9% en 2014 y este porcentaje se redujo respecto del año anterior. (DANE, 2015)

<sup>28</sup> 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.

### **Percepción de tratamiento desigual**

La igualdad ante la ley está lejos de ser una realidad en Colombia, o por lo menos esto ha sido detectado por los expertos como un factor que afecta el derecho a la justicia de las poblaciones más vulnerables<sup>29</sup>. Las desigualdades materiales se pueden trasladar al campo judicial fácilmente y reducir los incentivos para presentar causas ante la justicia formal.

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 o a los estudiantes de los consultorios jurídicos. Esta condición de desigualdad debilita en definitiva la confianza en las instituciones, al no lograr equilibrar la posición de las partes.

### **Impredictibilidad de resultados y de plazos**<sup>30</sup>

La confianza en el sistema depende en buena parte de la posibilidad de obtener una respuesta en un tiempo razonable y en un momento donde la decisión final sea efectiva para la persona. Esto ha sido desarrollado en la Constitución, en la LEAJ y en los códigos procesales cuando establecen que los términos judiciales son de

---

<sup>29</sup> Incluso en el argot popular es conocida la expresión de “la ley es para los de ruana”.

<sup>30</sup> Este factor también tiene incidencia en el atributo de Eficiencia y eficacia.

obligatorio cumplimiento. Sin embargo en Colombia, aún cuando se conceden términos muy amplios para resolver los procesos, el cumplimiento no es estricto<sup>31</sup>.

En cuanto a la impredecibilidad de resultados, en Colombia es posible encontrar situaciones similares que generan decisiones judiciales diferentes y las decisiones de las Altas Cortes pueden ser controvertidas por medio de tutelas. Esto no permite anticipar razonablemente las decisiones judiciales<sup>32</sup> ni establecer cuándo hay cosa juzgada. Este nivel de riesgo e incertidumbre desestimula la demanda de justicia formal, que se puede trasladar a Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (en adelante MASC) como el arbitraje, o a la búsqueda de soluciones por otros medios, incluso violentos.

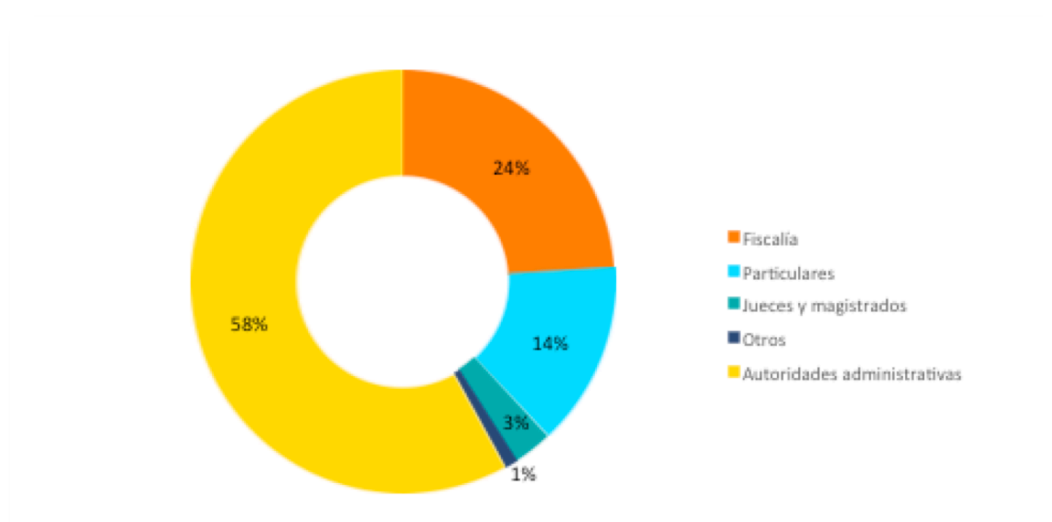
En la GENJI se reflejan las tendencias de las personas cuando tienen un conflicto y se puede ver que tan solo el 3% de los encuestados acuden a los jueces y magistrados. Existe una preponderancia de las autoridades administrativas sobre las judiciales y de la Fiscalía sobre el resto de la Rama Judicial.

---

<sup>31</sup> Esto se desarrollará a profundidad en el capítulo de Seguridad Jurídica y Efectividad.

<sup>32</sup> Por ejemplo en pensiones existen pronunciamientos en tres jurisdicciones diferentes, existen posiciones contradictorias incluso a nivel de las Altas Cortes y la complejidad del sistema normativo aumenta la falta de predictibilidad.

**Gráfico No. 15 ¿A quién acude cuando tiene un conflicto?**



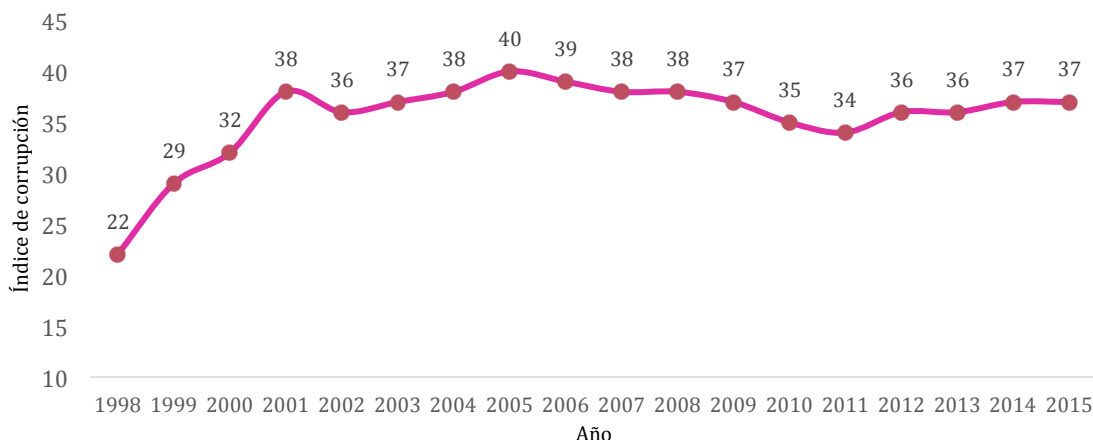
Fuente: Ministerio de Justicia, Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (2013)  
Gráfico: Elaboración CEJ.

### **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 contiene los resultados de percepción de transparencia en el sistema de justicia que tiene un rango de 0 a 100, donde 100 es lo más transparente.

La falta de confianza en el sistema judicial se refleja en la siguiente gráfica.

**Gráfico No. 16 Índice de percepción de la corrupción ajustado (1998-2015)**



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

### **Percepción de impunidad**

Cuando una sociedad no confía en la capacidad de su sistema de justicia para resolver y castigar las conductas delictivas, y en general, de resolver las controversias que se le presenten, es posible que se abstenga de solucionar sus conflictos por esta vía.

A ese respecto, cabe citar el Índice Global de Impunidad -IGI 2015- presentado por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Colombia se encuentra dentro de los 5 países con los índices más altos de impunidad. Según el estudio, esto se debe a problemas de seguridad<sup>33</sup> y otros relacionados con la impartición de justicia<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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.

Por otra parte la CEJ pudo establecer que se presentó una reducción en las condenas registradas por el Sistema Penal Acusatorio –en adelante SPA- entre 2010 y 2012. Precisamente en este periodo de tiempo la imagen desfavorable del SPA llegó al 75% de imagen desfavorable y esto puede estar asociado a una percepción de impunidad. (Corporación Excelencia en la Justicia, Balance 10 años del Sistema Penal Acusatorio, 2015)

Así mismo, el Latinobarómetro<sup>35</sup> desarrolló un índice de percepción de impunidad a partir de la siguiente pregunta de la encuesta: *“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.

Por su parte, un estudio del Ministerio de Justicia muestra que la impunidad en casos de homicidio es del 97%<sup>36</sup> y el informe del Alto Comisionado 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)

---

<sup>35</sup>Una iniciativa de medición de la percepción de la justicia en América Latina

<sup>36</sup> 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.

Sumado a lo anterior, la influencia de los medios de comunicación tiene el potencial de afectar directamente la percepción de las personas e incluso superar los índices. Es frecuente encontrar noticias sobre los altos índices de impunidad en Colombia (CEJ, 2010, p. 179) que pueden generar percepciones que no necesariamente corresponden a la realidad y así ha sido diagnosticado en investigaciones como *“Impunidad penal: mitos y realidades”* del CEDE. Desde que se implementó el SPA, la CEJ ha insistido en la necesidad de diseñar una metodología desde las instituciones para medir la impunidad de una forma más rigurosa para superar los índices de percepción y generar información más confiable.

#### **3.1.1.5. Ausencia de reglas de calidad del servicio**

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 asumir una verdadera vocación de servicio que repercuta en la calidad del servicio de justicia que reciben los usuarios. Las certificaciones buscan generar planes de mejoramiento continuo en la gestión y permiten identificar si existen los instrumentos legales para solucionar los problemas.

Más allá de las certificaciones, la administración de justicia no se ha orientado hacia el ciudadano ni ha desarrollado un enfoque de atención adecuado a sus necesidades. Lo anterior se manifiesta en la ausencia de mecanismos institucionales para señalar fallas

de atención, por ejemplo no existe un sistema de peticiones, quejas y reclamos, ni tampoco una autoridad especializada que defienda al usuario en los casos en que reciba un mal servicio. Del mismo modo, tampoco se monitorea con regularidad la calidad del servicio prestado. Los expertos consultados por la CEJ coinciden en que los usuarios de la justicia no tienen una voz preponderante sobre el servicio, y aún teniendo en cuenta las encuestas que realiza el CSdJ a las partes, las percepciones de las personas no han tenido el potencial de generar cambios en el sistema.

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” aplicable en el ámbito Iberoamericano y 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 débiles<sup>37</sup> y responsable con el ciudadano. Sin embargo, hasta el momento la administración de justicia en Colombia no ha adaptado la Carta pues no se han desarrollado los medios suficientes para garantizar su eficacia. (Cumbre Judicial Iberoamericana, [www.cumbrejudicial.org](http://www.cumbrejudicial.org))

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 conflicto. La falta de orientación puede conducir a una relación de dependencia con el abogado y

---

<sup>37</sup> Hace referencia especial a las víctimas, los indígenas, los niños y adolescentes, personas en situación de discapacidad



en otros casos, a preferir otras formas de solucionar los conflictos por fuera de la justicia formal.

La CEJ ha insistido en la creación de una política de atención al usuario de la justicia. Es importante que el sistema de justicia se enfoque en los usuarios, escuche sus necesidades, las tenga en cuenta y se adecúe para mejorar la atención. Sin embargo, actualmente los usuarios de la justicia no son consultados de manera periódica, con lo cual no tienen formas de manifestar sus inconformidades, sugerencias y peticiones.

#### **3.1.1.6. Barreras operativas<sup>38</sup>**

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.

Entre las barreras operativas se pueden encontrar:

- El incorrecto manejo de la información, que dificulta el seguimiento a la operación. Actualmente los sistemas de la Rama Judicial no permiten determinar toda la información de los procesos, cruzar radicados, determinar las ocasiones en que por los mismos hechos se generen varios procesos<sup>39</sup>, entre

---

<sup>38</sup> Este problema también se relaciona con la efectividad de la justicia

<sup>39</sup> Esto fue posible en los casos de “tutelatones” que fueron de amplio conocimiento y difusión

otras. Las fallas en la información repercuten en la calidad del servicio, porque no es posible estandarizar las actuaciones, no es fácil medir los tiempos procesales ni realizar seguimiento adecuado, no les permite a los jueces aplicar medidas como el desistimiento tácito, entre otras.

- Desorden y complejidad del sistema:
  - Las competencias no son claras y esto dificulta el conocimiento del grueso de la población sobre la autoridad competente para resolver el conflicto
  - El sistema no tiene una claridad conceptual sobre los conflictos que debe resolver ni es eficiente para identificar las autoridades competentes
  - El sistema no se articula ni está coordinado con la oferta complementaria, la Rama Ejecutiva y la Legislativa. Parte de lo anterior pudo ser diagnosticado en el Balance de los 10 años del Sistema penal acusatorio, donde la CEJ encontró que más del 50% de las audiencias deben ser aplazadas porque no se han logrado coordinar las agendas de las autoridades que deben comparecer<sup>40</sup>

Las anteriores fallas generan ineficiencias en los procesos de la Rama Judicial y afectan una vez más los incentivos de las personas para acceder a la justicia. Por otra parte permiten el abuso del derecho o determinados comportamientos de los usuarios

---

<sup>40</sup> Para un análisis de los jueces en zonas de conflicto ver García Villegas, Mauricio. 2008. Jueces sin Estado. Siglo del Hombre Editores.

de la justicia que pueden afectar el sistema y entorpecer su funcionamiento. Lo anterior también es posible porque existen multiplicidad de acciones y puertas de acceso a la justicia formal e informal que permiten presentar varias veces una misma causa y arbitrar entre lo que resulte más favorable a los intereses del litigante<sup>41</sup>.

#### **3.1.1.6. 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 diferenciales por el miedo a la revictimización, o por los riesgos de seguridad que enfrentan.

Estos riesgos deben ser mitigados por el sistema de justicia para ofrecer una verdadera protección especialmente en materia de identidad y seguridad.

#### **Ausencia de protección a la intimidad**

El primer obstáculo diferenciado que se le presenta a las víctimas y a los testigos es que no se garantiza la protección a su identidad. Los procesos públicos en ocasiones pueden significar una revictimización de la persona, por ejemplo en un proceso penal por delitos sexuales existe una alta probabilidad de exponer a la víctima al conocimiento público de su situación, e incluso de otros aspectos de su intimidad. En

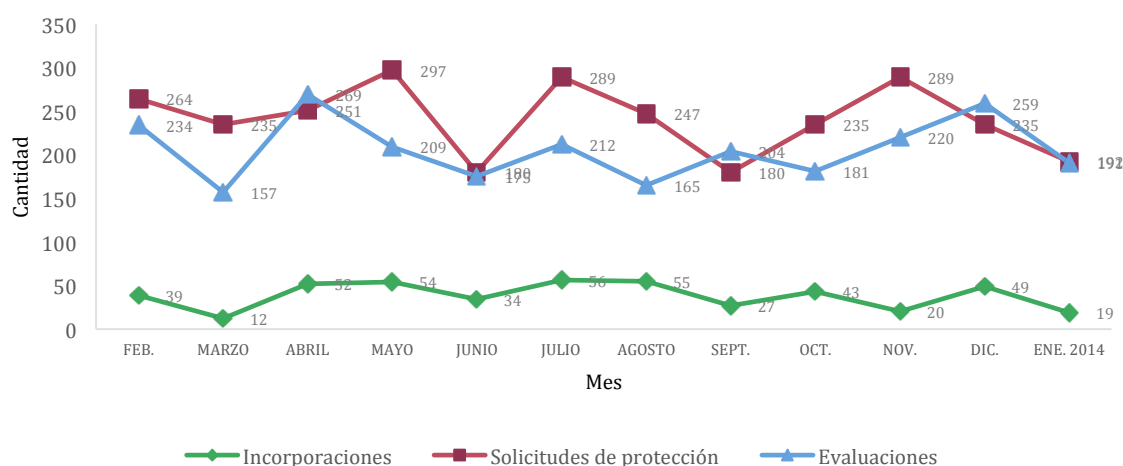
---

<sup>41</sup> Como sucede en los casos de las llamadas “tutelatones”.

el caso de los testigos puede significar un peligro para su integridad y la de su familia. En ambos casos el acceso a la justicia encuentra obstáculos diferenciales que eventualmente pueden generar desincentivos insuperables para denunciar.

En materia penal existe el programa de protección a víctimas y testigos de la Fiscalía que protege al solicitante y a su familia después de realizar una evaluación de amenaza y riesgo. Los resultados del programa a enero de 2014 son los siguientes:

**Gráfico No. 17 Evaluaciones de amenaza y riesgo FGN (2014)**



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Informe de gestión 2013-2014. Gráfico: Elaboración CEJ.

Es necesario mencionar que en los procesos que no pertenecen a la especialidad penal no se han desarrollado disposiciones especiales para facilitar el acceso a la justicia de las víctimas y la colaboración de los testigos<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> 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 Derechos en cabeza de las víctimas.

### **Ausencia de restauración de derechos**

El Balance de los 10 años del SPA 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 proceso. Esta intermediación no siempre es favorable a los intereses de la víctima y la convierte en una parte dependiente de la Fiscalía.

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 redireccionando a las personas y desincentivando las denuncias (Corporación Excelencia en la Justicia, Balance 10 años del Sistema Penal Acusatorio, 2015). Ante este panorama es posible detectar conductas que pueden impedir el acceso a la justicia y empeorar la situación de indefensión de este grupo de personas.

Como lo ha evidenciado la CEJ en los diferentes balances al sistema penal acusatorio – SPA -, hasta hoy se presentan fallas en la atención a las víctimas y testigos por parte de la Fiscalía, a pesar de los programas de protección que ha desarrollado.

Se ha venido generalizando una opinión entre las víctimas acerca de que no es suficiente la representación que hace de ellas la fiscalía durante el proceso y en muchas oportunidades han exigido que su representación la ejerza la Defensoría del

Pueblo. Si esto prospera, sería un cambio sustancial a las instituciones procesales del SPA, que vale la pena analizar.

Igualmente viene haciendo carrera otra modificación sustancial al sistema en relación con las víctimas y es la supresión del incidente de reparación al finalizar el proceso penal. El ex Fiscal Montealegre y el ex Ministro de Justicia Reyes, en propuesta de reforma que actualmente cursa en el Congreso han propuesto volver al incidente civil de reparación como un proceso aparte del penal y que se sigue ante la especialidad civil.

Colombia ha desarrollado de manera significativa mecanismos de protección y de reparación de víctimas del conflicto armado que seguramente permearán el sistema penal acusatorio para víctimas de delitos ordinarios. Igualmente se reconoce el avance que ha tenido la protección y la representación de víctimas mujeres, de menores de edad víctimas de abuso sexual, feminicidio, entre otras, por parte de organizaciones que se han creado para el efecto.

### **Falta de preparación para el proceso**

La preparación previa a los procesos judiciales en estos casos resulta crucial para brindar la protección que las víctimas y los testigos necesitan de manera especial.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> La preparación previa es reconocida y aplicada en tribunales internacionales como la Corte IDH y la CPI.

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 facilita la participación de una persona que probablemente acude con miedo a la justicia penal.

### **Ausencia de atención psicosocial**

La atención psicosocial recibió una importancia particular desde la Sentencia que declara el Estado de Cosas Inconstitucional para la población en situación de desplazamiento (Sentencia T-025 de 2004). 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 y mitigar los daños causados.

Posteriormente esta atención se exigió para las víctimas de los procesos de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), y finalmente fue extendido 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 suficiente, por la falta 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)

Para las víctimas de delitos sexuales también existen normas especiales que buscan garantizar una atención psicosocial que la 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). Actualmente persisten retos en materia de infraestructura del Instituto de Medicina Legal y de articulación entre los peritos forenses y los fiscales. (Corporación Excelencia en la Justicia, Balance 10 años del Sistema Penal Acusatorio, 2015)



## 3.2. INDEPENDENCIA JUDICIAL



El principal objetivo de la independencia judicial es lograr la imparcialidad del juez, es decir, establecer las condiciones necesarias para que las decisiones judiciales se tomen con base exclusivamente en los hechos y el derecho aplicable.

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

- o Generar una estructura del poder judicial que impida interferencias de las demás ramas del poder público.
- o Reglas claras para el ingreso, permanencia y ascenso de los jueces, que aseguren la calidad, brinden estabilidad y eviten interferencias por esta vía.
- o Recursos necesarios para prestar el servicio de justicia.

- o Seguridad de permanencia para impedir que un juez sea separado de su cargo, excepto por razones objetivas (por ejemplo faltas a la ética, rendimiento deficiente) y con procedimientos que respeten del debido proceso.
- o Las decisiones judiciales deben ser tomadas consultando exclusivamente el derecho aplicable y solo pueden ser cuestionadas por los procedimientos legales establecidos.
- o Selección de los jueces y magistrados transparentes y exclusivamente por méritos.
- o Sistemas adecuados de capacitación de jueces y acceso a materiales legales, lo cual incluye formación académica y en ética
- o Reconocimiento profesional y económico a los jueces. (U.S. Agency for International Development , 2002)

Los principios básicos relativos a la independencia judicial establecen que los Estados deben proteger la independencia judicial y describen diferentes condiciones para que sea efectivo. Así mismo, desarrollan disposiciones especiales sobre el ingreso, permanencia, ascenso y remoción de los jueces para evitar interferencias de todo tipo y señala las condiciones para que los jueces decidan exclusivamente con el derecho aplicable y los hechos del proceso.<sup>44</sup>

En cuanto a independencia judicial, es necesario aclarar que este concepto 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

---

<sup>44</sup> Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y 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.

la asignación de recursos y la eficiencia. Si bien los órganos de gobierno y administración han sido asociados a la independencia judicial, no debe olvidarse que la razón de ser de este tipo de instituciones 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 la labor. Si bien en algunos países se han establecido órganos de gobierno y administración gestionados desde la Rama Judicial, este sistema denominado “Autogobierno” no es un elemento determinante para hablar de una verdadera independencia judicial, por el contrario existen ejemplos de judicaturas independientes que son gestionadas y apoyadas en estas funciones desde la rama ejecutiva.<sup>45</sup>

### **3.2.1. Estado actual**

Si bien en Colombia existe una percepción general de que existe independencia judicial, tras las reuniones con expertos, la revisión de un indicador internacional y el análisis detallado de casos puntuales, es posible detectar potenciales interferencias en las decisiones judiciales. Por la naturaleza de muchas de estas interferencias existen pocos indicadores de medición, sin embargo es posible evidenciar diferentes manifestaciones de estos problemas como se muestra a continuación.

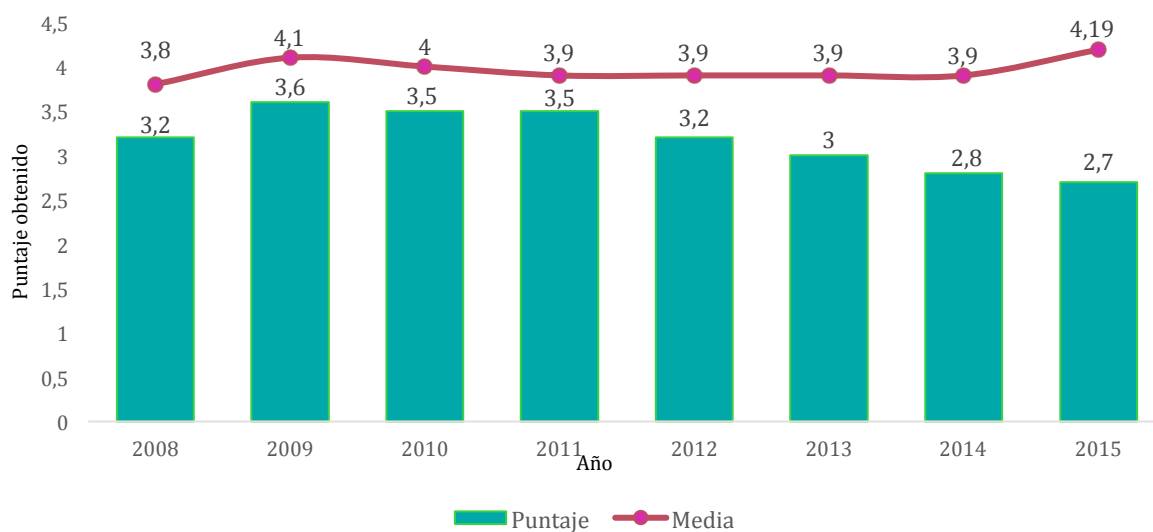
En el foro económico mundial se preguntó a los encuestados qué tan independiente es el sistema judicial de influencias del gobierno, individuos o empresas, con un rango que va de 1 (nada independiente) a 7 (totalmente independiente). Los resultados

---

<sup>45</sup> Por ejemplo el poder judicial en Inglaterra. Ver (Uprimny, 2010) y (Uprimny, [www.elspectador.com](http://www.elspectador.com), 2014)

muestran que la 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 No. 18 Calificación de Colombia con respecto a la media de países encuestados**



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

Para establecer las posibles causas de interferencia se procedió a identificar formas de coartar la independencia judicial y los actores potenciales o reales en Colombia, entre los cuales se encontraron:

1. Interferencia de los medios de comunicación;
2. Mecanismos insuficientes para garantizar la capacidad e idoneidad del juez;
3. La imprecisión en el manejo de fuentes del derecho y gestión equivocada de la información;

4. Las fallas en los mecanismos de control;
5. Interferencia derivada de la acción de las partes y los grupos de poder;
6. Interferencias derivadas de la acción de otras ramas del poder público.

#### **3.2.1.1. 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.

Cabe aclarar que en Colombia se protege la libertad de prensa, los procesos penales operan bajo el principio de publicidad y los medios de comunicación pueden estar presentes en determinadas audiencias. Sin embargo estos derechos no son absolutos y pueden tener límites cuando colisionan con otros y así ha sostenido la Corte Constitucional en repetidas ocasiones<sup>46</sup>.

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

---

<sup>46</sup> Con respecto a la condición no absoluta de los derechos en torno a la participación de medios de comunicación y difusión, se recomienda revisar las sentencias de la Corte Constitucional C-179 de 1994, T-293 de 1994 y C-586 de 1995.

información de forma incompleta, deficiente, o no se respetan derechos constitucionales como la presunción de inocencia en materia penal. La irresponsabilidad de los medios de comunicación en el tratamiento de la noticia judicial tienen el potencial de crear ideas falsas en el público y deslegitimar la justicia en el largo plazo.

A continuación se muestra un ejemplo de un proceso penal que tuvo un despliegue mediático importante, no necesariamente acertado y en el cual se generó el debate de la interferencia generada por los medios.



Fuente: El Espectador, 26 de Agosto de 2012

En materia penal la CEJ detectó que *“los periodistas tienden a incurrir en desaciertos [...] carecen de argumentos claros sobre las decisiones de los jueces y así, ponen en evidencia [...] vacíos en su conocimiento y en la interpretación del funcionamiento del SPA”* (CEJ, 2010) que se transmite sin mayores aclaraciones a los receptores.

### 3.2.1.2. Mecanismos insuficientes para garantizar la capacidad del juez

Los expertos consultados coinciden en la necesidad de contar con jueces capacitados, actualizados, con fuertes competencias académicas y formación ética para impedir interferencias. Para lograr este propósito es necesario tener sistemas adecuados de selección que garanticen la calidad e idoneidad de los jueces y evaluaciones constantes.

En Colombia se han presentado avances significativos en materia de profesionalización y meritocracia en la Rama Judicial desde la Constitución del 91, 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, ya que se establecía la paridad y existía un sistema de cooptación absoluta<sup>47</sup> de las Altas Cortes de ese momento, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado. (Garcés Lloreda, 1991)

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 (Ley 270 de 1996 Art. 156):

---

<sup>47</sup> 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.

- *“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”*

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 tienen áreas de mejora, en algunos casos no son suficientes y se detectaron las siguientes fallas:

#### Perfil de juez inadecuado

- En primer lugar, 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 son de 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 para los jueces en provisionalidad<sup>48</sup> no existe un sistema de evaluación periódico, como sí sucede con los funcionarios de carrera.
- Los jueces de descongestión no hacen parte de la carrera judicial y en un principio podían ingresar al cargo sin surtir concursos ni exámenes de conocimiento. Sin embargo la Corte Constitucional estableció que sus nombramientos debían tomar en cuenta las listas de elegibles del sistema de carrera y respetaran ese orden. (Corte Constitucional, Sentencia C-713/08, 2008)
- La CEJ ha detectado diferentes problemas en el sistema de Carrera judicial. A pesar de tener un porcentaje alto de funcionarios inscritos en la carrera (el 100% de los magistrados y el 85.41% de jueces según el Informe al Congreso de 2015), existen fallas e inconsistencias en el ingreso, permanencia y ascensos:
  - En primer lugar, la CEJ ha recibido denuncias sobre el incumplimiento de los términos de los concursos, en el 2015 los medios de comunicación registraron algunas denuncias públicas de irregularidades y fraude en un examen de ingreso a la carrera judicial. En este caso, de los 27.960 aspirantes, tan solo 1.341 aprobaron el examen (El Espectador, [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com), 2015).

---

<sup>48</sup> Son jueces nombrados con carácter transitorio y excepcional y 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.

- En general la CEJ considera que los requisitos de los jueces de primera instancia deben ser superiores, ya que actualmente un juez municipal únicamente requiere 2 años de experiencia profesional (Acuerdo No. PSAA10-7636 de 2010).
- La CEJ considera que 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 20 años de experiencia para que sea el fin de una carrera profesional, permitiéndoles únicamente ejercer la docencia. Esta reforma aumentó el tiempo de experiencia a 15 años, sin embargo fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional y dejó la experiencia en 10 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 necesarias y el conocimiento necesario. Sin embargo advierte que la incidencia de nominadores y electores de origen político<sup>49</sup> no siempre ha sido positiva para la composición de las Altas Cortes ya que ha permitido el ingreso de perfiles políticos<sup>50</sup>.
- 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 para la evaluación de desempeño.

---

<sup>49</sup> Los órganos nominadores y electores de origen político son el Congreso y el Presidente de la República.

<sup>50</sup> En la reforma constitucional de “Equilibrio de poderes” la CEJ logró que se incluyera en el artículo 126 que estos cargos deben proveerse por mérito en un proceso público.

### 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 calificación<sup>51</sup> debe ser realizada por el superior jerárquico de cada juez, lo que no contribuye a una verdadera independencia y se puede prestar para crear una especie de sumisión indebida. Por otra parte, la CEJ considera que los acuerdos de calificación deben ser más exigentes, deben tener en cuenta los nuevos códigos procesales con sus objetivos, 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 para lograrlo. Igualmente no debe ser motivo de calificación los libros y publicaciones de los jueces.
- Es preocupante que los resultados generales de las calificaciones de jueces y magistrados no se hayan publicado hasta el año 2016<sup>52</sup> y que no se encuentren registros del número de funcionarios retirados por rendimiento deficiente, pues como se mencionó anteriormente, la independencia judicial no implica la falta de publicidad. A pesar de todo, la CEJ pudo tener acceso al número de funcionarios desvinculados de la Carrera judicial por calificación insatisfactoria

---

<sup>51</sup> Ver Anexo No. 2.

<sup>52</sup> El Informe al Congreso del año 2015 publicado en marzo de 2016 fue el primer informe que publicó los resultados de las calificaciones de servicios, sin embargo no incluye el número de funcionarios que obtuvieron una calificación deficiente.

y pudo establecer que de 1996 a 2012 fueron retirados 38 jueces y 6 magistrados en el periodo entre 1997 y 2004<sup>53</sup>.

- 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 decisiones<sup>54</sup>. Por ejemplo en el 2015 en un concurso se presentaron 1806 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, p. 110).
- 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 el 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 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, argumentación jurídica, implementación de TIC y mejoras en la expresión oral

---

<sup>53</sup> Información remitida por la Dirección Nacional de Carrera Judicial (2016). Fuente: Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

<sup>54</sup> Entrevista con la Directora Nacional de Carrera Judicial, marzo de 2016.

y escrita, y los datos son convergentes para ambos grupos (funcionarios y empleados).

#### Formación inadecuada de los abogados

- Los problemas del perfil profesional de los jueces tienen su origen en las deficiencias en la formación de los abogados y en los exámenes de ingreso a la carrera judicial.
- De acuerdo con la información del Ministerio de Educación se encuentra que, en Colombia existen ciento ochenta y siete (187) programas de derecho activos. En el género de programas en ciencias sociales ciento veintinueve (129) están acreditados (Consejo Nacional de Acreditación en Colombia - CNA. , 2015).
  - El Ministerio de Justicia ha diagnosticado la situación de calidad de la siguiente forma: Actualmente hay 137.948 estudiantes de Derecho en Colombia, de los cuales el 28% estudian en programas con acreditación de alta calidad y el 72% restante recibe su formación en programas de pregrado que cumplen con las condiciones de calidad exigidas para la obtención del Registro Calificado.
  - Según estas cifras, 3 de cada 10 abogados se forman en programas académicos con acreditación de Alta Calidad. (Ministerio de Justicia, [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co), 2016)
- Actualmente el Ministerio de Justicia está trabajando con el Ministerio Educación para modificar y hacer más exigentes los registros de calidad de los

programas de derecho, y se planteó la posibilidad de establecer un examen de Estado como requisito de grado, pero hasta la fecha no se ha presentado la iniciativa legislativa. Igualmente 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 indispensable para avanzar en la calidad de los abogados.

Por las razones anteriores, 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.

#### **3.2.1.3. La imprecisión en el manejo de fuentes del derecho y la gestión deficiente de la información**

Los jueces deben tener “*acceso a las leyes, las decisiones de los tribunales superiores y otra jurisprudencia*” para emitir decisiones de calidad y poder dar un trato igual a situaciones iguales. (U.S. Agency for International Development , 2002) El acceso directo a las fuentes del derecho enfrenta varios problemas por la cantidad de normas que se expiden en Colombia y a la profusión de sentencias en las Altas Cortes (esto se desarrollará a profundidad en el capítulo de Seguridad Jurídica). Por el momento, vale la pena mencionar la dificultad que existe para que los jueces se encuentren

actualizados y los obstáculos que pueden encontrar para aplicar el derecho. Entre estas se encuentran:

### **Multiplicidad y complejidad de las normas**

Es claro que la certidumbre del derecho se pierde cuando existe una profusión de normas tal, que imposibilite su conocimiento ni tener claro cuáles están vigentes y cuáles no.

La profusión normativa fue reconocida por el Gobierno en 2014 y se han realizado esfuerzos para simplificar y armonizar el sistema de normas. Se diseñó una política de revisión de veinte mil (20.000) leyes para determinar cuántas son innecesarias o contradictorias, y en el 2015 *“se compilaron más de 10.000 normas en 21 decretos [únicos por sector].”* (DAFP, 2015)

### **Pocas Sentencias de Unificación**

Este tipo de sentencias permiten que las Altas Cortes adopten una decisión para unificar las diferentes posturas que se han planteado con respecto al mismo asunto. Esto puede contribuir a la estabilidad en materia de interpretación de normas y a la precisión sobre las fuentes del derecho. Cabe mencionar que a la fecha, tan solo existen ciento cincuenta y cuatro (154) Sentencias de Unificación respecto de la jurisdicción constitucional y treinta (30) de la Contencioso Administrativa. Este aspecto se desarrollará en el capítulo de *Seguridad Jurídica*.

### **Relatorías de las Altas Cortes y Tribunales incompletas y sin método:**

Si bien 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), la CEJ llama la atención sobre la calidad en el procesamiento de esa cantidad de información y la posibilidad de identificar fácilmente las posturas jurisprudenciales relevantes por este medio. Teniendo en cuenta que la producción de sentencias es muy grande y que las Cortes no realizan sus propias líneas jurisprudenciales, la información debe contar con sistemas de organización sofisticados que permitan clasificarla según diferentes criterios y organizarla de una forma simple, de manera que cualquier usuario -con conocimiento especializado o no- pueda acceder de acuerdo con sus necesidades. Actualmente los sistemas de información de las relatorías no cumplen estos estándares lo que le dificulta a los jueces, autoridades y a los ciudadanos en general, el acceso eficaz a la jurisprudencia de las Altas Cortes.

### **Sentencias de deficiente calidad y sin estructura estandarizada**

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 especialidad<sup>55</sup>. 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.

---

<sup>55</sup>En el OPRT 2014 se identificaron grandes diferencias entre las sentencias de los juzgados. Existen sentencias de 1000 páginas y sentencias de 10 páginas, otras en donde no se logra establecer cuál fue la decisión de fondo.



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.

#### **3.2.1.4. Fallas en los mecanismos de control**

Dados los bajos estándares y mecanismos de control dispuestos sobre la actividad judicial, la CEJ ha insistido en repetidas ocasiones sobre la necesidad de dotar de fuero penal y disciplinario a toda la Rama Judicial, con lo cual se brinden garantías de imparcialidad del más alto nivel y a la vez se 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 que tienen un control disciplinario especial ejercido por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura. Estas instancias tienen el deber de investigar y sancionar

las faltas disciplinarias (relacionadas con la conducta) de estos funcionarios de acuerdo con el Código Disciplinario Único, sin interferir en sus decisiones judiciales, y de los abogados en ejercicio.

La integración de la Sala Disciplinaria del CSdJ ha sido cuestionada por su origen político, ya que Los Magistrados de esta sala son ternados por el Presidente de la República y elegidos por el Senado. Esto ha permitido que el perfil de los candidatos en términos generales no haya sido el adecuado y, en muchas oportunidades, se haya permitido el ingreso a esta función de personas con perfil más político que técnico, y sin las calidades de honorabilidad que exige ser el juez de los jueces.

Este diseño se ha prestado para periodos de politización de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y ha permitido que por esta vía se politice la administración de justicia.

### **Ausencia de fuero penal**

Actualmente los jueces pueden ser investigados y acusados penalmente por la fiscalía, sin embargo, esto puede resultar problemático para el caso de los jueces penales, donde la Fiscalía es la parte acusadora en los procesos ante su despacho.

Existen al respecto diversos ejemplos de interferencia sobre la independencia judicial, incluso al punto de jueces que han sido investigados penalmente por la Fiscalía, por

haber decidido negar las acusaciones o medidas cautelares que esta entidad propone durante un proceso (La FM, 2014).

### **Altas Cortes no tienen control disciplinario**

Actualmente las conducta de los Magistrados de las Altas Cortes son investigadas por la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes y, posteriormente, son juzgadas por el Senado. Sin embargo, es de conocimiento público que este fuero no opera y que aún no se ha condenado a ningún funcionario bajo este procedimiento. Vale la pena mencionar que en la reciente reforma constitucional esta comisión se reemplaza por la Comisión de Aforados, reforma que a la fecha se encuentra en análisis de constitucionalidad en la Corte Constitucional.

#### **3.2.1.5. 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 delincuenciales<sup>56</sup>, 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*

---

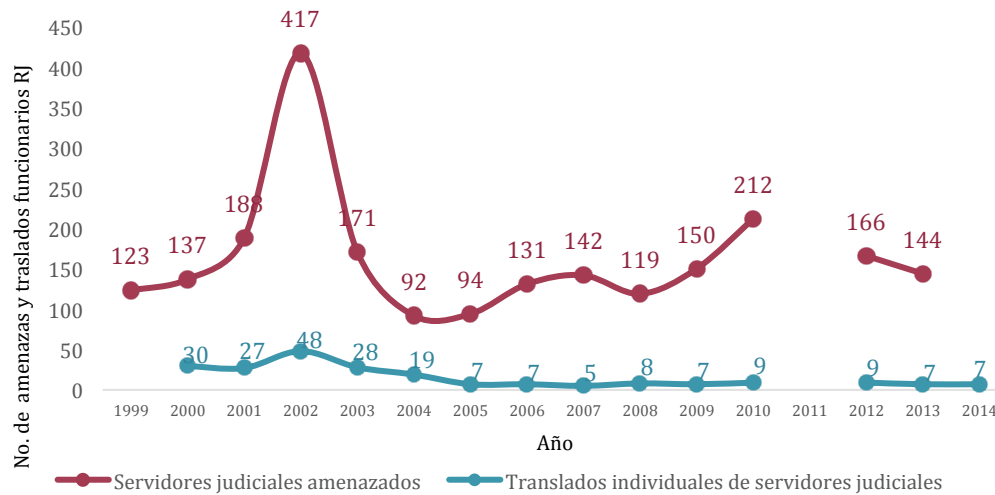
<sup>56</sup> Ver Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia, Sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas) del 11 de mayo de 2007. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas) del 14 de noviembre de 2014.

*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).

Por su parte, 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 homicidios, atentados, desapariciones, secuestros, amenazas, entre otras. (FASOL) El siguiente gráfico muestra el número de amenazas a los servidores y los traslados por razones de seguridad registrados por el CSdJ.

**Gráfico No. 19 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.

### **Presiones indebidas de las partes y corrupción judicial**

Los riesgos de corrupción judicial existen, son bien conocidos y no han tratado de ser mitigados desde la Rama, pues se puede afirmar que no existe ni ha existido una verdadera política anticorrupción, ni tampoco información disponible sobre acciones permanentes, pese a la multiplicidad de denuncias públicas en la materia. Por citar solo algunos casos, en el año 2009 se presentó una denuncia por corrupción en el

Consejo de Estado (Revista Semana, 2009); en el año 2013 se denunció a 11 jueces penales por recibir dinero a cambio de manipular decisiones (El Heraldó, 2013) y más recientemente, se presentó un caso de altísima repercusión que involucró al entonces Presidente de la Corte Constitucional, el cual sigue pendiente de resolución, pues aún no ha empezado el juicio político en el Senado. (El Espectador, 2017)

Esta situación pone en evidencia la necesidad de crear mecanismos efectivos de prevención de la corrupción y así mismo, políticas y medidas efectivas para evitar las interferencias de las partes y terceros que busquen alterar las decisiones judiciales, y a su vez, menoscaban la legitimidad del sistema.

#### **3.2.1.6. Interferencia en la justicia derivada de la acción de otras Ramas del poder público**

Sea lo primero señalar que 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 afirma Torres Corredor *“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)*

Es por ello que a pesar de las falencias en su gestión, el Consejo Superior de la Judicatura, como institución, permitió 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 lo anterior, aún persisten muchas interferencias por parte de otras ramas del poder público. Ejemplo de ello es que el Informe del Relator especial de Naciones Unidas para la independencia de la judicatura (7-16 Diciembre de 2009) 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)

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 resolvió una acción de tutela donde realizó un llamado a un órgano de control para respetar el margen de autonomía de los jueces para interpretar y aplicar el derecho. (Corte Constitucional, Sentencia T-444/14, 2014)

### 3.3. SEGURIDAD JURÍDICA

**Seguridad Jurídica: En Colombia hay inseguridad jurídica que impide la convivencia pacífica, la competitividad y el desarrollo**



El atributo de la seguridad jurídica, consiste principalmente en la necesidad de garantizar la “*certeza del derecho*”, esto es, que exista plena seguridad sobre los efectos de aplicación de las normas y las decisiones judiciales. Bajo ese entendido, la seguridad jurídica incide en varios aspectos de la administración de justicia, a saber:

1. Sobre las competencias de las diferentes instituciones, que deben ser claras.
2. Sobre el tiempo en el que deben resolverse ciertas acciones.
3. Sobre las normas que aplican a situaciones particulares. (Corte Constitucional, Sentencia C-250 de 2012, 2012)
4. Sobre la operación judicial, certeza de cumplimiento de las decisiones que deben ser ejecutadas



En relación con lo anterior, 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”* (2008, p. 2),

La seguridad jurídica, como atributo de la justicia formal, persigue la estabilidad, la certidumbre normativa y predictibilidad de las decisiones judiciales, para lo cual se necesitan ciertas condiciones tales como un sistema de fuentes del derecho estable, claridad sobre los medios de acceso a la justicia y, sobre todo, que las decisiones judiciales sean definitivas y se cumplan, es decir, que hagan tránsito a cosa juzgada.

Sin embargo, la seguridad jurídica no depende exclusivamente del Sistema de Justicia Formal o de la Rama Judicial. Se trata de un fenómeno complejo en el que pueden incidir diferentes actores, entre ellos:

1. Entes reguladores que expiden normas sin metodologías adecuadas que no incluyen las derogatorias expresas y tácitas, y con esto, reducen la certeza del derecho.

2. 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.
3. Presiones mediáticas, cuando se pretende judicializar excesivamente los conflictos o no acatar las decisiones judiciales.

### 3.3.1 Estado actual

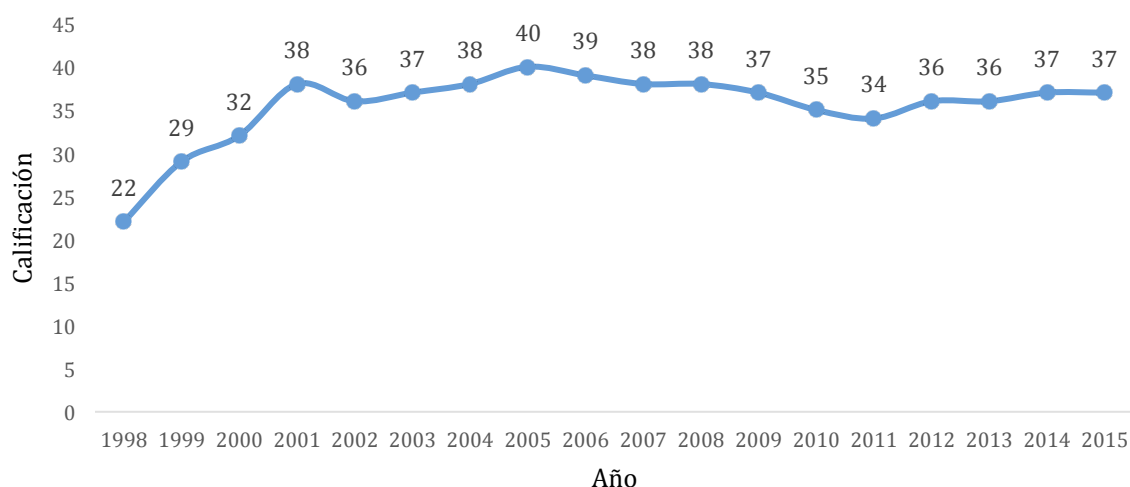
La seguridad jurídica corresponde a un atributo de difícil medición, en el cual se presenta un concepto claro sobre lo deseable, pero no se ajusta a estándares de cumplimiento, por lo cual el ejercicio de análisis se concentró en exponer las manifestaciones que pueden indicar la falta de seguridad jurídica.

Es de precisar también que la seguridad jurídica no corresponde a un concepto absoluto, cuando se trata de las normas, puesto que también es necesario que éstas se ajusten a las necesidades sociales cambiantes; sin embargo existen unas reglas mínimas sobre seguridad jurídica que establecen que *“se mide a través de la evaluación del grado de coincidencia entre las normas jurídicas objetivas y el grado de cumplimiento que las mismas reciben”* (Cumbre Judicial Iberoamericana, Reglas mínimas sobre seguridad jurídica en el ámbito iberoamericano, 2008)

En términos generales, los indicadores sugieren que la seguridad jurídica en Colombia está debilitada y es baja. En ese sentido, el índice de transparencia de la encuesta de Transparency International, mide de 0 a 100 la percepción de *“claridad en las reglas,*

planes, procesos y acciones. El porqué, el cómo, qué y cuándo”. De acuerdo con dicha encuesta, la percepción de transparencia en Colombia es baja como se muestra a continuación.

**Grafico No. 20 Índice de Percepción de Transparencia Ajustado**



Fuente: Índice de percepción de transparencia (1998-2015)  
Gráfico: Elaboración CEJ

Esta percepción puede o no coincidir con la realidad del sistema, pero es claro que los ciudadanos no tienen una percepción de certeza sobre el sistema legal y judicial.

Los principales problemas que afectan la seguridad jurídica son los siguientes: i) Falta de certeza sobre las fuentes del derecho ii) Incertidumbre sobre los tiempos de resolución, iii) las fallas en la producción y en la publicidad de la jurisprudencia, iv) la multiplicidad de acciones y de recursos de impugnación, v) Cumplimiento de la jurisprudencia de las Altas Cortes no está garantizado.

### 3.2.1.7. Falta de certeza sobre las fuentes del derecho

En Colombia existe inestabilidad en las fuentes del derecho, pues según la Constitución la única fuente principal es la ley, pero desde 1991 la jurisprudencia constitucional y recientemente la contenciosa administrativa tienen carácter obligatorio, además con las reformas procesales recientes cada vez tiene un papel más prominente la jurisprudencia, y se ha ampliado de manera significativa el número de normas de rango constitucional por el llamado bloque de constitucionalidad. En diferentes comisiones de reforma se ha analizado la posibilidad de incluir la Jurisprudencia como fuente principal del derecho, esta es una discusión que es necesario dar de manera completa.

Igualmente existen dificultades para medir el nivel de dispersión e incoherencia normativa, pues no existen unidades ni estándares deseables, sin embargo algunas aproximaciones dan cuenta del problema en Colombia y los expertos coinciden en este diagnóstico que se explica por varios factores:

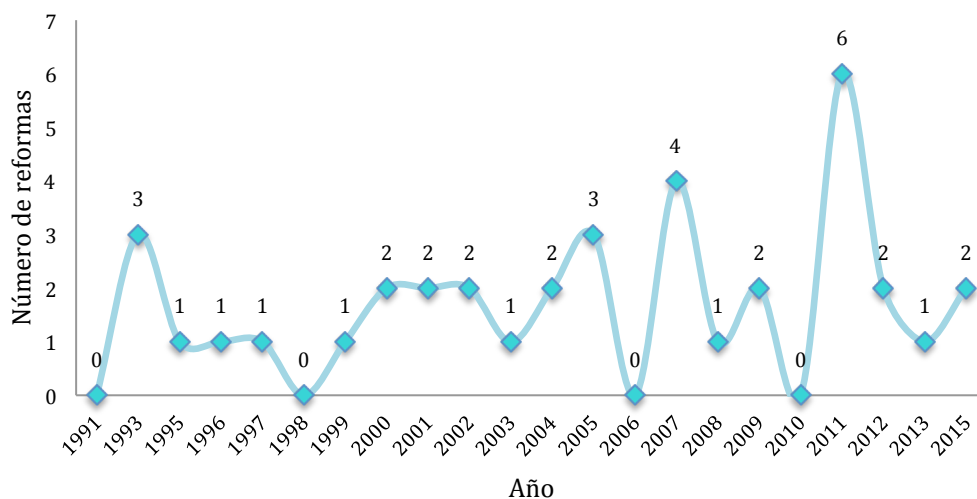
#### **Inestabilidad normativa**

Este fenómeno puede verificarse con el número y la frecuencia de reformas legales y constitucionales, criterio con el que han coincidido varios expertos. Para dar una idea de la complejidad y la dispersión normativa, cabe señalar que existen 10.234 normas de rango legal (Ministerio de Justicia, Rendición de cuentas 2015), pero esto no agota todo el sistema ya que cada una de éstas puede ser reglamentada por normas de inferior jerarquía (decretos, circulares, resoluciones, entre otras). Además, cada una

de ellas puede tener diferentes interpretaciones jurisprudenciales de las Altas Cortes y muchas veces no es claro cuáles se encuentran vigentes.

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 tiene un procedimiento de reforma más exigente, ha sido reformada 37 veces en 24 años (de 1991 hasta el 2015), es decir un promedio de 1,5 veces por año.

**Gráfico No. 21 Reformas a la Constitución 1991-2015**



Fuente: Constitución Política de Colombia  
Gráfico: Elaboración CEJ

En el mismo periodo de tiempo se registraron:

- 10 reformas al procedimiento civil en Colombia. En el 2012 el CGP derogó por completo el Código de Procedimiento Civil que continuó en vigencia por las demoras en la etapa de implementación de la oralidad.
- 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. Esto a su vez impide la estabilización de los códigos y la correcta apropiación por parte de los jueces.
- Pero curiosamente también ocurre que hay cuerpos normativos imposibles de modificar como el código de policía que es de 1970 – que muy probablemente será modificado en esta legislatura – y el código civil, cuyas reformas son necesarias para actualizarlos de acuerdo con la constitución del 91 y el progreso urbano.

### **Falta de técnica regulatoria**

Se presenta cuando las normas se expiden sin obedecer a criterios objetivos, no cuentan con estudios técnicos suficientes que evalúan de forma seria los impactos, la pertinencia (por ejemplo estudios de costo beneficio) y no siguen estándares de calidad como los principios establecidos al respecto por la OCDE (*Principios de una Norma de Buena Calidad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*). Por el contrario, como se dijo anteriormente, el sistema de normas en Colombia es tan confuso que se creó una Comisión Intersectorial para la Armonización

Normativa, con el fin de depurar el ordenamiento jurídico y derogar las leyes que se consideran inútiles, en desuso o con contenido normativo agotado, y que sin embargo no alcanzó tal objetivo.

Un ejemplo muy documentado se presenta 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). Se tipifican conductas, se aumentan las penas sin razones técnicas que, en realidad responden a presiones mediáticas y coyunturales, lo que también se conoce como populismo punitivo.

Finalmente, existen algunas prácticas que demuestran la ausencia de técnicas regulatorias eficientes, 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. (Cumbre Judicial Iberoamericana, Reglas mínimas sobre seguridad jurídica en el ámbito iberoamericano, 2008)

Con el panorama anterior, es posible determinar que los jueces en Colombia no tienen un marco normativo claro, lo que puede generar sentencias contradictorias, de baja

calidad y finalmente, inseguridad jurídica. Como se afirmó anteriormente, esto se convierte en un obstáculo para la cultura de la legalidad.

### **3.3.1.2. 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. No en vano Colombia ha sido mantenido uno de los peores puestos en materia de “Cumplimiento de Contratos” del índice *Doing Business* (Puesto No. 180). 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 resultados del 2016, 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).<sup>57</sup>

El estudio de tiempos procesales de la CEJ determinó que los tiempos legales en Colombia son bastante amplios y que aún así, no se cumplen:

- El 51% de los procesos ejecutivos cumplen los tiempos legales
- El 32% de los procesos penales cumplen los tiempos legales

---

<sup>57</sup> 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.



- El 42% de los procesos laborales cumplen los tiempos legales. (Corporación Excelencia en la Justicia, Estudio de tiempos y costos procesales, 2015)

Los tiempos procesales de los procesos ejecutivos son particularmente largos, si se tiene en cuenta que estos procesos parten de la certeza del crédito y que debería ser un litigio rápido. Lo que más afecta los tiempos es la etapa de ejecución del título, que ya no tiene discusiones contenciosas de gran significancia. Por eso la CEJ incidió para que en el nuevo Código General del Proceso se crearan las oficinas de ejecuciones civiles.

Es pertinente señalar que hay indicios de que los procesos por audiencias que traen las recientes reformas procesales mejoran los tiempos procesales de manera significativa, lo cual se ve contrarrestado por las cargas de trabajo de los jueces, la ausencia de adecuados modelos de gestión, las tutelas y la indisciplina procesal. Todas estas causas han sido señaladas en distintos estudios realizados por la CEJ en años recientes.

### **Fallas en la producción y en la publicidad de la jurisprudencia**

La jurisprudencia de las Altas Cortes es fuente formal de derecho<sup>58</sup> y elemento fundamental de la seguridad jurídica pues justamente la certeza de la seguridad

---

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 634/11 “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 realizada por

jurídica comprende que las decisiones judiciales sean consistentes y que situaciones iguales se resuelvan de igual manera. Para ello, 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. (Cumbre Judicial Iberoamericana, Reglas mínimas sobre seguridad jurídica en el ámbito iberoamericano, 2008)

Existen cuatro principales manifestaciones de las fallas en la producción y publicación de sentencias en Colombia: (i) existen múltiples órganos de cierre lo que dificulta que exista un cierre definitivo en un tiempo razonable y la tutela contra sentencias reduce la certeza sobre el fin de un proceso y pone en tela de juicio la cosa juzgada; (ii) existen muy pocas sentencias de unificación que se conviertan en fuente completa de consulta, (iii) existen sentencias contradictorias y por último; (iv) los mecanismos de divulgación de las sentencias son insuficientes por lo que ni operadores ni usuarios pueden conocer los resultados de los procesos anteriores.

En Colombia existen 5 órganos de cierre diferentes: el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, las Jurisdicciones especiales, La Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Las Altas Cortes pueden tener competencias cruzadas para ciertos asuntos y pueden tener posiciones contradictorias entre ellas, lo que dificulta la aplicación de la

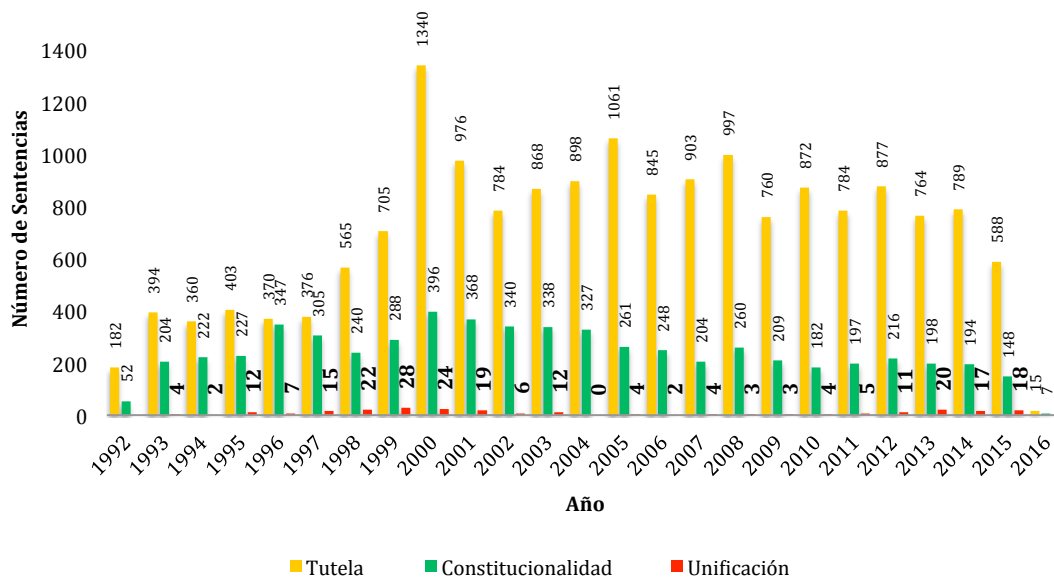
---

*autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las Altas Cortes de justicia, adquiere carácter vinculante."*

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 coinciden.

Adicionalmente, el número de sentencias de unificación con relación al número total de sentencias proferidas continúa siendo bajo y existen un gran número de conflictos que no necesariamente llegan a tener una sentencia de unificación y pueden tener un gran impacto social.<sup>59</sup>

**Gráfico No. 22 Corte Constitucional. Sentencias totales por año según tipo de sentencias**



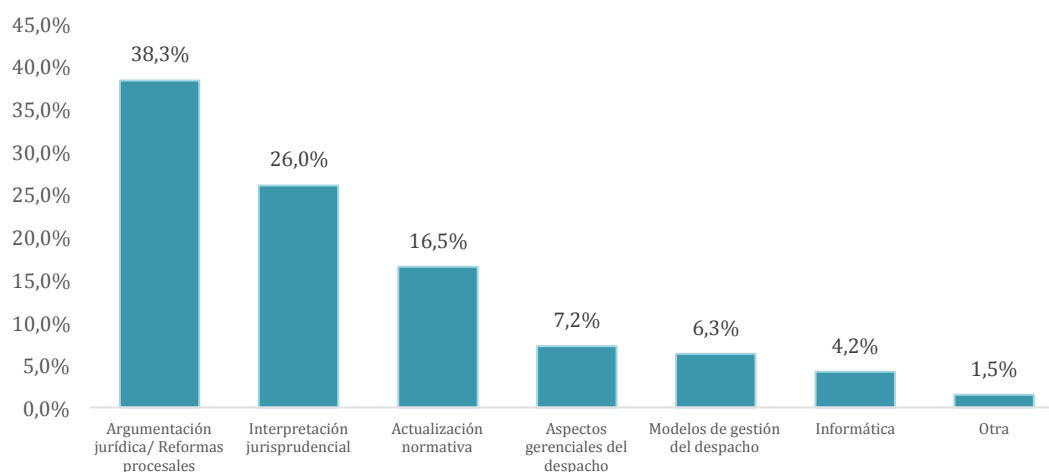
Fuente: Relatoría de la Corte Constitucional  
Gráfico: Elaboración CEJ

<sup>59</sup> Por ejemplo los procesos ejecutivos o de mínima cuantía.

Como puede verse la proporción de sentencias de unificación es insignificante lo que no contribuye a que los jueces conozcan y se actualicen en la jurisprudencia de las altas cortes, por ejemplo entre 1991 y 2012 se registraron 650 sentencias de unificación entre 4000 providencias del Consejo de Estado.

Por último, los mecanismos de divulgación de las sentencias no son suficientes. 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 manifestaron la necesidad de recibir capacitaciones en interpretación jurisprudencial.

**Gráfico No. 23 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 U.T. Econometría SEI. Gráfico: Elaboración CEJ

#### **3.3.1.4. 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 arbitrar entre la más conveniente. Por ejemplo, para sanear la propiedad de inmuebles existen diferentes acciones judiciales, administrativas y contra las dos, eventualmente podría interponer una tutela. Lo anterior, reduce la certeza sobre las normas aplicables, sobre la decisión final (cosa juzgada), sobre el tiempo en que deben resolverse las acciones y sobre las autoridades competentes.

Por otra parte, frente a una decisión judicial existe un número excesivo de recursos ordinarios (reposición y apelación), recursos extraordinarios (casación y revisión), es posible interponer tutelas contra sentencias –incluso de sentencias proferidas por las Altas Cortes- y además existe el grado de consulta para determinados casos. Este amplio rango de posibilidades disminuye la certeza sobre la forma de resolver los conflictos y sobre el tiempo razonable para objetar una decisión judicial definitiva.

#### **3.3.1.5. Falta de efectividad de la jurisprudencia de las Altas Cortes**

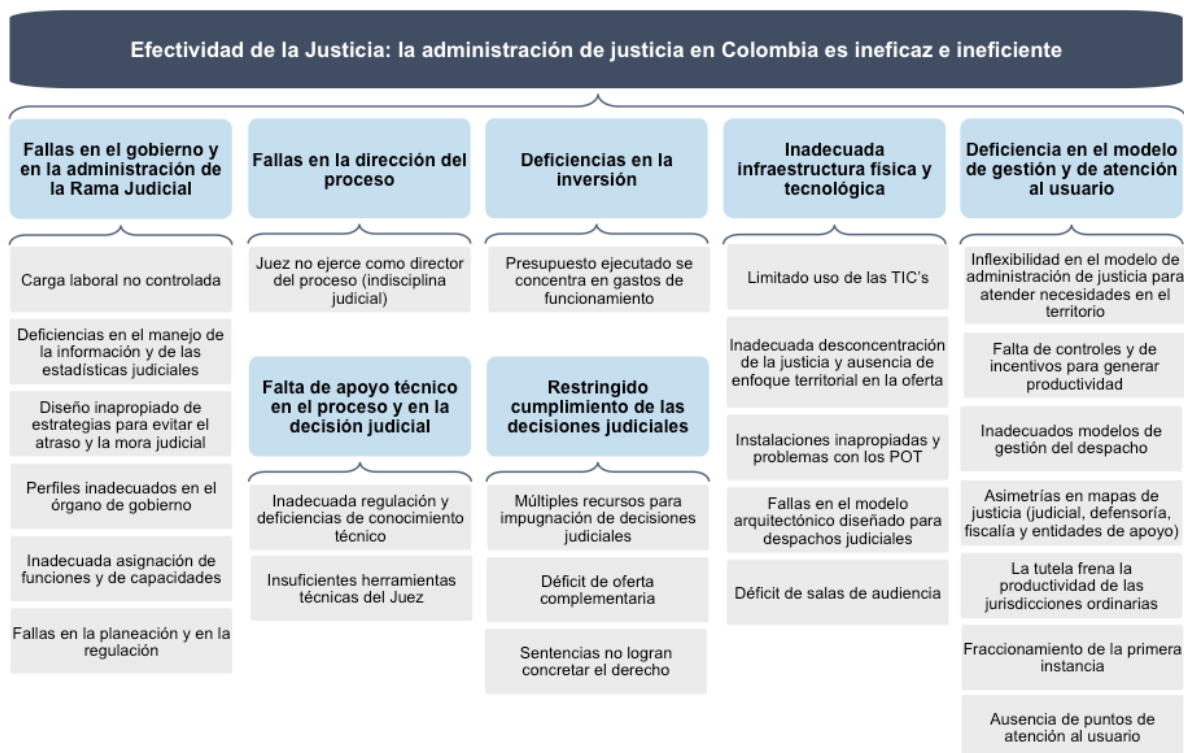
En Colombia es posible que los jueces de instancia se aparten de los precedentes judiciales de las Altas Cortes y así fue establecido en la Sentencia C-836 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

En estos casos los jueces tienen la carga de exponer los fundamentos jurídicos que justifiquen su decisión de apartarse del precedente, sin embargo y pese a las razones expuestas por la Corte en esa sentencia, esto puede ir en detrimento de la seguridad jurídica, la igualdad y poner en tela de juicio la jerarquía de las cortes colombianas.

La CEJ respeta las razones que aduce la Corte Constitucional para dar esta posibilidad a los jueces, sin embargo considera que resulta problemática por varias razones:

- Pone en tela de juicio la jerarquía de las sentencias de las Altas Cortes
- Actualmente no es posible asegurar que se realice de manera excepcional, ya que no es posible hacer seguimiento a las sentencias, ni los motivos aducidos por los jueces para justificarlo
- Eventualmente puede vulnerar el derecho a la igualdad de las personas por no decidir casos iguales de la misma manera. Es necesario tener en cuenta que los jueces deberían seguir la jurisprudencia de sus superiores y la propia cuando los hechos del caso lo permitan.

### 3.4. EFECTIVIDAD DE LA JUSTICIA



Una justicia efectiva es una justicia eficaz y eficiente. La eficacia hace referencia a la capacidad de lograr los resultados esperados, 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.

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 y sea asignada correctamente, y una disposición de la oferta que sea coherente con la realidad del país – necesidades y particularidades de la población y 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 – o sea que resuelvan los conflictos puestos a su consideración y logren la tutela efectiva de los derechos en juego -.

En el caso de la eficacia, no es posible hacer una descripción objetiva si no se conocen los fines que se persiguen, el tiempo en el que se pretende hacerlo y la calidad que se propone. Por lo que se hace una aproximación en términos de la gestión de la institucionalidad, haciendo un contraste entre los objetivos propuestos en el último plan sectorial de desarrollo (PSD 2011-2014) ejecutado en su totalidad por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura<sup>60</sup> y los logros alcanzados por esa Corporación, con base en la sección de evaluación incluida en el informe presentado al Congreso de la República en marzo de 2015. (Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2015, 2016)

---

<sup>60</sup>. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Plan Sectorial de Desarrollo 2011-2014.



### 3.4.1. Estado actual

El panorama general de la efectividad de la justicia en Colombia muestra señales de alerta. Es muy frecuente encontrar información acerca de las demoras de los procesos, de la congestión judicial y en general, de problemas para alcanzar los objetivos de la Rama. El ejercicio del presente capítulo se concentró en recolectar aquellos indicadores y cifras que dan cuenta de los problemas y avances logrados por la Rama Judicial.

#### **Falta de controles e incentivos para generar productividad**

Hace diez años era común encontrar diagnósticos que hablaban de una congestión generalizada de la Rama Judicial, sin embargo tras el análisis de los inventarios de procesos existen evidencias sobre la mejoría en su capacidad para evacuar procesos y reducir la congestión. Una de esas evidencias, la aportó justamente la CEJ en el año 2007 (Línea de base de la Congestión Judicial en la Jurisdicción Ordinaria, 2007), a través de un estudio sobre la congestión judicial en la jurisdicción ordinaria, el cual 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. Estas situaciones generan interrupciones y dilaciones dentro de los procesos, que impiden que las instancias puedan agotarse de la forma en que están dispuestas en la ley.

Algunas de las causas endógenas encontradas, dentro del trámite de procesos de la especialidad civil y de familia, son:

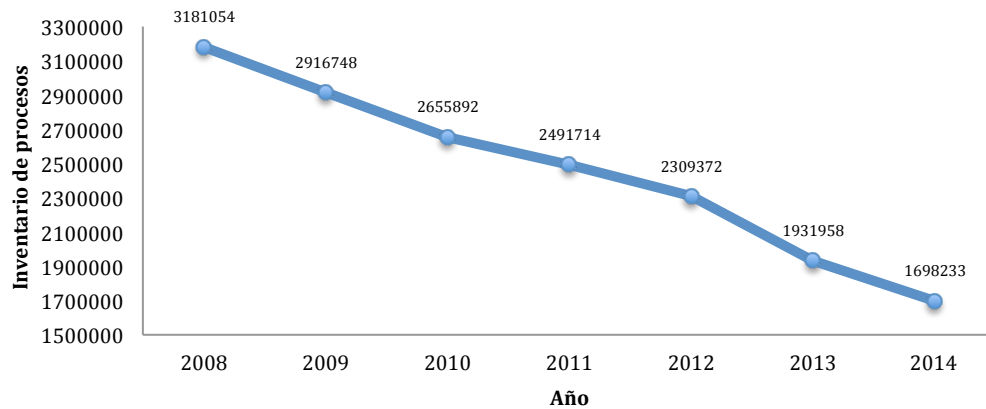
- La desatención de la jurisprudencia y el precedente judicial;
- La existencia de demandas, contestaciones y sentencias innecesariamente largas;
- El trámite excesivamente largo y dispendioso de la solicitud de pruebas;
- La multiplicidad de trámites que genera retardos en el funcionamiento;
- El bajo perfil de los auxiliares de la justicia, que los hace altamente ineficientes y en algunos casos, corruptibles;
- El ausentismo de funcionarios judiciales por labores de capacitación;
- 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.

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.

Como se muestra en el gráfico, en los últimos años los inventarios de la Rama Judicial se han reducido, lo que incide positivamente en la disminución del atraso judicial.

**Gráfico No. 24 Inventario de procesos**



Informe al Congreso 2014. SIERJU, 2014 – corte 26/01/2015  
Gráfico: Elaboración CEJ

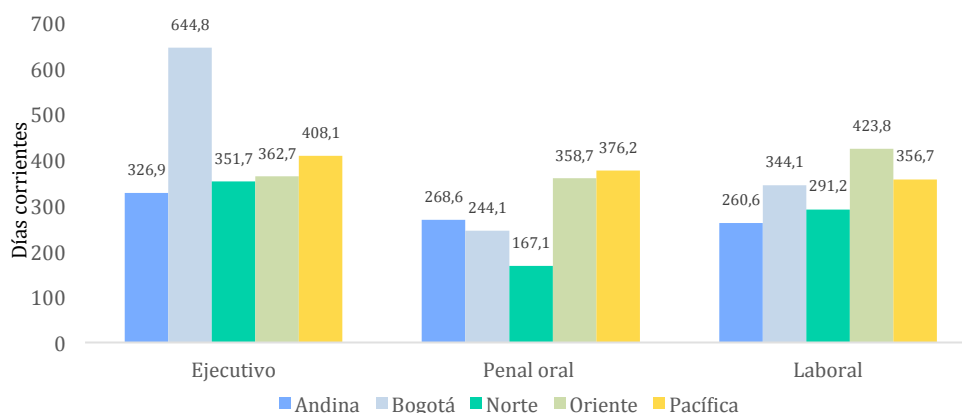
Parte de la reducción de los inventarios puede explicarse por las medidas de descongestión que iniciaron en el año 2003 y que, si bien han contribuido a este propósito, la CEJ insiste en que no son el mecanismo ideal para mejorar la efectividad de la Rama Judicial por los altos costos que representa y los incentivos perversos que genera para la productividad de los despachos.

El diseño de los programas de descongestión puede resultar en un aliciente perverso para la gestión, pues en primer lugar, si se trabaja a buen ritmo y no se generan retrasos, no se generan incentivos ni recursos para ese despacho y en algunas oportunidades, pueden recibir más reparto para ayudar a desatrasar a los demás jueces; lo que lleva en algunos casos a que los funcionarios prefieran “acumular” un porcentaje de procesos para no verse afectados por estas medidas. En consecuencia no existen incentivos que recompensen la productividad.

## **Cumplimiento de los tiempos procesales**

Otro de los principales indicadores de eficacia del sistema de justicia es el tiempo en el que se resuelven los conflictos. Como ya se mencionó, el sistema legal colombiano autoriza tiempos largos y suficientes y aun así, en un estudio de tiempos y costos procesales de la CEJ se encontró que, a pesar de que las leyes consagran términos bastante amplios, el cumplimiento de los tiempos legales no es satisfactorio. El siguiente gráfico muestra la duración promedio (en días corrientes) de los procesos por región.

**Gráfico No. 25 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.

Este estudio realizado por la CEJ y que es el último existente, aún no alcanza a registrar los efectos de las recientes reformas procesales. En algunos sondeos que ha realizado la CEJ entre litigantes, jueces laborales, administrativos y civiles parecería

que los procesos por audiencias si están acortando los plazos judiciales. En penal evidentemente desde la imputación los tiempos son más cortos (Corporación Excelencia en la Justicia, Balance 10 años del Sistema Penal Acusatorio, 2015). La congestión del sistema penal se presenta en la etapa de investigación a cargo de la Fiscalía y el gran atraso judicial se encuentra en las Altas Cortes, por ejemplo en la actualidad el Consejo de Estado está conociendo procesos que ingresaron al sistema hace más de diez años, como sucede con los procesos de responsabilidad del Estado por actos terroristas.<sup>61</sup> Otro ejemplo es la gran congestión que presenta 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 en esta materia. Esta sala tiene en la actualidad 19.000 procesos para fallo y los cargos de descongestión aprobados por el Congreso, solamente se proveen con el presupuesto del año entrante.

### **Retrasos asociados a la atención de las tutelas**

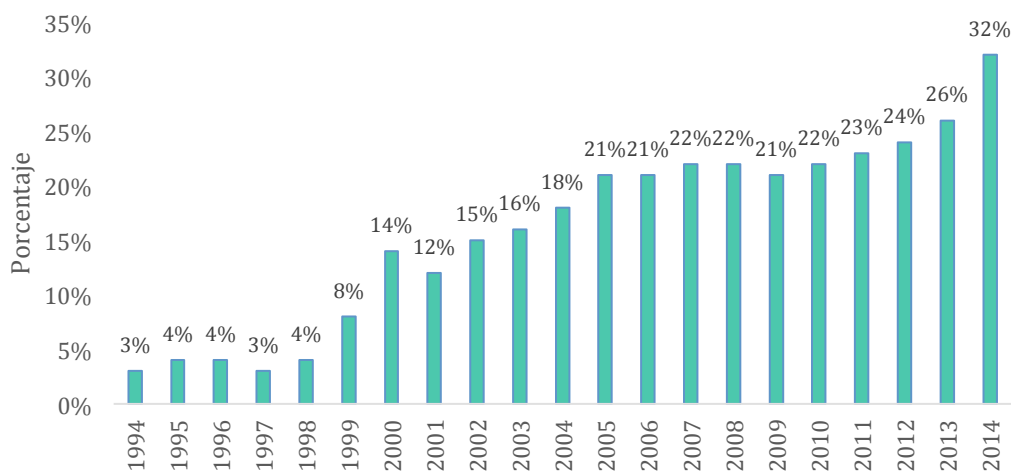
La CEJ ha identificado en sus investigaciones que el incremento de las tutelas eventualmente puede afectar la efectividad de los despachos. No se puede desconocer que la tutela es la acción judicial más efectiva del ordenamiento colombiano, no tiene las formalidades de los demás procesos, disminuye algunas barreras de acceso como la necesidad de un abogado, se resuelve en los diez días que ordena la ley, y es más flexible en materia probatoria: sin embargo su trámite puede interrumpir la producción de la jurisdicción ordinaria de manera permanente..

---

<sup>61</sup> 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.

Es posible que por estas razones se haya presentado una especie de “migración” del litigio ordinario hacia la acción de tutela. Esto se puede ver en el siguiente gráfico donde se muestra la participación de las tutelas sobre el total de procesos que ingresan a la Rama Judicial; de todos los procesos judiciales que existen en Colombia, la tutela representa el 32%, y esta tendencia tiende a aumentar. Diferentes investigaciones han demostrado que los ciudadanos abusan de la tutela, con el agravante de que los jueces no están en capacidad de rechazarlas de plano, y las sanciones que se imponen por abuso del derecho, son mínimas.

**Gráfico No. 26 Proporción de tutelas respecto al total de ingresos**



Fuente: SIERJU (1994-2014).  
Gráfico: Elaboración CEJ.

Esta tendencia puede implicar desafíos para la eficiencia en general de la Rama Judicial por las siguientes razones:

- Esto puede desnaturalizar esta acción, pues se supone que está contemplada para amparar los derechos fundamentales y debe ser subsidiaria a las demás acciones;
- También puede ser indicativo de la reacción de los ciudadanos ante su percepción de que los demás procesos no son efectivos;
- Finalmente, el diseño de la tutela obliga a los jueces a dar una atención preferente y resolver la acción en 10 días, lo que puede generar aplazamientos de los procesos que habían ingresado previamente al despacho, como lo constató la CEJ en el Observatorio al CCA y CPCA.

Las consideraciones sobre la acción de tutela deben tener en cuenta que este mecanismo ha sido el de mayor aceptación y recordación en Colombia como se mostró en el Capítulo de acceso. Por lo tanto, si se pretende realizar sugerencias o modificaciones en algún aspecto de la tutela se deben evaluar los efectos que puede tener en materia de acceso y en especial, para las personas de menos recursos.

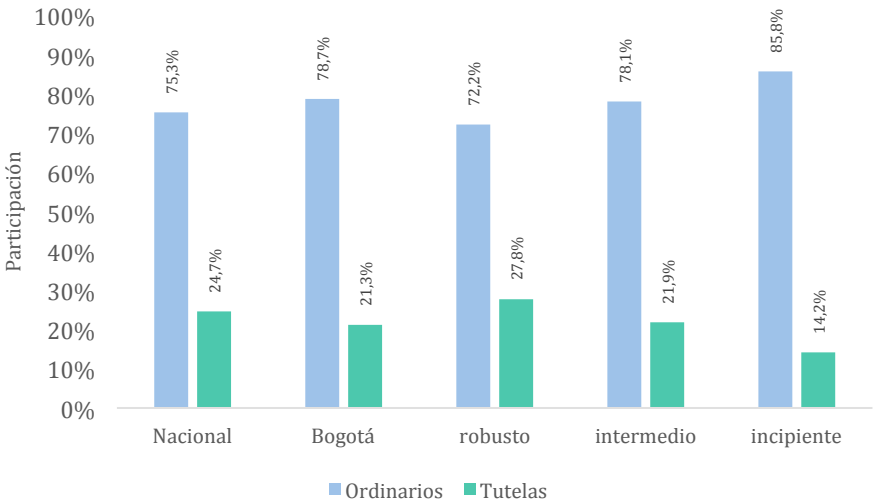
Para analizar lo anterior, con base en la clasificación de municipios que recientemente elaboró el DNP se realizó un ejercicio que agrupó los ingresos por tutela, para así, establecer la proporción que representa frente a los demás ingresos.

En una primera aproximación se esperaría que la tutela fuera más utilizada en municipios de desarrollo incipiente donde existen más barreras de acceso y donde se esperaría una menor efectividad de los derechos, sin embargo a continuación se

muestra cómo el uso de la tutela está más extendido en las zonas del país con mejor desarrollo.

En efecto, 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 No. 27 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)<sup>62</sup>  
Gráfico: Elaboración CEJ.

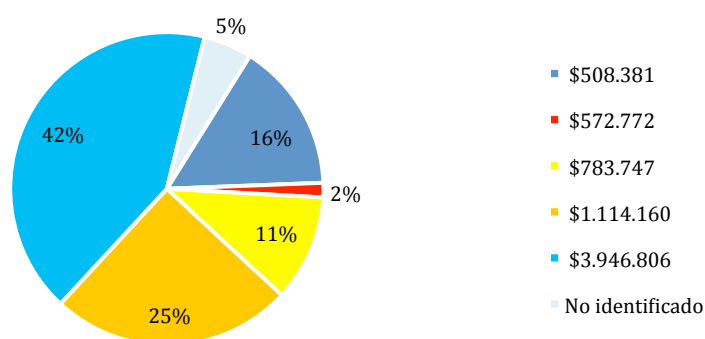
Un caso similar se presenta en materia de salud, donde se esperaría que los usuarios del régimen subsidiado y con menores ingresos presenten más tutelas. Un estudio de

<sup>62</sup> La diferencia entre el promedio nacional de participación de la tutela en el total de ingresos de las gráficas 26 y 27 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.



la CEPAL 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<sup>63</sup>. Los resultados muestran que, contrario a lo esperado, el 42% de los recobros al FOSYGA pertenece al quintil de los litigantes con mayores ingresos, y que a medida en que se reducen los ingresos, se reduce la participación en los recobros. (Uprimny Yepes & Durán , 2014).

**Gráfico No. 28 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 este motivo se reitera la importancia de la tutela y se puede afirmar lo siguiente:

<sup>63</sup> Para medir el ingreso se tuvo en cuenta el Ingreso Base de Cotización o IBC

- La tutela, como acción judicial, no opera con los mismos problemas de otras acciones judiciales. Las barreras económicas se reducen sustancialmente y los tiempos procesales sí se cumplen.
- Adicionalmente es la acción que tiene más reconocimiento entre todos los sectores de población analizados en la GENJI.
- Las modificaciones a la acción de tutela deben ser muy cuidadosas pues podrían tener un efecto diferencial entre el tipo de población; aquellos segmentos que no tengan capacidades para superar barreras operativas y económicas podrían terminar careciendo de una acción judicial para materializar sus derechos.

#### **3.4.1.1. Eficacia de la administración judicial**

En materia de eficacia es necesario analizar el nivel de cumplimiento de los objetivos trazados por el Plan Sectorial de Desarrollo.

De acuerdo con el PSD 2011-2014, la administración judicial definió como horizonte de sus actuaciones para el cuatrienio, 9 metas estratégicas enmarcadas en cinco objetivos institucionales, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla No. 2 Rama Judicial. Objetivos y metas del PSD 2011-2014**

<b>Objetivos</b>	<b>Metas</b>
1. Consolidar el establecimiento del procedimiento oral	a. Implementar la oralidad en todas las especialidades y jurisdicciones
2. Propender por la consolidación de los sistemas de información y comunicaciones en el ámbito interno, intersectorial y hacia la comunidad,	b. Brindar confianza, visibilidad y transparencia y una adecuada pedagogía a la ciudadanía y operadores judiciales sobre la Administración de Justicia
3. Consolidar el fortalecimiento institucional y racionalizar la oferta de servicios de justicia,	c. Disponer mínimo de un juez en cada municipio d. Desconcentrar los despachos hacia las localidades o comunas en las ciudades con más de 200.000 habitantes e. Establecer jueces itinerantes de pequeñas causas y competencia múltiple, de conformidad con la naturaleza de las demandas de justicia f. Ofrecer la cobertura de la Administración de Justicia a los grupos vulnerables
4. Reducir la mora y el atraso judicial	g. Poner la justicia al día h. Garantizar la eficiencia de la Administración de Justicia
5. Promover ante el legislativo, medidas que permitan la transición hacia los sistemas jurídicos.	i. Contribuir al desarrollo del sector de la autonomía y la independencia de la Administración de Justicia a través de iniciativas legislativas.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - PSD (2011-2014).

Gráfico: Elaboración CEJ.

Aunque en el informe de evaluación del PSD 2011-2014 se incluyen los logros alcanzados a nivel de ejecución presupuestal, no es posible tener elementos que permitan evaluar si estos se alcanzaron de forma eficiente, por lo menos desde la perspectiva de lo previsto en la planeación estratégica, pues los datos registrados en términos del cumplimiento físico de metas hacen relación con una desagregación de proyectos completamente distinta. Por otra parte, de las nueve previstas solamente es posible detallar la ejecución en términos presupuestales en cuatro casos.

Como puede verse, medida desde el punto de vista del cumplimiento de los objetivos por la vía de la ejecución presupuestal, la eficacia lograda por la administración judicial alcanza un nivel global del 79%, aunque si se evalúa por macro proyectos los datos muestran diversos niveles.

En el caso de *brindar confianza, visibilidad y transparencia y una adecuada pedagogía a la ciudadanía y operadores judiciales sobre la Administración de Justicia*, que en términos de la ejecución se materializó en el desarrollo de proyectos que fortalecen tanto el sistema de información como la sistematización de los despachos y la documentación de información técnica, normativa, doctrinaria para el servicio de los operadores judiciales y el público en general, alcanzó un 89%; el avance de la *oralidad* es del 81%, el *desarrollo de la infraestructura propia del sector* que corresponde fundamentalmente a la adquisición, construcción, reparación y mantenimiento de las sedes de los despachos judiciales apenas superó el 70%, mientras que la *desconcentración de los despachos* llegó hasta el 95%, aunque en este caso debe decirse que en términos físicos estaba prevista la desconcentración en 25 ciudades y sólo se ha llegado a 5, y que de los 18 jueces itinerantes previstos, 17 se asentaron justamente en esas mismas. Para un detalle de los logros en cada meta, incluyendo una síntesis de los proyectos involucrados, véase el anexo No 2.

**Tabla No. 3 Rama Judicial. Cumplimiento presupuestal de metas del PSD 2011-2014**

Metas	Presupuesto (Millones \$)		
	Programado	Asignado	Cumplimiento
a. Implementar la Oralidad en todas las especialidades y jurisdicciones	90.000	72.888	81%
b. Brindar confianza, visibilidad y transparencia y una adecuada pedagogía a la ciudadanía y operadores judiciales sobre la Administración de Justicia	413.741	366.934	89%
c. Disponer mínimo de un juez en cada municipio	N. D.	N. D.	N. D.
d. Desconcentrar los despachos hacia las localidades o comunas en las ciudades con más de 200.000 habitantes	20.995	19.995	95%
e. Establecer jueces itinerantes de pequeñas causas y competencia múltiple, de conformidad con la naturaleza de las demandas de justicia			
f. Ofrecer la cobertura de la Administración de Justicia a los grupos vulnerables	N. D.	N. D.	N. D.
g. Poner la justicia al día	N. D.	N. D.	N. D.
h. Garantizar la eficiencia de la Administración de Justicia	N. D.	N. D.	N. D.
i. Contribuir al desarrollo del sector de la autonomía y la independencia de la Administración de Justicia a través de iniciativas legislativas <sup>64</sup> .	N. D.	N. D.	N. D.
<b>Transversales. Infraestructura propia del sector y otros</b>	507.064	357.423	71%
<b>Total</b>	1.031.800	817.240	79%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso (2015).  
Tabla: Elaboración CEJ.

<sup>64</sup> A pesar de tener la posibilidad de impulsar iniciativas legislativas para mejorar asuntos relacionados con la Administración de Justicia (LEAJ, Art. 79,4), el Consejo Superior de la Judicatura, únicamente la ha utilizado en 5 oportunidades, de las cuales 2 fueron sancionados como Ley. Entre éstas se encuentran: Ley 1716 de 2014 "Por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del sistema de oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010", y la Ley 572 de 2000 "Por la cual se modifica el artículo 19 del Código de Procedimiento Civil."

Sobre la tabla anterior deben hacerse algunos comentarios adicionales. En primer lugar se sabe que hoy en día en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la ley 1285 de 2009, funciona por lo menos un despacho en cada municipio del país. En segundo lugar, no se encontró evidencia de inversiones relacionadas con la atención de grupos vulnerables ni en términos físicos ni presupuestales. Finalmente, según el informe, el inventario de procesos se redujo en un 36% por lo cual la meta de llegar hasta 1.250.000, sólo se cumplió en un 68%.

Actualmente se está elaborando el Plan Decenal de justicia 2017 – 2027 *“con el objeto de promover la coordinación, eficiencia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control”*<sup>65</sup>. Para estos efectos, se otorgó un término de dos años a la Rama Judicial y al Ministerio de Justicia, al cual se encargó la Secretaría Técnica para la elaboración y seguimiento de dicho plan, para el cual se previó la participación conjunta y coordinada con otras entidades y se prevé la intervención con fines colaborativos de las entidades territoriales, administrativas, los particulares en ejercicio de funciones jurisdiccionales, los centros de conciliación y arbitraje, y los operadores de justicia comunitaria. El proceso de elaboración se encuentra en fase de consulta y se espera que sea divulgado en junio de 2017; sin embargo a la fecha se han presentado problemas de coordinación, pues el liderazgo

---

<sup>65</sup> Este es el contenido mínimo del plan: (i) Los objetivos del sistema de justicia; (ii) El plan de acción interinstitucional para lograrlos; (iii) Las metas institucionales e interinstitucionales; (iv) La definición de herramientas tecnológicas para la justicia; (v) Los compromisos específicos de cada prestador de servicios de justicia; (vi) Las prioridades y criterios territoriales; (vii) Los objetivos comunes en materia de bienestar social e incentivos; (viii) Capacitación y seguridad para los empleados del sistema de justicia; y (ix) La definición del mecanismo de seguimiento.

asumido por el Ministerio no es aceptado por la Rama Judicial y parecería que están elaborando dos planes diferentes.

### **Problemas específicos de la Efectividad**

Actualmente es posible diagnosticar al menos siete problemas estructurales que afectan la eficiencia y eficacia del sistema: 1) Fallas en el gobierno y en la administración de la rama judicial 2) Fallas en la dirección de los procesos judiciales por parte del juez 3) Deficiencias en la inversión 4) Inadecuada infraestructura física y tecnológica 5) Deficiencias en el modelo de gestión y de atención al usuario 6) Falta de apoyo técnico en el proceso y en la decisión judicial 7) Restringido cumplimiento de las decisiones judiciales

#### **3.4.1.2. Fallas en el gobierno y en la administración de la Rama Judicial**

La CEJ ha sido insistido en la importancia que tiene el Órgano de Gobierno y Administración de la Rama Judicial –en adelante órgano de gobierno- para la correcta operación del sistema, el cumplimiento de los objetivos de los planes sectoriales de desarrollo y la correcta ejecución de los recursos. Los diagnósticos realizados por la CEJ señalan que existen al menos cinco problemas relacionados con el órgano actual<sup>66</sup>, que a su vez, generan problemas en materia de eficiencia.

---

<sup>66</sup> Actualmente el órgano de gobierno es el Consejo Superior de la Judicatura pese a que la reforma constitucional de “Equilibrio de Poderes” intentó eliminarlo, para crear una nueva institucionalidad. Sin embargo, en una sentencia reciente, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la reforma.

Los problemas relacionados con el diseño y funcionamiento del órgano de gobierno son los siguientes: (i) confusión de las funciones de gobierno con las de administración, (ii) falta de gerencia y de perfiles técnicos (iii) falta de representación de las Altas Cortes, magistrados y jueces (iv) duplicidad de funciones, (v) no hay una sola vocería de la Rama.

### **Perfiles inadecuados en el órgano de gobierno**

Para entender la naturaleza de este órgano y el tipo de perfiles que necesita, es necesario tener en cuenta que es una especie de “gerente” para toda la Rama Judicial, con los recursos (humanos, técnicos y financieros) que esto implica.

Actualmente los perfiles de los magistrados de la Sala Administrativa del CSdJ y de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no son los adecuados para las labores encomendadas, ya que se privilegian los perfiles jurídicos sobre los gerenciales; cabe recordar que la Sala Administrativa del CSdJ está integrada por 6 abogados, que no necesariamente tienen conocimientos requeridos para ejercer el gobierno y la regulación de una Rama Judicial tan compleja.<sup>67</sup> Esto ha permitido una gestión ineficiente ya que no se exige experiencia en gestión, TIC, manejo de recursos, entre otras, y que actualmente no cuenta con controles efectivos<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> En lo que se ha conocido sobre la sentencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Gobierno que creó la reforma equilibrio de poderes fue declarado inconstitucional, entre otras razones, porque no se exigía el título de abogado para sus integrantes, argumento que no comparte la CEJ.

<sup>68</sup> El CSdJ tiene control político por medio de los informes al Congreso, la Contraloría ejerce el control Fiscal pero es posterior a la ejecución del gasto. Finalmente, el órgano que controla penalmente las actuaciones de las Altas Cortes, incluyendo al CSdJ es la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes que no ha operado.



### **Inadecuada asignación de funciones y capacidades**

Este órgano también concentra funciones de regulación, ejecución y control que no se reflejan en su diseño institucional y esto desencadenó todo tipo de problemas en la gestión del Consejo Superior. En ese sentido la CEJ, mediante un análisis al Modelo de Gestión en la Rama Judicial Colombiana, determinó que *“un inconveniente, se relaciona con que al tener un gran número de funciones que deben ser ejercidas de manera colegiada, la adopción y ejecución de las acciones que permiten su ejercicio puede ser bastante lenta, o menos adecuada que si estuviese a cargo de una dirección ejecutiva”* (Corporación Excelencia en la Justicia, El Modelo de Gestión en la Rama Judicial Colombiana: El Gobierno y la Gerencia Judicial, 2013).

### **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 CSdJ, 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 y 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 tienen la obligación de reportar los datos de su juzgado (esto incluye a los jueces en provisionalidad y descongestión).

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 el 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 estado<sup>69</sup>. La Rama Judicial tiene la obligación de administrar el Sistema de Estadísticas Judiciales en cuyo diseño colaboró la CEJ, pero a la fecha no ha sido implementado.

---

<sup>69</sup> Las limitaciones del sistema serán desarrolladas en el aparte de “limitado uso de las TIC”.

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 justicia<sup>70</sup> 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.

### **Fallas de regulación**

Por último, es necesario decir que 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 regulado, para así evitar cooptaciones inconvenientes.

La CEJ ha detectado vacíos y demoras en esta regulación, como la mencionada del sistema de estadísticas judiciales, la implementación del expediente electrónico y la adopción de modelos de gestión adecuados a las nuevas reformas procesales.

---

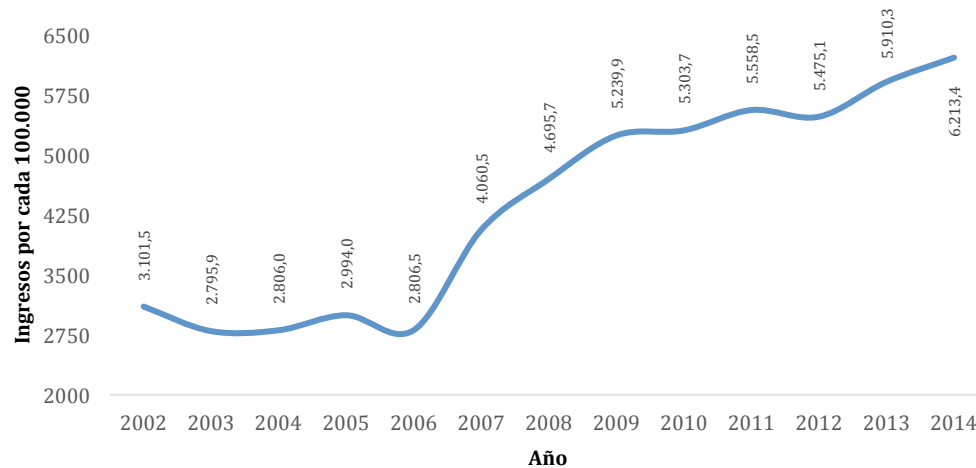
<sup>70</sup> Por ejemplo, el último estudio de costos procesales para los usuarios de la justicia fue realizado por la Universidad Nacional en 1996 y no hay más referencias sobre los costos de transacción que la justicia le genera a los usuarios.

### 3.4.1.3. Problemas que se derivan del órgano de gobierno:

#### Carga laboral no controlada

La tasa de ingreso de procesos por cada cien mil habitantes ha venido creciendo continuamente como se muestra en el siguiente gráfico, y se puede esperar que la tendencia de crecimiento en los ingresos de la Rama continúe, lo que generaría mayor presión sobre el aparato de justicia. Es posible anticipar que el sistema judicial va a necesitar una gran capacidad de respuesta y un correcto funcionamiento para garantizar una justicia pronta y cumplida<sup>71</sup>.

**Gráfico No. 29 Dinámica del ingreso de procesos a la Rama Judicial por cada 100.000 habitantes**



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - procesos judiciales y DANE – población (2002-2014).  
Cálculos: Elaboración CEJ.

Las cargas de trabajo son superiores a la capacidad de los jueces, especialmente las que se deben a procesos acumulados y no a los nuevos inventarios. En promedio, anualmente todos los despachos de la Rama Judicial reciben cerca de 2.4 millones de

<sup>71</sup> Además teniendo en cuenta que los procesos por audiencias son más exigentes en hora/juez.

procesos para su resolución y resuelven apenas un poco más de 2 millones, por lo que tienen un inventario de cerca de 2,5 millones de expedientes. (PSD 1995-2014)

De manera adicional, la cantidad de procesos evacuados de los despachos judiciales no es constante y oscila alrededor de la demanda potencial, lo que provoca continuos incrementos en los inventarios, demora en el trámite de los procesos corrientes<sup>72</sup> y genera una sensación generalizada entre la ciudadanía de una justicia ineficiente.

En primer lugar, los operadores judiciales han optado por organizar paros cada cierto tiempo<sup>73</sup> para presionar mejoras salariales<sup>74</sup> y la creación de nuevos cargos para atender la demanda de forma conveniente; mientras que la administración judicial utiliza la figura de la descongestión, creando nuevos cargos temporales que hacen más costosa la gestión de la Rama Judicial<sup>75</sup> y generan incentivos perversos para la operación<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> Debe tenerse en cuenta que Los tiempos procesales son hoy en día, muy distintos y superiores a los plasmados en los códigos de procedimiento.

<sup>73</sup> La CEJ tiene registro de paros judiciales y su respectiva duración. Se presentaron paros judiciales en los años 2006 (23 días de cese de actividades), 2008 (45 días), 2012 (60 días), 2014 (95 días) y 2015 (48 días). Para el año 2014, ANIF mostró que los costos directos de los 73 días hábiles de 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.

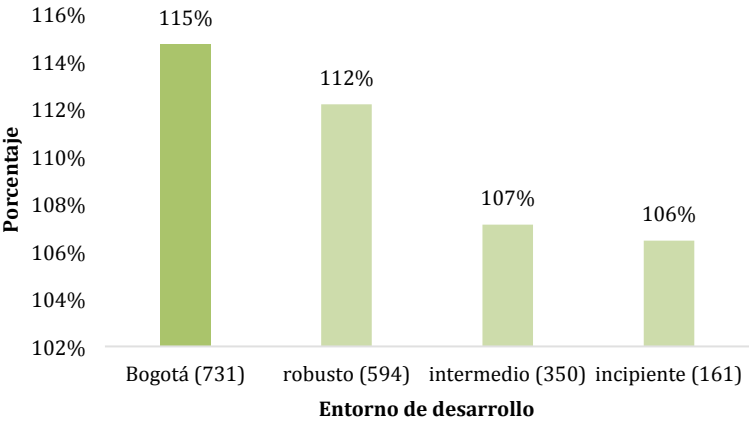
<sup>74</sup> Lo anterior a pesar de que las asignaciones salariales de la Rama Judicial son superiores a las demás: un empleado judicial recibe un promedio de 18,5 salarios anuales mientras que uno del ejecutivo recibe 16 y uno del sector privado 15.

<sup>75</sup> Actualmente la Rama gasta en descongestión casi un 8% adicional sobre todo el presupuesto jurisdiccional. Esto representa una planta paralela muy onerosa, si se comparan los procesos evacuados por descongestión respecto de los que evacúa la nómina permanente.

<sup>76</sup> La CEJ considera que el sistema de descongestión puede generar incentivos perversos para los despachos judiciales, porque la asignación de los cargos de descongestión se asignan siguiendo únicamente el criterio de inventario, esto es sin evaluar la eficiencia del despacho y sin considerar las razones que lo llevaron a tener esa acumulación de inventario. Esto puede terminar premiando a los despachos ineficientes, mientras que los eficientes, que en algún momento determinado necesitan personal adicional, no lo puedan obtener por esta vía.

Los datos indican que proporcionalmente se está evacuando más de lo que ingresa, pero existen diferencias a nivel territorial. 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 30. Casos evacuados en proporción al número de ingresados según el nivel de desarrollo del municipio**

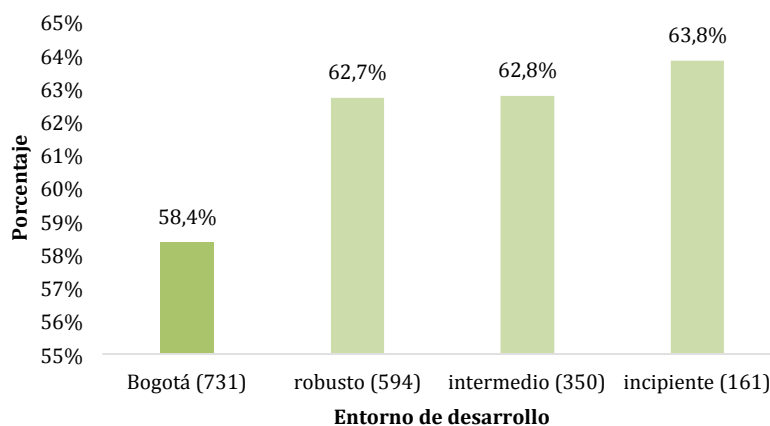


Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Ingreso de procesos (2014)  
Gráfico: Elaboración CEJ.

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 como se vio son más numerosos en proporción a cada grupo de cien mil habitantes (14) logran evacuar solo el 62,7%, los de intermedio 62,8% y los de incipiente un 63,8%<sup>77</sup>.

**Gráfico No. 31 Casos evacuados en proporción a la carga total según el nivel de desarrollo del municipio**



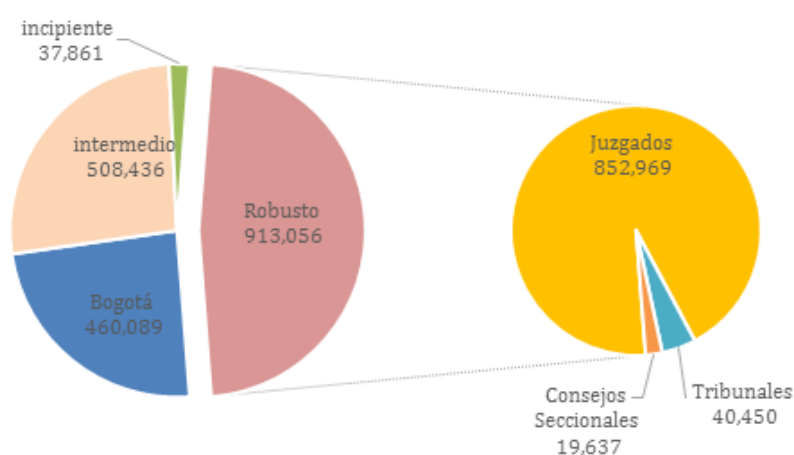
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Ingreso de procesos (2014).  
Gráfico: Elaboración CEJ.

Para completar el diagnóstico de la gestión de algunos 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

<sup>77</sup> 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.

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.

**Gráfico No. 32 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.

#### 3.4.1.4. 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, la paralización y procurar la mayor economía procesal, así como hacer efectiva 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).

La falta de dirección de los procesos es un aspecto difícil de medir pero se pueden detectar conductas que pueden ser indicativas de las fallas, como permitir maniobras dilatorias, no preparar las audiencias, delegar las tareas de sustanciar y delegar etapas de los procesos al personal del despacho, que no necesariamente tienen una preparación adecuada.

Por ejemplo 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)

Por la misma línea, la CEJ ha detectado que en materia penal algunos jueces permiten dilaciones e indisciplina de las partes. (Corporación Excelencia en la Justicia, Balance 10 años del Sistema Penal Acusatorio, 2015)

Las recientes reformas procesales hacen más exigente la dirección del proceso por parte del juez.

#### **3.4.1.5. 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, la regulación sobre el tema es inadecuada y no cuenta con herramientas suficientes.

La lista de auxiliares de la justicia no está integrada por los peritos especializados. La CEJ ha propuesto que los auxiliares de la justicia estén vinculados a los colegios de profesionales y depurarla de manera permanente para que únicamente ingresen verdaderos expertos.

La CEJ ha encontrado que en materia penal, existe un desequilibrio entre el apoyo técnico que tiene el juez en comparación con el de la Fiscalía. (Corporación Excelencia en la Justicia, Balance 10 años del Sistema Penal Acusatorio, 2015) De igual forma, el apoyo administrativo en los juzgados es insuficiente y esto puede generar ineficiencias por los siguientes motivos. En teoría la labor del juez debería concentrarse en resolver las controversias que se le presenten y administrando justicia en las salas de audiencia, sin embargo aún hoy tiene a su cargo labores

administrativas, los despachos no se han adaptado a las nuevas reformas y el equipo humano no se ha profesionalizado con las labores de apoyo requeridas por el juez y los fines del proceso judicial.

Conviene mencionar que mientras en el periodo 2003-2006 había un empleado administrativo por cada 16,4 servidores jurisdiccionales, esa proporción se redujo y en la actualidad llega apenas a 13,4. Debe tenerse en cuenta que en los mismos periodo el promedio de personal de descongestión pasó de cerca de 450 a casi 9.300 en la actualidad.<sup>78</sup>

#### **3.4.1.6. Deficiencias de inversión**

En los últimos 25 años, el gobierno nacional ha asignado para el funcionamiento de la Rama Judicial un monto global de 47,5 billones de pesos, es decir, un promedio anual de 1,9 billones valorados a precios de 2016. Teniendo en cuenta que por su naturaleza la gestión judicial es intensiva en mano de obra, en el mismo periodo, el presupuesto para funcionamiento<sup>79</sup> correspondió al 93,6% y a la inversión solo el 6,4%. Debe tenerse en cuenta que la proporción correspondiente a inversión es lo que se destina para infraestructura y modernización de los despachos judiciales, y que normalmente su asignación depende de la programación que hace el aparato de gobierno de la Rama y el nivel de ejecución de los fondos asignados en cada vigencia, de manera que

---

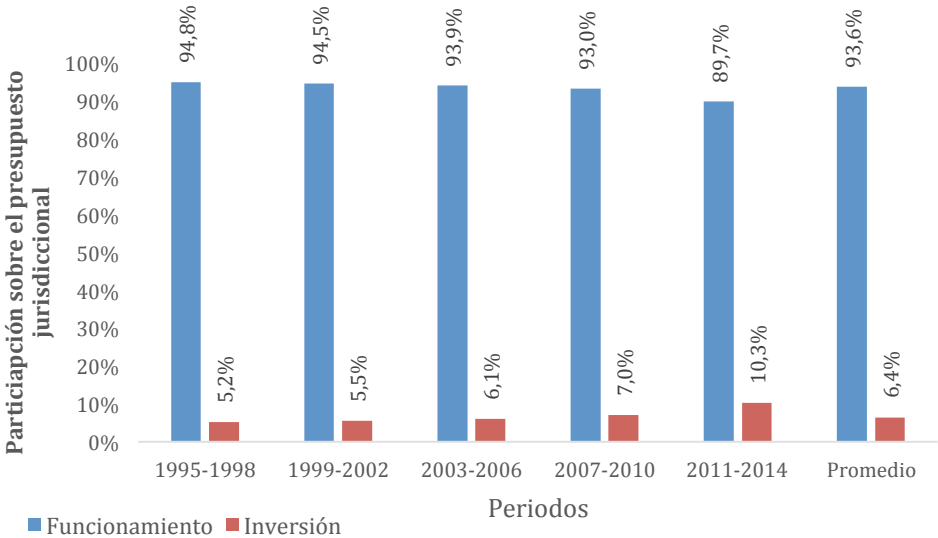
<sup>78</sup> Fuente: Informes al Congreso del CSdJ 2003-2014. Cálculos: CEJ.

<sup>79</sup> Del total de gastos de funcionamiento el 90,5% corresponde a gastos de personal y transferencias sobre la nómina y el resto a gastos generales.

aunque el porcentaje parezca bajo, tiene como soporte los requerimientos que anualmente hace la Corporación conforme al avance del PSD en vigencia.

No obstante, el siguiente gráfico muestra que la inversión tiene una tendencia a subir. Ésta ha crecido desde un poco más del 5% en 1998, hasta un promedio superior al 10% en el año 2014. Los datos se han organizado en periodos de cuatro años para contrastar el avance de la inversión con el mismo en términos de la planeación estratégica de la Rama Judicial<sup>80</sup> se han calculado relacionando los presupuestos finalmente asignados. Esa tendencia del gasto en inversión sugiere que ha crecido la capacidad presupuestal de la Rama Judicial, aunque como se verá un poco más adelante, aún falta un esfuerzo adicional en materia de ejecución.

**Gráfico No. 33 Participación media del presupuesto de inversión en el total del presupuesto jurisdiccional. 1992-2014**



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

<sup>80</sup> En el mismo periodo bajo observación, se han elaborado cinco planes sectoriales de desarrollo, sin contar el que recientemente entró en vigencia

Para entender mejor comportamiento de la inversión en la Rama Judicial y en general del presupuesto, es necesario tener en cuenta dos cosas:

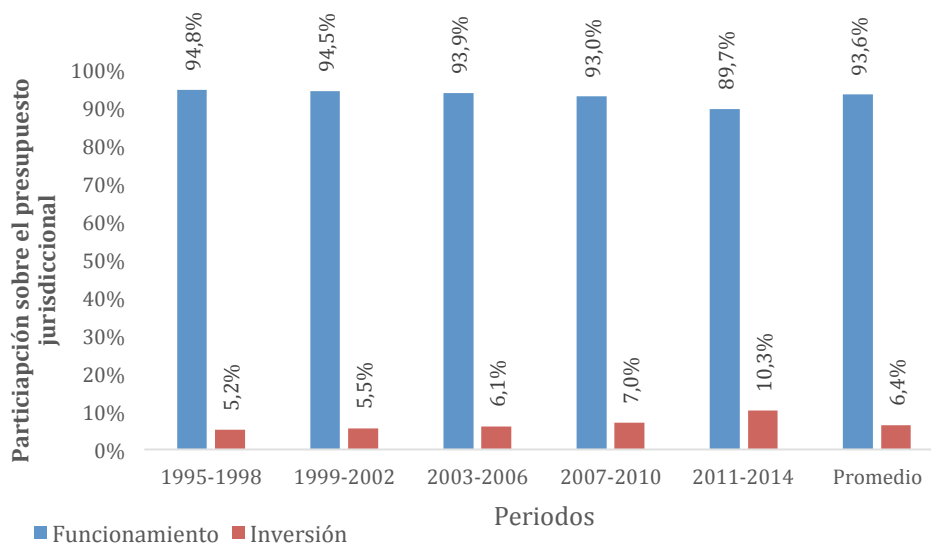
- El monto que anualmente solicita la Sala Administrativa del CSdJ de acuerdo a la programación de necesidades, no es asignado en su totalidad: el promedio de asignación en los últimos doce años corresponde al 82,2% de los recursos que solicitó<sup>81</sup>, aunque con oscilaciones al interior del mismo periodo.
- La capacidad de ejecución de la Rama Judicial no llega al 100% de los montos asignados en los Planes Sectoriales de Desarrollo analizados, las cifras indican que en el mismo periodo estudiado, la ejecución presupuestal se acercó al 90%.

Estos datos se muestran en siguiente gráfico. La barra roja muestra los presupuestos solicitados para inversión en relación con los asignados, y la barra azul muestra el porcentaje ejecutado en inversión. En este caso, los cálculos se han hecho con las cifras de los últimos doce años que son las únicas disponibles para el caso del presupuesto solicitado.

---

<sup>81</sup> Asignación hace referencia a lo recibido por la Rama en proporción a lo solicitado, mientras que ejecución se relaciona con lo realmente gastado en el periodo.

**Gráfico No. 34 Ejecución del presupuesto de inversión en proporción al monto asignado. 2003-2014**



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, informes al Congreso (2003-2014).  
Gráfico: Elaboración CEJ.

Con independencia de aspectos relacionados con la forma y velocidad con que se llevan a cabo los desembolsos, las cifras parecen indicar que la Sala Administrativa del CSdJ todavía no cuenta con la capacidad técnica suficiente para ejecutar con eficacia los recursos que ella misma solicita. Pero vale la pena observar que este organismo ejecuta en proporciones similares a varios ministerios y entidades de la Rama Ejecutiva.

En 2011<sup>82</sup> la ANIF realizó un análisis del presupuesto jurisdiccional comparado en ocho países de América Latina<sup>83</sup> y Estados Unidos, en el que concluyó que a pesar de estar en el promedio latinoamericano en materia de presupuesto asignado (0,85% del

<sup>82</sup> 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.

<sup>83</sup> Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Uruguay

PIB en 2010) y en número de jueces (10,3 jueces por cada 100.000 habitantes en 2010) existen grandes rezagos en materia de eficiencia teniendo en cuenta los siguientes datos:

- Mientras el promedio de tasa de homicidios de los países analizados es de 13,7, en Colombia la tasa es de 34,4 y la tasa de encarcelamiento es sustancialmente menor al promedio de los países (232), pues tan solo llega a 170. Existen países que destinan menos recursos al sistema carcelario (casi la mitad del asignado en Colombia), como Chile y Uruguay, que logran mayor eficiencia del sistema penal y los efectos disuasivos que éste genera.
- Colombia tiene un número de empleados totales de la justicia (Rama Judicial y Fiscalía) inferior (99) al promedio de los países analizados (107) y tiene una de las mejores asignaciones salariales (junto con Costa Rica, Brasil y Chile). Sin embargo esto no se refleja en el número de procesos acumulados, que es uno de los más altos (sólo superado por Brasil). Para ese momento se registraban 6337 procesos acumulados por cada 100.000 habitantes y un alto gasto en materia de empleados. (Clavijo & ANIF, 2011)

Por un lado, no se ha conseguido la modernización operativa que se requiere para atender prontamente las demandas de justicia y por otro, la eficiencia del gasto por empleado es inferior a la de otros países de la región en similares condiciones.

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 & ANIF, 2011, p. 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, no hay celeridad en la evacuación de los procesos y la carga de procesos por juez ha aumentado y concluye que se necesita una *“reingeniería administrativa de fondo”* para sistematizar los procesos y modernizar la Rama (Clavijo & ANIF, 2011, p. 97).

Desafortunadamente, 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, por lo que las referencias a las cifras se realizaron con base en los registros internos.

#### **3.4.1.7. Restringido cumplimiento de las decisiones judiciales**

Otra medida de eficiencia del sistema tiene que ver con la capacidad de la Rama de hacer cumplir sus decisiones. Para lograr la efectividad de las decisiones judiciales es necesario contar con los siguientes elementos: (i) cosa juzgada, (ii) oferta complementaria, (iii) capacidad de cobrar y embargar bienes para los pagos que determine la sentencia, (iv) calidad de las sentencias.

Actualmente, en cada uno de estos elementos se presentan problemas:



### **Múltiples recursos para impugnar las decisiones judiciales**

Como se mencionó en el capítulo de seguridad jurídica, las decisiones judiciales en Colombia están lejos de ser definitivas y es cuestionable la figura de la cosa juzgada. Actualmente existen numerosos mecanismos de impugnación y se abrió la posibilidad de interponer tutelas contra sentencias judiciales, lo que imposibilita el cumplimiento de las sentencias que, se supone, deberían ser definitivas.

### **Déficit de Oferta Complementaria**

En diferentes ocasiones las decisiones de los jueces necesitan la participación de otras autoridades para implementar las órdenes específicas. Cuando esto no es posible, ya sea porque no existe la oferta o porque no es suficiente, se pone en tela de juicio la efectividad de las sentencias pues su cumplimiento se vuelve relativo.

El número de personeros, comisarios de familia, defensores, inspectores de policía, notarios, corregidores, centros de salud, casas de refugio para la protección de víctimas y procuradores es insuficiente, lo que dificulta el cumplimiento de las sentencias.

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 habitantes<sup>84</sup> y 2,6 comisarías de Familia por cada 100.000 habitantes<sup>85</sup>. Esto puede ser indicativo de la

---

<sup>84</sup> Datos de población: DANE, Fiscales: Informe Estadístico 2013-2014. La planta de fiscales incluye (Incluye ley 938, ley 975, decreto 122, decreto 016/14). Planta a Agosto de 2014.

<sup>85</sup> El último dato disponible es a 2011. Fuente: Procuraduría General de la Nación.

disparidad entre instituciones y un déficit de oferta complementaria necesaria para el cumplimiento de las decisiones judiciales. Si se tiene en cuenta que la distribución de autoridades no siempre es homogénea, esta disparidad puede acentuarse y dejar jueces sin soporte para ejecutar sus sentencias. Como se estableció en el capítulo de acceso, la asimetría entre el mapa judicial con los mapas de las demás instituciones eventualmente puede representar un obstáculo, pero esta vez, para la fase de ejecución. Además, son pocos los jueces que le hacen seguimiento a sus decisiones judiciales para lo cual la Rama Judicial no ha desarrollado las capacidades requeridas.

### **Sentencias que no logran concretar el Derecho**

Adicionalmente y conectado con lo que se mencionó en la sección referente a la Independencia Judicial, se debe afirmar que la calidad de las sentencias definitivamente repercute en su 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 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 o en acciones de reparación directa. En materia de restitución de tierras existen sentencias donde no se especifican los linderos y esto impide, o por lo menos, retrasa el cumplimiento de las órdenes judiciales.

#### **3.4.1.8. Inadecuada infraestructura física y tecnológica**

No es fácil establecer parámetros medibles en relación con los problemas de infraestructura física de la Rama Judicial, pero es posible detectar problemas al acudir a los juzgados. Algunos hechos que ponen de presente las restricciones en la materia son:

##### **Instalaciones arrendadas e inapropiadas**

- No todos los despachos judiciales operan en sedes propias o construidas específicamente con esos fines; cerca del 70% de las sedes es en arriendo. 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.
- La obligación estatutaria de hacer funcionar un despacho en cada municipio, por ejemplo, obligó a la administración judicial a buscar sedes en las cabeceras, en zonas muy apartadas del país, donde o bien no es posible conseguir inmuebles para arrendamiento o baldíos para adquisición y posterior edificación de las sedes, por lo que en algunos casos debió realizar convenios con instituciones locales para compartir espacios, no necesariamente adecuados para la función pública de administrar justicia. Esta situación se agrava por las restricciones de los POT municipales.

- Al no contar con la infraestructura física suficiente, la administración judicial se ve obligada a realizar gastos transitorios en arrendamiento de inmuebles, con efectos directos sobre el presupuesto de gastos generales, e indirecto sobre el de funcionamiento. En ocasiones se trata de locales inadecuados para el funcionamiento de la justicia y no corresponden con el estatus que debería tener.

### **Déficit de salas de audiencia**

- La introducción de nuevos modelos de administración de justicia, la oralidad por ejemplo, hizo necesario que se comenzará a modificar las instalaciones con miras a afrontar los nuevos retos que estos modelos plantean. 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.

A continuación se muestra el número de salas de audiencias construidas, las que se necesitan y las que se espera construir a 2018:

**Tabla No. 4 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
<b>TOTAL</b>	<b>3610</b>	<b>2570</b>	<b>1040</b>

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

### **Fallas en el modelo arquitectónico de los despachos judiciales**

- La obligación de garantizar el acceso a grupos de población en condición de discapacidad, por la adhesión de Colombia y sus instituciones a los tratados internacionales que los promulgan, hacen inaplazable la necesidad de introducir en las edificaciones las adaptaciones requeridas para garantizar a estos grupos de población el derecho de acceso a estos servicios. Igualmente debido al déficit de bienes propios, en Colombia no ha desarrollado un modelo arquitectónico de los servicios de justicia acorde con los diferentes climas.
- La limitación no termina con las edificaciones pues se sabe de casos en los que la Rama ha recibido instalaciones en comodato o donaciones de inmuebles

amparados con normas de conservación, lo que impide su modificación estructural y en muchos casos ni siquiera es posible tender cableado estructurado para garantizar la conexión y protección de los equipos de cómputo y el acceso a internet.

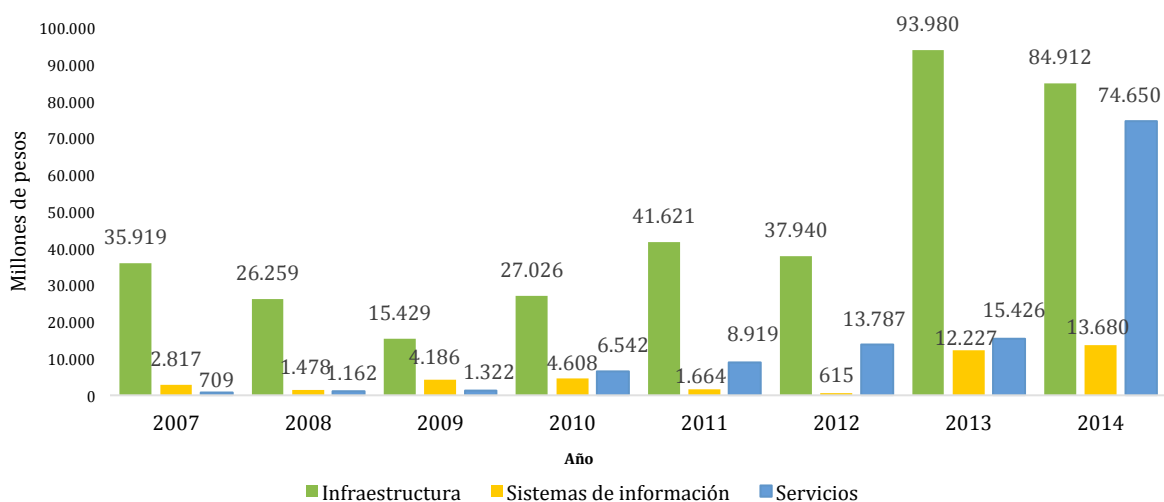
- En Bogotá se han encontrado dificultades para desconcentrar los despachos judiciales en las distintas localidades, bien por dificultades relacionados con el tipo de uso del suelo en el plan de ordenamiento territorial, en otros casos por que no se consiguen lotes o inmuebles adecuados y, aunque parezca irónico, por las misma resistencia de la comunidad al identificar externalidades negativas por la ubicación de los juzgados.

### **Limitado uso de las TIC**

- Aún no se ha logrado un grado de desarrollo e implementación de TIC en la Rama que se compenetren con la gestión procesal de los despachos y permitan integrar los expedientes, las comunicaciones, estadísticas y análisis. Los beneficios de las TIC que se reportan en otros sectores (eficiencia, eficacia, control, transparencia y gestión del conocimiento) en la Rama Judicial son mínimos, por ejemplo, el sistema Justicia XXI lleva dos décadas funcionando y es muy poco lo que ha evolucionado.
- El siguiente gráfico muestra la inversión en TIC de los últimos años a excepción del 2015 en el que no fue posible obtener datos. Los montos de inversión en TIC

de la Rama no son despreciables, pero estos no se han materializado en un verdadero avance tecnológico.

**Gráfico No. 35 Inversión en TIC de la Rama Judicial**



Fuente: SECOP  
Gráfico: Elaboración CEJ

El Sistema de Información de Gestión de Procesos y Manejo Documental –denominado Justicia Siglo XXI- se terminó de desarrollar en el año 1997 y a la fecha no ha terminado de implementarse en la totalidad de despachos judiciales del país, alcanzando un porcentaje de cubrimiento cercano al 50% aunque sólo en las principales ciudades donde se concentra la carga.

Cuando fue creado el sistema Justicia Siglo XXI, este contaba con las características adecuadas para responder a las necesidades de los despachos y en ese sentido fueron mejorando paulatinamente las herramientas de registro de actuaciones procesales,

radicación, generación de reportes, títulos judiciales, relatoría, plantillas y demás. Sin embargo, la arquitectura de software con la que fue creado entonces el sistema, presenta actualmente un alto grado de obsolescencia tecnológica.

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, no solo para el uso de Justicia Siglo XXI como fuente de información estadística de control para la gestión y la toma de decisiones, sino también para el mantenimiento del aplicativo que lo hace costoso e ineficaz, sin mencionar los problemas de conectividad para llegar a todos los municipios y al interior de las edificaciones judiciales.

La otra gran barrera de Justicia Siglo XXI (que se desprende del problema anterior) es que el sistema no está diseñado para gestionar un mismo proceso desde la primera hasta la última instancia y archivo definitivo, con todo el flujo documental que se requiere en formato digital. En síntesis, Justicia Siglo XXI es un sistema tecnológicamente obsoleto, y por lo mismo, costoso de mantener, que no se ha terminado de implementar en sus 18 años de vida, que no gestiona adecuadamente el conocimiento de la función jurisdiccional; 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); que no integra el reparto, ni las notificaciones, el expediente



electrónico o la interoperabilidad con agentes externos; no gestiona el proceso desde su creación hasta la última instancia; y 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.

Es cierto que en los últimos años la Rama Judicial ha hecho esfuerzos por repotenciar el sistema Justicia Siglo XXI permitiendo la consulta de expedientes escaneados, centralizando la base de datos para acceder al sistema a través de Internet, o mejorando el reparto y las comunicaciones. Pero en la próxima década el gobierno judicial debe replantear todo este esquema de operación informática, que podría tercerizar el desarrollo y mantenimiento de una solución integral moderna para lograr un verdadero impacto en el servicio de justicia<sup>86</sup>.

Finalmente, para ilustrar las limitaciones el uso de TIC en justicia, se trae a colación el índice *Doing Business*, -específicamente el índice de administración de causas- que mide la capacidad de los despachos judiciales para sustanciar los procesos (escala de 0 a 6) y las técnicas empleadas a partir del cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Leyes de procedimiento contienen consideraciones de tiempo para: i) notificaciones judiciales; ii) primera audiencia; iii) presentación de la

---

<sup>86</sup> En la actualidad el Consejo Superior de la Judicatura ha contratado a la firma Holos para construir el modelo integrado único de negocio que es un paso previo al expediente electrónico.

contestación de la demanda; iv) finalización del período de pruebas, v) sentencia definitiva, y si éstos tiempos se cumplen.

2. Si las leyes reglamentan el número máximo de suspensiones o aplazamientos que se pueden otorgar, y si estas normas se respetan
3. Si existen informes de medición del desempeño de los tribunales, que permitan controlar el progreso de las causas y garantizar el cumplimiento de los términos y están disponibles públicamente
4. Si la audiencia preliminar es una técnica para agotar al menos siete propósitos:  
i) planificación (incluido el plazo para presentar peticiones y otros documentos ante el tribunal); ii) complejidad de la causa y duración prevista del juicio; iii) posibilidad de solución de diferencias o resolución alternativa de disputas; iv) intercambio de listas de testigos; v) evidencia; vi) jurisdicción y otras cuestiones de procedimiento, y vii) la limitación de las cuestiones controvertidas
5. Si existe un sistema electrónico de administración de causas judiciales en el que los jueces puedan: i) consultar leyes, reglamentaciones y jurisprudencia; ii) generar automáticamente un calendario de audiencias para todas las causas listadas en el tribunal competente; iii) enviar notificaciones a abogados; iv) dar seguimiento al estado de un expediente de su lista de causas; v) ver y administrar documentos de las causas vi) facilitar la redacción de sentencias; vii) generar de forma semiautomática órdenes judiciales, y viii) ver las órdenes judiciales y sentencias de una causa determinada

6. Si existe un sistema electrónico donde los abogados puedan: i) consultar leyes, reglamentaciones y jurisprudencia; ii) acceder a los formularios que deben presentarse ante el tribunal competente; iii) recibir notificaciones (por ejemplo, correos electrónicos); iv) dar seguimiento al estado de una causa; v) ver y administrar documentos de las causas; vi) presentar escritos y documentos ante el tribunal, y vii) ver las órdenes judiciales y sentencias de una causa determinada. En todos los aspectos anteriores, Colombia obtuvo un puntaje de 0,0. (Banco Mundial, 2016).

Si bien existen avances en la materia como la consagración de tiempos procesales y algunos sistemas de información, los resultados del índice no son satisfactorios porque no bastan los avances legislativos, sino el cumplimiento de los términos y que los sistemas de información permitan realizar prácticamente todas las actuaciones del proceso judicial en línea.

#### **3.4.1.9. Deficiencia en el modelo de gestión y atención al usuario**

##### **Inadecuados modelos de gestión del despacho**

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 el modelo de los despachos judiciales no ha sufrido cambios y no se ha adaptado a esta

nueva realidad. Los despachos continúan con un modelo de gestión para procesos escriturales y a pesar de los intentos para mejorarlo, aún no es una realidad<sup>87</sup>.

Uno de los intentos para reformar el modelo de gestión de los despachos, que incluso generó un paro judicial<sup>88</sup>, fue la creación de los centros de servicios judiciales. Esta iniciativa busca separar de los despachos las funciones administrativas que no necesitan la presencia del juez y puede distraer o aplazar la función de administrar justicia.

Esta disparidad entre los modelos procesales y el modelo de gestión de los despachos genera ineficiencias a la hora de tramitar los procesos, pues este último no está diseñado para la oralidad. Además no está preparado para una eventual implementación de las TIC en justicia ni la modernización de la Rama.

### **Homogeneidad del modelo de administración de justicia**

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. Este problema ya ha sido reconocido por la Fiscalía General de la Nación y por el Ministerio de Justicia y actualmente cursa un proyecto de ley que busca modificar de determinados delitos y asignar un proceso penal más expedito.

---

<sup>87</sup> Incluso la denominación del personal de los juzgados conservan términos del siglo pasado.

<sup>88</sup> El paro judicial de 2015 se dio por la implementación del Acuerdo PSAA15-10445 que definió la estructura de los Centros de Servicios Judiciales para los Juzgados Civiles y de Familia.

#### 4. CONCLUSIONES Y HALLAZGOS PRINCIPALES

El reto de diagnosticar la justicia formal en Colombia implica adentrarse en 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) eficiencia y eficacia y iv) seguridad jurídica. A partir de la metodología de árbol de problemas se realizó un diagnóstico de cada atributo y se recopilaron todos aquellos datos que dieran cuenta su estado actual. Los resultados de este ejercicio muestran avances en aspectos puntuales y problemas o retos en todos los atributos 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, evitar la justicia por mano propia, y fortalecer la legitimidad de las instituciones. Sin embargo, también es necesario que se filtren los casos de abuso del derecho y se arraigue una 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 y actualmente existen al menos siete (7) obstáculos que impiden el acceso en condiciones de igualdad. Existen barreras culturales y desconocimiento de derechos, barreras económicas, geográficas, operativas, no existen reglas de calidad en el servicio de justicia y existen déficits 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 (28%). A pesar de las iniciativas desarrolladas en Colombia para empoderar en derechos, no existe continuidad ni una política clara que, además realice pedagogía en los deberes conlleva el ejercicio de los derechos y los que implica la convivencia en sociedad.

Adicionalmente se pudo determinar que, de la población que tiene un conflicto, la mayor parte decide no hacer nada y, de los que deciden hacer algo (43%), tan solo el 10% llegan a conocimiento de los jueces, lo que puede ser indicativo de barreras de acceso.

Un país con las características geográficas de Colombia presenta grandes retos para acceder a la justicia y diseñar una oferta de justicia coherente con las necesidades de la población, que cuente con la oferta necesaria para garantizar su efectividad. 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. 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 100% 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 según el DANE.

Por otra parte, las fallas en el funcionamiento y la operación de la justicia repercuten en la confianza ciudadana y 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 otras vías. Las encuestas de percepción muestran que la imagen desfavorable del sistema de justicia, y de sus instituciones principales, tiende a crecer. Parte de la falta de legitimidad del sistema se puede verificar con el aumento de los delitos y la incapacidad disuasiva del derecho penal

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 y no se trata de una prerrogativa de los jueces. 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 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 y 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) Mecanismos insuficientes para garantizar la capacidad e idoneidad del juez, iii) imprecisión en el manejo de fuentes del derecho y gestión de la información, iv) fallas en el control, v) interferencias derivada de la acción de las partes, grupos de poder, y de vi) otras ramas del poder público.

En este atributo es particularmente difícil recaudar cifras contundentes e indicadores, sin embargo se realizó un diagnóstico a partir de ejemplos que permiten identificar problemas internos como: el perfil inadecuado de los jueces, la falta de inducción para los jueces, 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 los estándares de calidad al 100%. La complejidad normativa es un problema transversal que también dificulta la independencia judicial, pues dificulta la labor de los jueces para establecer el derecho aplicable.

Entre las interferencias externas se destacan: las provenientes de los medios de comunicación cuando omiten información, faltan a la verdad sobre los procesos judiciales o prejuzgan; los riesgos de corrupción en la Rama Judicial por parte de terceros y los riesgos de seguridad que aun 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 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 índice Doing Business (2016). 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 desnaturalizó la cosa juzgada.

El capítulo de **efectividad** 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 y, en parte, se explica 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 alcanzar la tutela judicial efectiva, utilizando los recursos de manera eficiente.

Existen avances en la materia desde 1991, como la reducción en la congestión de procesos judiciales y la cobertura de la carrera judicial en un 85% para jueces, sin embargo, las críticas al Consejo Superior de la Judicatura tienen fundamentos sólidos y empíricos.

Por ejemplo, la CEJ llama la atención sobre el perfil inadecuado de los integrantes de este órgano que, se supone, debe tener capacidades de regulados y planeador pero, actualmente tienen un perfiles de magistrados. 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, porque 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 el comportamiento de los tiempos y costos procesales en el tiempo, ya que los diferentes estudios realizados por el CSdJ no tienen una metodología estandarizada y entre los estudios no existe trazabilidad.

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. 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 efectos mayores para aquellos sectores de población que no pueden sortear las barreras económicas y operativas.

En materia de eficacia se determinó que en general, la ejecución presupuestal alcanzada en el último Plan Sectorial de Desarrollo fue del 79%, lo cual mantiene la tendencia de años anteriores, donde la Rama no ejecuta el 100% del presupuesto asignado, a pesar de ser un monto inferior al que solicitan. La CEJ encuentra que estas cifras muestran que no basta con afirmar que los recursos destinados a la justicia son insuficientes, sino que el principal problema es la ejecución ineficiente. El debate de fondo necesita concentrarse en evaluar la planeación, gestión y la ejecución eficiente de los recursos por parte del órgano de gobierno. El único estudio comparado en materia de costos y eficiencia de la Rama Judicial muestra que, en Colombia, el gasto en justicia no se refleja en la evacuación adecuada de procesos, no hay celeridad en la evacuación de los procesos y que la carga de procesos por juez ha aumentado (Clavijo & ANIF, 2011).

Por otra parte, los problemas que se derivan de la gestión del órgano de gobierno son: i) carga laboral no controlada, ii) la falta de apoyo técnico y administrativo en los procesos judiciales, iii) las deficiencias en materia de inversión iii) el restringido cumplimiento de las decisiones judiciales, iv) inadecuada infraestructura física y tecnológica v) deficiencias en el modelo de gestión de los despachos y en la atención a los usuarios.

De los anteriores, la CEJ destaca el retraso en materia de TIC y modernización de la Rama Judicial que se refleja en la mala calificación obtenida en el índice Doing Business. A pesar de los recursos destinados y la implementación de dos sistemas de

información, no ha sido posible implementar el expediente electrónico, ni que se tecnifiquen 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 ha adquirido y mantenido las TIC en la Rama judicial para asegurar una instalación y un mantenimiento adecuado. Este 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.

De todos los problemas señalados, la CEJ insiste en la importancia que tiene el órgano de gobierno de la Rama judicial, que necesita una revisión juiciosa 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<sup>89</sup>. Desde la aprobación de la reforma hasta 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 entrega una caracterización de la justicia formal en Colombia, cuya finalidad no es otra que servir de base para realizar

---

<sup>89</sup> Hasta el momento no se conoce el texto completo de la sentencia pero se pudo conocer que en una votación de 8 a 1, la Corte Constitucional declaró inexecutable la reforma del Consejo Superior de la Judicatura. El futuro de otros aspectos importantes de la reforma de Equilibrio de poderes sigue siendo incierto.

propuestas de mejora. Busca asumir 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 en la justicia son de largo aliento, por lo cual, debería convertirse en una política de Estado que involucre a los ciudadanos de manera más activa.

# PARTE II ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA JUSTICIA FORMAL EN COLOMBIA

## INTRODUCCIÓN

A partir de la *Caracterización del sistema de justicia formal* en Colombia, se construyó la segunda parte del documento que se enfoca en desarrollar algunos elementos para la construcción de una *Agenda Estratégica de Justicia* (en adelante AEJ), que permita su mejoramiento.

Los elementos fundamentales que contiene la AEJ son los siguientes:

1. Con base en los problemas identificados y sus principales manifestaciones, se recopilaron propuestas de mejoramiento de distintas fuentes documentales, de opiniones de expertos y las distintas investigaciones relevantes de la CEJ en la materia. También se recopilaron acciones que habían sido planteadas en el pasado, pero que han sido desarrolladas de manera incompleta o no sostenida en el tiempo, y vale la pena retomar.
2. El equipo de la CEJ analizó en conjunto el grupo de problemas y soluciones recopiladas, descartó algunas de ellas por reñir con el sistema jurídico o por ser inviables desde el punto de vista cultural o presupuestal, y se decantó aquellas acciones que tienen la vocación de solucionar uno o más problemas.



Cada una de estas acciones fue analizada igualmente, desde el punto de vista de su viabilidad – jurídica, presupuestal y cultural – y desde la temporalidad para su implementación. Finalmente se proponen una serie de indicadores que darán cuenta del estado de ejecución de cada una de las soluciones propuestas.

3. Con esta “bolsa de acciones” el equipo de la CEJ y varios expertos consultados realizaron otras agrupaciones estratégicas de las soluciones propuestas, teniendo en cuenta, por ejemplo, su impacto para la transformación más rápida del sistema de justicia formal. En este proceso se llegó finalmente a **5 metas estratégicas** que agrupan varias soluciones y que, en su conjunto, aportan ideas, proyectos y acciones para rescatar la legitimidad del sistema de justicia formal.
4. Finalmente se proponen algunos indicadores, con los cuales la CEJ hará seguimiento al cumplimiento de esta AEJ, en caso de ser acogida.

Se previó una temporalidad de veinte (20) años para la implementación completa de la AEJ de manera que: (i) determine de manera significativa el quehacer de la Corporación Excelencia en la Justicia en los próximos 20 años; (ii) para que coincida por lo menos con dos planes decenales de justicia, el primero de los cuales debe iniciar su implementación en el año 2017; (iii) permita asentar la etapa de postconflicto que próximamente estará iniciando el país con la firma de los Acuerdos de Paz de la Habana y las reformas institucionales que traerán consigo; y finalmente (iv) sea un instrumento concreto de una política de Estado que trascienda varios gobiernos – por lo menos cinco (5) -.

Las metas estratégicas que conforman la agenda fueron consultadas por la CEJ con un grupo de reconocidos empresarios en las ciudades de Bogotá, Medellín y Barranquilla, y coinciden con las características que, según el criterio de aquellos, debe tener el sistema de justicia para que sea un garante de la paz, del desarrollo y de la competitividad del país y que, así mismo, resuelven esos puntos neurálgicos que afectan el ambiente de negocios. Así, por ejemplo, una de las metas que consiste en fortalecer la figura del Juez como el eje de la transformación del sistema de justicia, fue el punto inicial del Presidente del Consejo Privado de Competitividad en su discurso durante la entrega del último informe.

La AEJ está conformada por ideas y propuestas generales establecidas de manera organizada, pero sin desarrollos específicos, con el propósito de provocar un proceso de debate y de concertación alrededor de la visión en ella contenida y en su desarrollo. Igualmente, la CEJ acudirá a la academia, centros de investigación y grupos de interés para lograr su colaboración en la profundización de las propuestas y en la elaboración de documentos de política pública.

Esta AEJ llega en un momento oportuno para el país con la actual coyuntura del fracaso de dos reformas constitucionales al órgano de gobierno del poder judicial y de los ajustes a la estructura actual del Consejo Superior de la Judicatura a los que necesariamente se verá abocado tras el hundimiento de la última reforma; también se avecina la expedición del plan decenal de justicia, la estructuración de los planes para

el postconflicto, especialmente para el fortalecimiento de la institucionalidad y el desarrollo en zonas rurales.

Este documento se construyó teniendo en cuenta la aprobación de la reciente reforma constitucional conocida con el nombre de “Equilibrio de Poderes” (AL No. 02 de 2015), que creaba nuevos órganos de gobierno, administración y disciplina de la Rama Judicial, con la esperanza de que estas nuevas autoridades tendrían el impulso para emprender la transformación del sistema de justicia formal. Pero este escenario cambió el 1 de junio con la sentencia de la Corte Constitucional de declaratoria de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno por sustitución de la Constitución.

Ante esta decisión se abren dos posibilidades: (i) promover una Asamblea Nacional Constituyente para emprender una reforma estructural a la Rama Judicial, que abarque las propuestas que se hacen a continuación, o (ii) promover la transformación de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que se concentre en las funciones de gobierno y le entregue todas las funciones de gerencia a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (DEAJ); con esto se busca renovar el órgano regulador para que, de acuerdo con sus competencias, lidere algunas acciones propuestas. En este proceso resulta vital la presión de la sociedad civil, la academia y los gremios, para que a mediano y largo plazo todas las ramas del poder público se enfoquen en desarrollar las transformaciones estructurales que necesita la justicia, las cuales también se incluyen en este documento.

## LAS PROPUESTAS

Actualmente la justicia formal en Colombia atraviesa una crisis de legitimidad por la coexistencia de una multiplicidad de problemas, entre los que se destacan los siguientes:

- 1) El limitado acceso de los colombianos al sistema de justicia.
- 2) El alto riesgo de interferencia a la independencia judicial.
- 3) La inseguridad jurídica.
- 4) La ineficacia e ineficiencia del sistema.

De acuerdo con las diferentes manifestaciones de esos problemas, las soluciones que se han analizado en el pasado y durante el proceso de elaboración de este documento, y que se consideran viables, - por la posibilidad de adaptarse al sistema jurídico y a la realidad socio-política-, son las siguientes:

## SOLUCIONES PARA MEJORAR EL ACCESO A LA JUSTICIA FORMAL

Para superar las **barreras culturales** que impiden acceder a la justicia y que principalmente se manifiestan en el desconocimiento de derechos y deberes, en la impertinencia de la oferta para responder de manera diferencial a necesidades particulares, en la ausencia de orientación, en la complejidad normativa e incomprensión de los procesos y decisiones por parte de los ciudadanos, y en la

ausencia de asistencia legal y de cultura de la legalidad y del abuso del derecho; se propone emprender las siguientes acciones:

1. Formar y acompañar a líderes comunitarios y mujeres como multiplicadores de derecho y deberes en sus comunidades. En el pasado, y aún hoy en día, existen muchos proyectos de este tipo en diferentes niveles del Estado – nacional, territorial y local– y son varios los programas de cooperación internacional que tienen este objetivo. Por lo general, estos programas están referidos exclusivamente a los derechos y no a los deberes ciudadanos. Se sugiere equilibrar la formación ciudadana en estos dos aspectos.
2. Promover la obligatoriedad de la cátedra cívica en la educación primaria y secundaria, con énfasis en la formación de derechos y deberes, por medio de estrategias pedagógicas adecuadas 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 muy pocos imparten cívica y cultura de la legalidad como competencia ciudadana. La propuesta pretende que el Estado cree los incentivos necesarios para que estos temas hagan parte del currículum como una competencia obligatoria que permee de manera transversal el ambiente escolar.
3. Hacer campañas agresivas, eficaces y sostenidas en el tiempo sobre cultura de la legalidad para todos los ciudadanos y resaltar anualmente las buenas prácticas en esta materia.

4. Usar la tecnología para fortalecer instrumentos como Legal App del Ministerio de Justicia, páginas web, aplicaciones para celulares, entre otras, que faciliten la información sobre las rutas de acceso a la justicia y el conocimiento en derechos y deberes.
5. Reformar e implementar adecuadamente el código de policía. Recientemente mucho se ha escrito en los medios de comunicación sobre la necesidad de actualizar o expedir un nuevo código de policía, pues el actual es de 1970 y no refleja la situación actual del país ni de la vida urbana. Este marco normativo es necesario para la convivencia y para el empoderamiento de derechos. Actualmente cursa en el Congreso un nuevo código que se espera que sea aprobado al término de la presente legislatura. En el evento de que no se logre su aprobación, es necesario insistir en esta iniciativa.
6. Aplicar las reglas de Brasilia, acogida por la cumbre de Poderes Judiciales de Iberoamérica para la atención de personas vulnerables en el sistema de justicia, específicamente:
  - a. Fomentar la cultura jurídica
  - b. Promover políticas públicas destinadas a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales, a través de la ampliación de funciones de la Defensoría Pública, no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales;
  - c. Adoptar medidas para la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados actos, y

la elaboración de formularios de fácil manejo para el ejercicio de determinadas acciones, estableciendo las condiciones para que sean accesibles y gratuitos para los usuarios.

- d. Brindar la información necesaria a los sujetos en estado de vulnerabilidad sobre el tipo de proceso en el que participa y el papel que está desempeñando, durante todas las etapas del proceso.

Su implementación exige ajustes a los modelos de gestión, a la infraestructura y disposición de recursos presupuestales adicionales.

7. Crear puntos de orientación ciudadana en justicia y empoderamiento en derechos y deberes en los palacios de justicia, casas de justicia y en las oficinas de los principales operadores de justicia. En los palacios de justicia no se han implementado estos puntos de orientación, en las Casas de Justicia existe el Centro de Recepción e Información (CRI), sin embargo debe integrarse únicamente con personas que tengan el conocimiento adecuado para dar esa orientación. Se propone que los abogados recién egresados que presten el servicio social, fortalezcan estos puntos de orientación.
8. Racionalizar el marco normativo, simplificar el sistema de justicia, los procesos, los procedimientos, mejorar la calidad y la extensión de las decisiones judiciales. De esta propuesta se hablará más adelante en el acápite Seguridad jurídica.
9. Replantear el consultorio jurídico para establecer el año rural o un servicio social para los abogados, como una estrategia para asesorar legalmente a la población en zonas vulnerables y apartadas.

10. Reformar la carrera de abogado para exigir el registro de calidad, incluir el examen de estado como obligatorio para el ejercicio de la profesión y crear la colegiatura obligatoria. Para permanecer en ella será necesario demostrar conocimientos actualizados y probidad profesional.
11. Identificar y sancionar el abuso del derecho, para lo cual se establecerán acciones como las siguientes: (i) 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) Fortalecer los sistema de información de la Rama Judicial y de otros operadores de justicia para detectar los abusos del derecho, como las demandas temerarias y las “tutelatones”. (iii) Fortalecer el sistema disciplinario de los abogados para sancionar los abusos en el derecho de manera ejemplar.

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. Fortalecer el programa de quioscos digitales y ampliar la cobertura de conectividad en todo el país, pues el uso de la tecnología es una herramienta para mejorar el acceso de los ciudadanos a la justicia.
2. Desarrollar e implementar herramientas tecnológicas para facilitar la denuncia, la demanda, la programación de agendas, el seguimiento de procesos y de los fallos judiciales, así como la orientación jurídica y promover el



conocimiento sobre las vías de acceso a la justicia. Algo se ha avanzado al respecto, pues el sistema de información de la Rama permite conocer por internet el estado de algunos procesos y ciudades como Medellín cuenta con herramientas de denuncia a través de aplicativos de celulares y de internet.

3. Desarrollar la tecnología necesaria para la conciliación en equidad y en derecho, la mediación, el arbitraje en línea, con los parámetros y estándares que fije el Ministerio de Justicia. Varios países vienen desarrollando de manera eficaz los *Online Dispute Resolution* y en Colombia se podría intentar el trámite en línea de tutelas y algunos procesos a cargo de la sección segunda del Consejo de Estado.
4. Incentivar a las entidades regionales para que desarrollen o promuevan esas estrategias tecnológicas que faciliten el acceso a la justicia. Y en este punto vale la pena estudiar el grado de participación que deben tener las entidades territoriales en el mantenimiento del sistema de justicia, pues esta íntimamente conectado con el enfoque territorial de la Justicia.
5. Revisar de manera sistemática las necesidades jurídicas de la población, bien sea mediante la encuesta de hogares del DANE o herramientas ad-hoc, para adecuar la oferta de justicia y buscar un mayor acercamiento a las realidades culturales, de conflictividad y geográficas del territorio.
6. Articular y revisar de manera sistemática los mapas de la Judicatura, de la Fiscalía y de la Defensoría con 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, de auxiliares de la justicia, medicina legal, entre otros.

Para superar las **barreras económicas** que se manifiestan en las limitaciones de recursos económicos 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 lo siguiente:

1. Informar adecuadamente a la ciudadanía sobre el alcance y uso del amparo de pobreza y revisar el procedimiento para hacerlo más asequible y eficiente.
2. Establecer auxilios para el transporte de víctimas y de las partes que demuestren insuficiencia económica, para acceder físicamente a los despachos en los casos en que resulte necesario. Para este tipo de acciones puede plantearse la posibilidad de realizar convenios o acuerdos con ONG que trabajen con víctimas.
3. Revisar la regulación de las tarifas de abogados y publicarlas en sitios de fácil conocimiento 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.

4. Crear incentivos para que los abogados presten sus servicios en zonas apartadas y a población vulnerable. Estos incentivos podrían ser mayores honorarios, rebajas a impuestos o acceso prevalente a subsidios del Estado.
5. Promover la reorganización y el fortalecimiento de los consultorios jurídicos, para que presten servicios de asistencia legal y defensa de personas vulnerables, con una mayor cobertura y una mayor exigencia de calidad a los tutores.
6. Desarrollar una política pública que desincentive y sancione los carteles de abogados. Esta tarea estará 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.
7. Revisar y evaluar las acciones judiciales para reducir las que requieren representación de abogado.
8. La Comisión Nacional de Disciplina o quien haga sus veces, debe establecer un canal más eficiente de quejas, reclamos y denuncias de abogados.
9. 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 deben establecer claramente los abogados litigantes. El sistema de información de los abogados litigantes debe arrojar los procesos activos en los cuales ha participado y las sanciones que les han sido impuestas. 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.

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:

1. Garantizar de manera efectiva los intereses de las víctimas en el proceso penal mediante el fortalecimiento de su representación en el proceso por parte de la Fiscalía. Es importante hacer una evaluación de lo que está pasando con la atención de las víctimas del conflicto armado por parte de la Fiscalía y de la Defensoría para mejorar esta representación. En algunos países se está dando representación a las víctimas a un asesor jurídico diferente a la Fiscalía, sin embargo la CEJ considera que esta medida desdibuja el sistema penal acusatorio.
2. Aplicar los estándares aprobados de la cumbre de poderes judiciales para la protección de víctimas y testigos.
3. Realizar una evaluación del sistema de protección de testigos que aplica la Fiscalía y promover la colaboración de ONG especializadas en esta protección, como existen en Estados Unidos.
4. Aprender del sistema de protección y reparación de víctimas del conflicto armado para establecer y desarrollar un programa de atención y reparación de víctimas de delitos de trascendencia social.
5. Cofinanciar, cuando sea necesario, el traslado de víctimas y testigos a los despachos judiciales o promover las audiencias en línea.

6. Realizar programas para promover la participación de la ciudadanía en los procesos judiciales como testigos.
7. Establecer programas permanentes de preparación para las audiencias de víctimas y testigos.

Para superar la problemática ocasionada por la **ausencia de reglas de calidad del servicio** que se da por la inexistencia de quejas, peticiones y reclamos (PQR), la ausencia de mecanismos para brindar orientación al ciudadano, dar información sobre trámites, la inexistencia de procedimientos y asegurar la calidad de la justicia y por la ausencia de intérpretes y señalética; se recomienda adelantar las siguientes acciones:

1. Crear el defensor del usuario de la Rama Judicial que pueda transmitir las percepciones de los usuarios al órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial, y que evalúe permanentemente el servicio que se le presta al ciudadano. Esta iniciativa está contemplada en el proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia, pero cuya suerte es incierta por los resultados de la sentencia de la Corte Constitucional sobre la inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno.
2. Abrir canales para quejas, peticiones y reclamos para los usuarios sobre los estándares del servicio (no sobre la decisión de fondo).
5. Contar con un servicio de intérpretes, realizando convenios con las facultades de lenguas de las universidades y con las comunidades indígenas.

6. Actualizar las páginas web del poder judicial, diseñar páginas para cada uno de los Distritos judiciales y para los circuitos que den cuenta de manera didáctica de los trámites y procedimientos judiciales.
7. Potencializar Legal App para fortalecer la búsqueda de información y crear aplicaciones similares.
8. Crear centros de orientación ciudadana en cada complejo judicial.
9. Revisar y actualizar la señalética para que oriente al ciudadano en su desplazamiento por los edificios del Poder Judicial.
10. Construir o adecuar infraestructura teniendo en cuenta el servicio al ciudadano, el flujo de personas y que cuenten con accesos adecuados para las personas con discapacidad.

Otra problemática que dificulta el acceso a la justicia es el ***déficit de legitimidad***, que se refleja en las percepciones de corrupción, de impunidad, de inoperancia del sistema, de tratamiento desigual y la impredecibilidad de plazos y de resultados. Para contrarrestar estas situaciones, se sugieren las siguientes acciones:

1. Adelantar acciones de comunicación efectiva para dar cuenta de los resultados y logros del sistema, resaltando las buenas prácticas, para lo cual se pueden utilizar los eventos de rendición de cuentas ante el Congreso, la apertura del año judicial, entre otros.
2. Aplicar los principios de Gobierno Abierto en la Rama Judicial.

3. Aplicar los estándares sugeridos por la OCDE de Gobierno Corporativo en la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en las salas plenas y de gobierno de las altas Cortes.
4. Desarrollar una política de lucha contra la corrupción que sea concertada con los jueces, empleados y consultada con la academia y la sociedad civil. Esta política debe tener evaluaciones anuales y debe incluir el seguimiento de casos paradigmáticos hasta su sanción. Igualmente debe aplicarse pruebas de probidad, como el uso del polígrafo dentro de las políticas de control interno.
5. Informar y publicar anualmente los tiempos procesales y los costos de adelantar un proceso judicial, por distrito y el agregado nacional.
6. Publicar anualmente la productividad de cada despacho judicial.
7. Identificar a los jueces y magistrados por su nombre y no por un número.
8. Promover que todas las Cortes, Tribunales y despachos judiciales apliquen normas de transparencia y probidad, como la publicación de hojas de vida de sus miembros y jueces, las declaraciones de renta con la declaración de ingresos y bienes, la participación en sociedades y los conflictos de interés.
9. Promover la expedición de normas para controlar las reuniones de los jueces con las partes.

En cuanto a las **barreras operativas** que se manifiestan en la excesiva complejidad del sistema de justicia (múltiples operadores y competencias) y el crecimiento de la demanda no articulado con el crecimiento de la oferta, se recomienda:

1. Desjudicializar los conflictos que no deban ser de conocimiento de la Rama Judicial para trasladarlos al conocimiento de los MASC o de autoridades administrativas.
2. Armonizar la oferta de justicia a nivel nacional y local, revisando 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 puesta de manera coherente en el territorio nacional –de acuerdo con sus particularidades–, para ampliar la cobertura y facilitar el acceso a la justicia. Esta armonización 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. La CEJ ha desarrollado una propuesta de justicia rural, donde la organización del sistema de justicia gira en torno al juez y la conciliación, se anexa al despacho judicial. 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.
3. Acoger como un estándar generalizado el estudio de las necesidades jurídicas insatisfechas para la creación de la oferta de justicia y revisar la que existe actualmente de jueces, fiscales y defensores, para ajustarla a las necesidades de la demanda.



4. Realizar los estudios del caso para diseñar un sistema de justicia menos complejo que el actual y hacer una propuesta completa y comprensible para el ciudadano de todo el sistema de resolución de conflictos, con competencias, acciones y vías de acceso claras. En el diseño de ese sistema, que necesariamente debe ser menos complejo que el actual, debe analizarse la conveniencia de contar con varias jurisdicciones y órganos de cierre o, si por el contrario, es necesario ir más hacia la especialización como ocurre en Alemania y crear más jurisdicciones. Vale la pena anotar que por los Acuerdos de La Habana se crearían dos nuevas jurisdicciones, la especial de paz y la agraria.

Finalmente, en lo que tiene que ver con las acciones recomendadas para enfrentar y resolver las problemáticas que enfrenta el acceso a la justicia, se plantean las ***siguientes soluciones generales y transversales*** a todas las categorías de problemas enunciadas:

1. Desarrollar una verdadera política de “servicio al usuario”, dentro de la cual se implemente, por lo menos, la carta de derechos y deberes del ciudadano ante la justicia, promovida también por la cumbre de poderes judiciales de Iberoamérica. Es necesario que la Rama Judicial y sus funcionarios asuman una vocación de servicio hacia las personas y que el sistema genere consecuencias en caso de incumplimiento o de mala evaluación.
2. Como parte de este cambio, se propone mejorar el primer contacto del sistema con los ciudadanos, creando los puntos de orientación. Por ejemplo, en Paraguay se realizó una medición del público que entraba a los palacios de

justicia, y se pudo establecer que el 80% acudían solo por información que no estaba disponible, por lo que exigían hablar directamente con el juez. Este punto de orientación debe estar integrado por personas que realmente conozcan el sistema de justicia formal, no formal y administrativo, cuentan con habilidades para el manejo del público e identificar el conflicto. Este servicio igualmente se convierte en una fuente de información valiosa para establecer los perfiles de los usuarios frecuentes y ocasionales de la justicia, sus necesidades en la atención y comunicación, detectar los conflictos más frecuentes, y servirían de insumos para el diseño de la política pública.

3. Fortalecer los canales de comunicación entre los usuarios y la justicia.
4. Ampliación de los servicios de las Casas de Justicia en prevención del conflicto y orientación a la ciudadanía.

## **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, problema que se manifiesta principalmente por las fallas en el conocimiento e irresponsabilidad en el tratamiento de la noticia judicial, y por la inexistencia de voceros calificados que expliquen las decisiones judiciales. La CEJ propone que se adelanten, por lo menos, las siguientes acciones:

1. Creación de voceros de la rama judicial con las habilidades requeridas para una comunicación efectiva de las decisiones judiciales, los avances y logros de la Rama Judicial. Estos voceros serán los únicos autorizados a dar declaraciones a los medios de comunicación.
2. Diseño de estrategias de comunicación especiales para la Rama Judicial con 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, los sentidos de los fallos, los avances del sistema y para recibir retroalimentación de ellos para el mejoramiento del sistema de justicia. Las noticias deben ser propositivas y no principalmente reactivas. 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. Todas estas estrategias de comunicaciones deben ser evaluadas, y se deben emprender acciones de manera permanente para mejorar la imagen de la justicia, a partir de sus resultados.

3. Convenios con las facultades de periodismo para hacer seminarios sobre tratamiento de la noticia judicial para dar a conocer los objetivos de las reformas y el papel del juez en la sociedad. 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.
4. Las Cortes y los jueces solo se pronunciarán a través de sus sentencias y los jueces sancionarán a quienes expongan detalles de los juicios a través de los medios, como ya ha sucedido en varias ocasiones en Colombia.
5. Se consultará a expertos en crisis para poder definir estrategias que ayuden a superar el alto grado de desconfianza que tiene la ciudadanía en la justicia.

Igualmente, la independencia judicial también está en riesgo por el ***déficit de mecanismos suficientes para garantizar la debida capacidad del juez y la idoneidad de los abogados***, por la formación inadecuada de los abogados, la ausencia de un perfil adecuado del juez, los procesos de selección deficientes, así como los procesos de evaluación insuficientes y la falta de incentivos para el mejoramiento continuo de los jueces. Para superar estas limitaciones se recomiendan las siguientes acciones:

1. Respecto a la educación de los abogados: (i) hacer más exigente los registros de calidad de las facultades de derecho dentro del respeto de la autonomía universitaria; (ii) Incentivar desde el pregrado la vocación de juez; (iii) profundizar en la formación en la función social del abogado, en la ética profesional. Desarrollar destrezas para las nuevas reformas, formación en argumentación jurídica, manejo del discurso oral, y mayor conocimiento de la jurisprudencia; (iv) transformar a los consultorios jurídicos en los términos mencionados anteriormente; (v) los abogados para el litigio deben reunir las mismas calidades del juez ante el cual litigan; (vi) promover la certificación de las universidades; (vii) establecer el examen de Estado para poder ejercer la profesión; (viii) crear la colegiatura obligatoria, la cual se debe renovar al cabo de un tiempo prudencial con actualización de conocimientos, el ejercicio ético y probo de la profesión. Los abogados que ingresen a la carrera judicial deben haber sido ser los mejores estudiantes en la carrera y solo deben provenir de Universidades certificadas.
2. En relación con el perfil del juez: El tratadista argentino Julio César Cueto en su obra *Una visión realista del derecho, los jueces y los abogados* expresa lo siguiente: *“La tarea judicial demanda objetividad, desprendimiento, capacidad analítica, espíritu comprensivo, fortaleza mental. El juez vive solucionando 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” y propone los siguientes elementos para definir el perfil de un juez sobre todo de primera instancia: (i) Conocimiento del derecho vigente; (ii) Conocimiento de la realidad social; (iii) Autoconciencia de la función creadora del juez; El juez crea derecho; (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. ...“La misión central del juez consiste en la realización de la justicia mediante la aplicación del derecho. Ello significa, igualdad en el tratamiento de las partes y equilibrio y armonía de todos los valores. El juez es justo y realiza la justicia si mantiene el orden en la sustanciación del caso, si suministra seguridad a las partes, si preserva su autoridad y la ejerce con prudencia y mesura; si crea un clima de entendimiento recíproco y de unidad en el esfuerzo por superar diferencias humanas; si logra la cooperación y la solidaridad de todos los interesados en el juicio todos quienes comprometen sus esfuerzos para la superación del conflicto” (Cueto Rúa, 2006).*

La CEJ considera que éstos son los jueces que necesita Colombia. Para esto, los procesos de selección deben ser más rigurosos y deben buscar abogados con este perfil, ya que no pueden basarse 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 en el

candidato. Igualmente podrían establecerse exámenes de probidad del candidato para ingreso y ascenso, incluso en la evaluación del desempeño cuando existan quejas de corrupción. También sería deseable que la Rama Judicial desarrollara políticas de prevención y atención en salud mental, especialmente para quienes están expuestos a riesgos psicológicos.

Igualmente en todas las capacitaciones obligatorias del juez se debe reforzar este perfil, la comprensión del papel social que desempeñan y el poder que ejercen.

3. Aumentar los requisitos para todos los jueces. Por ejemplo la CEJ considera que un juez de primera instancia debe tener, por lo menos 5 años de ejercicio profesional previo y especialización o maestría en el área del derecho en la cual se va a desempeña, un magistrado de Tribunal debe tener 12 años de experiencia relacionada.

Los requisitos para ser magistrado de las Altas Cortes deben elevarse a 20 años de ejercicio profesional, de los cuales por lo menos 10, deben estar relacionados con la especialidad del cargo a desempeñar –excepto para la Corte Constitucional donde debe haber representación de diversas áreas del derecho– y 55 años de edad, pues se considera estos cargos deben ser el fin de la vida profesional de un abogado. La CEJ ha sugerido que los magistrados de las altas cortes salgan pensionados por el Estado y solo puedan ejercer la

docencia. La edad de retiro forzoso debe ser a los 67 años, con el fin de que un magistrado pueda ejercer su cargo por 12 años.

La integración de listas por parte del Consejo Superior de la Judicatura ha presentado problemas de calidad y ha generado clientelismo en la Rama Judicial; por eso se propone volver a la cooptación pero con un mecanismo de confirmación similar al que existe en Estados Unidos, que puede surtirse ante el Senado -lo que no parece posible por la reciente sentencia de la Corte Constitucional sobre el Consejo de Gobierno- o ante una sala accidental conformada por la respectiva Corte. Este procedimiento serviría para generar un espacio de participación de la sociedad civil, de la academia o de cualquier ciudadano previamente inscrito, con el fin de que puedan 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 confirmación del nombramiento.

Igualmente, se propone que las Altas Cortes se integren de manera proporcional (50% y 50%) con abogados que provengan de la carrera judicial y del litigio, con cumplimiento de las cuotas de género. Esto con el fin de renovar con nuevas visiones la jurisprudencia y evitar el clientelismo.

4. Es una necesidad **transformar la carrera judicial**. Juan Enrique Vargas, en la revista de sistemas judiciales del CEJA sobre Gobierno Judicial, afirma lo



siguiente: *“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. No existe lo que nosotros conocemos como en la cual abogados jóvenes ingresan al Poder Judicial como una opción profesional eventualmente de toda la vida, fruto de la cual pueden terminar jubilándose como judiciales sin nunca haber ejercido otra función. 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”.*

La CEJ considera que la verdadera profesionalización de los jueces debería ir acompañada de mejores incentivos para los de primera instancia, las reformas deben enfocarse en mejorar las bases y no concentrarse exclusivamente en la cima de la pirámide. Vale la pena recordar que gran parte de los procesos y la mayor parte de los usuarios del sistema judicial, nunca llegan a las Altas Cortes; por lo cual se deben priorizar las acciones para mejorar el perfil de los jueces de primera instancia. En el largo plazo, podría pensarse en un cambio de la estructura piramidal de la justicia y en un sistema más simple, por ejemplo, tender hacia la unificación de la primera instancia.

La CEJ propone las siguientes acciones para transformar la carrera judicial:

- a. Los estímulos de la carrera no pueden ser exclusivamente los ascensos, se podría diseñar un sistema de estímulos y reconocimiento diferente que asegure la calidad de los jueces de primera instancia.

- b. Ingresar 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 habilidades para ser juez –como por ejemplo la dirección del proceso– y el segundo año de práctica en el despacho de uno o varios jueces tutores. Estos candidatos a juez ayudarán a mantener al día el despacho judicial. El Estado financia durante los dos años a estos candidatos a juez que tengan buenas calificaciones y desempeño. Se abrirán tantos cupos como posibles vacantes se produzcan en la Rama.
- c. Superado el curso concurso, los jueces son nombrados e ingresan a la carrera judicial, asumen todas las funciones del cargo y las de tutor de jueces nuevos.
- d. Para acceder a los cargos de tribunales y de Altas Cortes opera el sistema de ascensos.
- e. Transformar el sistema de evaluación del desempeño, para que incluya los principios de las nuevas reformas, por ejemplo: 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, la concreción de sus decisiones y que sean fácilmente ejecutables. Vale la pena señalar que estas reformas deben hacerse con los jueces en un proceso participativo, pues es la mejor manera de lograr su implementación. Igualmente sugerimos que la información de la evaluación salga del sistema de información de la Rama. Es este sistema

el que tiene que dar los datos permanentemente de la productividad de los jueces y de las sentencias que son revocadas o modificadas por el superior. El superior no debe hacer la evaluación sino el órgano de gobierno y con esto se suprime el riesgo interno a la independencia judicial que ha venido creándose por la calificación del superior. Esta calificación debe escuchar la voz del superior a través de un mecanismo de entrevista realizada por el órgano de gobierno, igualmente la de los abogados que litigan ante el despacho –sin que se incluyan criterios asociados a los resultados del proceso– y la de los ciudadanos que tienen causas ante el juez. Igualmente se tendrá en cuenta los resultados de la observación de audiencias, de las capacitaciones obligatorias y el comportamiento general del juez, como otros factores relacionados al estado físico de su despacho y el liderazgo en la dirección de su equipo directo de trabajo. Estas evaluaciones no serán anuales sino cada tres años, pero durante el año se estará monitoreando a través del sistema la productividad del juez y en caso de que baje se logrará un acuerdo de desempeño.

- f. Revisar el sistema disciplinario para que sea más expedito y que se ajuste a las nuevas exigencias de la carrera judicial.

5. Mejoramiento del sistema de formación de jueces. Para ello se propone:

- a. Realizar capacitaciones obligatorias de manera presencial una vez al año, durante un periodo corto. Esta regla solo puede variarse cuando

entre en vigencia reformas a los códigos procesales. Durante el resto del año no se interrumpirán las horas laborales para hacer capacitaciones, pero se fomentarán actualizaciones de manera virtual que estarán a disposición de los jueces en la plataforma de la Escuela Judicial, además de conversaciones permanentes entre los jueces para discutir temas de interpretación de la ley o de buenas prácticas de gestión en jornadas extras a las laborales.

- b. Entre los programas de la Escuela Judicial se incluirán actualizaciones de conocimientos especiales que requieren los jueces. Para lo cual este organismo estará en permanente contacto con los abogados litigantes, con la academia, con empresarios para establecer en donde hay vacíos de conocimiento (por ejemplo en derecho ambiental, responsabilidad médica o mercado de valores). La Escuela debe estar al día de los procesos de gran connotación nacional como por ejemplo, la defraudación de Interbolsa y el caso que se conoce como carrusel de la contratación, y establecerá con los jueces, los conocimientos que sean necesarios reforzar. La Escuela fomentará la realización de convenios con Universidades u organizaciones de la sociedad civil que puedan realizar esta capacitación o financiarla con los expertos en el tema. En el pasado la CEJ ha apoyado a los jueces con este tipo de capacitaciones, las cuales se han realizado en los palacios de justicia y en horas diferentes a la jornada laboral.

- c. La Escuela Judicial desarrollará una estrategia de observación de audiencias de manera permanente para poder establecer los aspectos que es necesario fortalecer en las capacitaciones y los cuales pondrá de presente en observatorios que realice con los jueces.
  - d. Igualmente la Escuela Judicial resaltará las buenas prácticas de los jueces en diferentes aspectos del proceso y de la gestión, y la compartirá con otros para que sean acogidas, lo mismo hará el órgano de gobierno para que sean insumo para la formulación de políticas públicas o regulaciones especiales.
  - e. Igualmente la Escuela Judicial en sus programas de capacitación debe incentivar la metodología de análisis de casos y de mejoramiento de la calidad y redacción de las sentencias.
6. Proponemos acoger y ajustar a nuestra realidad el Código de Ética modelo para Iberoamérica a partir de un diálogo con expertos, la academia, la ciudadanía y los jueces. Este código una vez acogido debe divulgarse a toda la ciudadanía para que ellos sean garantes de su cumplimiento.
7. Revisar y transformar todo el sistema de auxiliares de justicia y diseñar estrategias para incorporar adecuadamente el conocimiento técnico a la decisión judicial. Como ya se dijo antes, los auxiliares de justicia deben provenir de los colegios o asociaciones profesionales y estar controlados por ellos. Además los conversatorios y capacitaciones ad-hoc sobre temas técnicos

especiales deben ser dados por los expertos en esas materias. Los jueces deben tener la oportunidad de conocer la realidad de fenómenos sociales, la técnica y experticias que están involucradas en sus decisiones, sobre todo en las de gran connotación social.<sup>90</sup>

La independencia judicial se ve así mismo seriamente amenazada por la ***imprecisión en el manejo de las fuentes e indebida gestión de la información***, que se manifiesta en leyes contradictorias, multiplicidad y complejidad normativa, pocas sentencias de unificación, relatorías inadecuadas, sentencias de mala calidad y sin estructura. La CEJ recomienda:

1. Las Altas Cortes deben producir más sentencias de unificación con el fin de dar mayor seguridad jurídica, aumentar la predictibilidad en las decisiones y orientar a los jueces. Se propone que las Altas Cortes dejen de ser tribunal de instancia, para lo cual hay que revisar las competencias de primera, segunda instancias y las de las Cortes, que deben dedicarse prioritariamente a la unificación de la jurisprudencia, utilizando una especie de certiorati para escoger los temas sobre los cuales es importante que se pronuncien.
2. El Consejo de la Judicatura debe propiciar la creación de paneles de expertos, incentivar a la academia y a las organizaciones de la sociedad civil especializadas para que sigan la jurisprudencia y observen su calidad.

---

<sup>90</sup> Cuando reciba procesos que requieran otro tipo de experticias como la infraestructura tecnológica, ingeniería, daños por el ejercicio de la medicina, entre otras.

3. Igualmente el Gobierno Judicial debe promover la cultura de sentencias concretas, cortas, claramente escritas y congruentes.
4. El Ministerio de Justicia y del Derecho debe impulsar de manera decidida la racionalización del sistema normativo colombiano, debe poner en marcha el Sistema Único de Información Normativa del Estado Colombiano (SUIN) para la difusión y el conocimiento de la legislación. Debe desarrollar estrategias completas para sacar del ordenamiento jurídico normas en desuso o contradictorias, impulsar las metodologías de producción normativa, incluidos los análisis de costo beneficio, de impacto fiscal y ajustar las recomendaciones que ha dado la OCDE para el marco regulatorio del país. Igualmente debe promover la 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.
5. Establecer un órgano de supervisión en el Gobierno para promover la calidad de las regulaciones como lo sugiere la OCDE.
6. 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.
7. Sistematizar el sistema de relatorías de las altas cortes y de los tribunales, con las sugerencias del BID, aplicando la metodología de líneas jurisprudenciales. Publicar en los sitios web toda la jurisprudencia de las altas cortes y tribunales, y desarrollar espacios para que los jueces también puedan publicar sus decisiones, aplicando los principios de gobierno abierto.



En relación con el problema detectado en la caracterización sobre *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, las fallas en el sistema de vigilancia judicial y en el control judicial, es necesario:

1. Incentivar que el juez disciplinario tenga las más altas calidades profesionales y morales; pues deberían ser un referente para la judicatura. Por lo que 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 para que se incorporen en el proceso estándares de mérito, transparencia y 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. Se propone que la investigación penal de los jueces no esté a cargo de la fiscalía, de manera que esta parte del proceso no ejerza presiones sobre la independencia de los jueces como ha sucedido en el pasado. Por lo tanto hay que crear una instancia especial para ello, que puede ser una sala especial de la

Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Para acoger esta propuesta se requeriría una reforma constitucional.

3. Con la creación la Comisión de Aforados recientemente establecida por la reforma constitucional de “equilibrio de poderes” se superan muchos de los problemas del actual esquema de ineficiencia de la comisión de aforados de la Cámara de Representantes que hacía prácticamente inexistente este control. En el evento de que esta reforma no pasara la revisión constitucional es necesario volver a presentar una reforma constitucional pues este es uno de los problemas más graves detectados y sus efectos permean toda la organización judicial, por el debilitamiento de la calidad de las Altas Cortes.
4. Para el mejoramiento del sistema de justicia es importante que las cortes sean responsables, que tengan control efectivo y que rindan 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 las siguientes:
  - Acta anual al final de cada presidencia de rendición de cuentas de cada Corte y si es posible de la jurisdicción. En algún momento, y como ya se dijo atrás, el Consejo Superior de la Judicatura aprovechó el inicio del año judicial e hizo un acto público de rendición de cuentas. Esta rendición de cuentas debe partir de una clara línea de base en productividad y en otros temas claves como la unificación de jurisprudencia.
  - Mejora todos los sitios web para que sean más amigables, transparentes y

muestren los resultados de la rendición de cuentas<sup>91</sup>.

- Modificación del reglamento interno para facilitar la toma de decisiones y para no considerar orígenes políticos en el momento de elección de los consejeros. El reglamento podría considerar que algunas salas plenas donde se traten temas de alta significancia e importancia nacional podrían ser transmitidas por TV.
  - Procesos de selección a su cargo solo basado en el mérito, cronograma previamente establecido, que ojalá incluya audiencia pública televisada o transmitida por Internet para la escogencia de magistrados y de los demás cargos de su responsabilidad o de los presidentes. Procedimiento para estudio de hojas de vida y comprobación de antecedentes de candidatos.
5. La rama judicial y sus miembros no pueden escapar el control interno, sin que ello menoscabe la independencia judicial, para esto se deben diseñar metodologías de control de la productividad atadas a los sistemas de información y canales efectivos para que opere el control disciplinario.

---

- <sup>91</sup> 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, órganos de control, 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 el Consejo de Estado y las Declaraciones Públicas de conflicto 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. 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.
2. Se sugiere la creación de un cuerpo especial de protección de jueces, magistrados, defensores y fiscales dentro de la policía nacional como “los Marshall” del sistema norteamericano, encargados al mismo tiempo de la seguridad en las salas de audiencia. Este debe ser un cuerpo especial que entienda el papel predominante que tienen los jueces en la sociedad y los fines de la justicia.
3. La arquitectura judicial debe diseñarse de tal manera que propicie la seguridad de los jueces, por ejemplo el ingreso a las salas debe ser 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, suministrar transporte y seguridad especial.
4. Debe acogerse normas que regulen el lobby, los encuentros de los jueces con interesados en los procesos y los conflictos de interés.
5. Deben establecerse canales efectivos de quejas y reclamos, y de denuncias de corrupción judicial, junto con el desarrollo de una estrategia para informar de manera permanente los avances en las investigaciones por corrupción judicial.

6. Se debe incentivar el trabajo de organizaciones de la sociedad civil que promuevan la transparencia del poder judicial.
7. Se debe dotar al Gobierno Judicial de las herramientas y estrategias necesarias para promover y defender la independencia judicial de riesgos internos y externos a la propia rama. Varios países vienen acogiendo propuestas para fortalecer la defensa de la independencia judicial tanto interna como externa.

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 ello se propone lo siguiente:

1. Que la Rama Ejecutiva y la Legislativa se sometan a las mismas reglas de transparencia que establezca el órgano de gobierno del poder judicial, como por ejemplo, las relacionadas con el lobby judicial.
2. Que jueces y magistrados tengan un canal expedito de denuncia de esas presiones y que ellas sean atendidas por el órgano de gobierno encargado de la defensa a la independencia judicial.
3. Que las Altas Cortes y los Tribunales solo oigan los argumentos de los otros poderes a través de audiencias públicas o de documentos allegados al proceso.

## SOLUCIONES PARA COMBATIR LA INSEGURIDAD JURÍDICA

La inseguridad jurídica es consecuencia de cuatro problemas generales. En primer lugar está la ***profusión, dispersión e incoherencia normativa***, que se caracteriza por la inestabilidad normativa, la falta de técnica regulatoria, así como la ausencia de sistematización de normas, las fallas en la publicidad de las mismas y en la educación legal. Muchos de estos temas ya han sido abordados anteriormente y por ello, solamente se recomiendan las siguientes acciones adicionales:

1. Evitar el populismo punitivo y el pretender que todos los conflictos se resuelvan solo con la judicialización.
2. Evitar la expedición permanente de normas sobre una misma materia. Es necesario dejar que las reformas se asienten y estabilicen antes de cambiarlas.

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, el bajo número de sentencias de unificación, las sentencias contradictorias, la falta de divulgación de las sentencias de los tribunales y la falta de líneas jurisprudenciales establecidas por las Altas Cortes, proponemos lo siguiente:

1. Ante las sentencias contradictorias y la complejidad del sistema de resolución de conflictos, desde hace algunos años en escenarios académicos, se viene

discutiendo si es conveniente que Colombia regrese a una sola Corte Suprema con una sala constitucional, o si es preferible que se unifiquen las Cortes alrededor de la Corte Constitucional y que el recurso de casación sea atendido por Tribunales Regionales. Incluso se oyen voces que dicen que es conveniente integrar la jurisdicción contenciosa con la ordinaria, por algunas redundancias en competencias y suprimir la sala de consulta del Consejo de Estado por innecesaria. La CEJ en estos momentos no cuenta con todos los elementos de juicio y empíricos para recomendar una u otra estructura, pero recomienda que se estudie seriamente todas estas posibilidades con el fin de tener un sistema más simple, evitar contradicciones en la jurisprudencia y lograr cierres definitivos a los procesos.

2. A pesar de que no existen estudios completos sobre los efectos de las tutelas en las decisiones judiciales, la CEJ considera que tutela contra sentencia se ha convertido en un detonante de inseguridad jurídica. Esta institución ya está muy arraigada en la cultura jurídica, pero se oyen voces muy críticas de ella, incluso de los constituyentes que crearon la tutela como el Sr. Juan Carlos Esguerra, quien aboga por su eliminación. Este es otro tema que requiere un análisis más detallado, pero si se decide prohibirla expresamente por Constitución, la CEJ propone: (i) Regular y acotar las vías de hecho; (ii) 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; (iii) reducir el término de caducidad; (iv) que sea decidida por las salas plenas de tribunales y de cortes; v) que sea interpuesta por abogados.

3. Igualmente, es indispensable reformar el reglamento de la tutela para evitar los abusos. La CEJ ha propuesto la creación del incidente constitucional en todos los procesos ordinarios, además de la revisión y unificación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para devolverle su carácter excepcional.
4. Estudiar la posibilidad de crear jueces especializados para la tutela con el fin de mejorar la productividad de las otras jurisdicciones. Sin embargo, con el fin de no perder lo que se ha avanzado en la constitucionalización del derecho y las decisiones judiciales, es importante implementar el incidente constitucional.
5. Se reitera la obligación de mejorar la motivación las decisiones, esto es: expresar de manera ordenada y clara razones jurídicamente válidas que sustenten la decisión. Esto ya está expresado como exigencia en el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (art.18). Así mismo, es conveniente el dictar las sentencias en términos inteligibles para sus destinatarios.
6. Los jueces en sus decisiones deben expresar clara y motivadamente las razones por las cuales se apartan de la jurisprudencia de los tribunales superiores.

Finalmente, 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. Crear una especie de *triage* que permita clasificar los conflictos que lleguen a la Rama Judicial, por medio de parámetros preestablecidos y que determine el grado de complejidad del conflicto. Esta estrategia se puede usar en dos momentos: al presentar la demanda el equipo de jueces que la revisa puede sugerirle al usuario el camino a seguir o, cuando pasa al juez de conocimiento. Las vías que se pueden establecer (para esto se requieren reformas procesales) son las siguientes: (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*. Por ejemplo, por esta vía se pueden ir todos los procesos de reconocimiento de derechos. (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 resolver, acuerda con las partes la agenda de audiencias. Se espera que este 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.
2. Igualmente, en varias oportunidades el Consejo Privado de Competitividad ha sugerido que Colombia acoja el sistema de Estados Unidos consistente en que las partes acuden 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,

éste puede acudir al juez para hacerlo comparecer. Con esta medida el proceso se inicia en una etapa posterior.

3. Revisar todos los recursos ordinarios y extraordinarios para dejar solo los necesarios. Es importante modificar la casación, para revisar las cuantías y para permitir que lleguen a ellas materias que hasta ahora no son conocidas y que son de gran importancia en la conflictividad ciudadana.

Finalmente, con relación a 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, la desatención de la jurisprudencia de las Altas Cortes por parte de los jueces inferiores, y la necesidad de estabilizar las fuentes del derecho con el fin de establecer a ciencia cierta si la jurisprudencia es fuente principal o auxiliar del derecho.

Las acciones concretas propuestas son:

1. Decidir si la jurisprudencia es fuente principal del derecho o si continúa siendo una fuente auxiliar. Este tema ha sido abordado por varias comisiones de reforma entre ellas la presidida por el Sr. Bonivento y no se ha logrado un acuerdo. Lo cierto es que la jurisprudencia constitucional en principio es obligatoria, pero hay varios casos de incumplimiento a esta jurisprudencia, en especial por parte de las Altas Cortes<sup>92</sup>. Este debate se debe zanjar en los

---

<sup>92</sup> Por ejemplo, en el caso de las megapensiones subsisten diferencias entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, a pesar de que existe una sentencia de unificación constitucional.

próximos años y adoptar una posición clara en una reforma del Art. 130 de la Constitución Política.

2. Para el conocimiento de la jurisprudencia se reitera que es necesario fortalecer las relatorías de las Cortes y los Tribunales, y desarrollar una estrategia para que los jueces conozcan el contenido de la jurisprudencia de sus superiores.

## SOLUCIONES PARA COMBATIR LA INEFICACIA E INEFICIENCIA 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* y se manifiestan en: la carga laboral no controlada, las deficiencias en el manejo de la información y de las estadísticas judiciales, el diseño inapropiado de estrategias para evitar el atraso y la mora judicial, los perfiles inadecuados en el órgano de gobierno, la inadecuada asignación de funciones y capacidades, así como las fallas en la planeación y en la regulación. Para contrarrestar este problema, la CEJ propone implementar las siguientes acciones:

1. Equilibrar la carga de los jueces de manera razonable por medio de ajustes a los modelos de gestión y aprovechar al máximo los recursos procesales que contemplan los códigos<sup>93</sup> y la ley estatutaria de la administración de justicia. 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. También es necesario crear cargos donde ya es clara la deficiencia de personal, como es el caso de la jurisdicción contenciosa en especial en la primera instancia. Finalmente es importante revisar nuevamente las competencias asignadas a la primera y segunda instancia, así como a las Altas Cortes.
2. Una vez establecidas las cargas razonables por despacho judicial éstas se deben respetar y monitorear permanentemente hasta llegar a un punto de equilibrio.

---

<sup>93</sup> El uso del recursos de extensión jurisprudencial, terminación anticipada, desistimiento tácito, entre otros.

Para establecer las cargas, es indispensable tener en cuenta que los cambios procesales que tienen mayores exigencias de tiempo para el juez. Es importante que el Consejo Superior implemente las herramientas adecuadas para observar permanentemente las audiencias y controle su tiempo de duración, ya que de esto dependerá la estabilización de la carga.

3. El Consejo Superior debe establecer mecanismos apropiados para atender el aumento o disminución de la demanda, sin que esto afecte la productividad de los despachos.
4. El modelo de gestión debe tener en cuenta la atención de tutelas y diseñar instrumentos para que su atención no impacte la atención de causas ordinarias.
5. Actualizar la composición del despacho judicial a las nuevas exigencias procesales y a la política de servicio al ciudadano. Para el caso de los juzgados rurales que propone la CEJ, el despacho judicial debe contar con los servicios de apoyo anexos. Se debe profesionalizar el personal de apoyo y asistencia judicial, y traer disciplinas diferentes al derecho que puedan contribuir a mejorar la gestión. El uso de la tecnología y la llegada del expediente electrónico transformará los centros de servicios que ha creado el Consejo Superior de la Judicatura, con el trámite de algunos procesos de forma virtual (notificaciones y las consultas del expediente).
6. El sistema de información de la Rama Judicial debe permitir agrupar casos con hechos, derechos similares y establecer filtros que ayuden a detectar el abuso del derecho y las demandas temerarias. El sistema debe permitir rastrear las

tarjetas profesionales de los abogados, conocer las sanciones que les han sido impuestas y los llamados de atención realizados por los jueces.

7. La CEJ cree firmemente que *“lo que no se mide no se puede mejorar”*.

Precisamente 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. Por esto propone que las estadísticas judiciales sean manejadas por un organismo autónomo de la Rama Judicial. También se han oído propuestas para que el DANE sea un organismo independiente de los tres poderes públicos y que sea esa nueva entidad la que elabore las estadísticas judiciales.

8. Implementar el centro judicial de gestión de tiempo recomendado por la OCDE.

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.

9. 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 e implementar adecuadamente las reformas procesales.

10. Al quedar en vigencia el Consejo Superior de la Judicatura como órgano de gobierno del poder judicial, se recomiendan las siguientes medidas para su fortalecimiento:

- Las Altas Cortes, encargadas de su conformación, deben ser más exigentes en los perfiles. Ese sala Administrativa del CSdJ debe tener un equipo multidisciplinario en experiencia y especializaciones, ya que no lo puede ser en profesiones. 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 hasta la tecnología. En esta sala debe también existir magistrados que hayan ejercido la judicatura.
- Deben fortalecer las destrezas de planeación estratégica y por escenarios.

- Se deben despojar de funciones netamente de gerencia y entregarlas a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.
- Deben desarrollar las estrategias necesarias para que sean un cuerpo de defensa de la independencia judicial.
- Crear las estrategias y canales necesarios para oír permanentemente la voz de los jueces y empleados.
- Es necesario emprender una reestructuración para evitar redundancias de funciones con la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y para separar las funciones de gobierno y administración.
- Deben adoptar los principios de buen gobierno corporativo. La CEJ considera necesaria la creación de un Código de Buen Gobierno en el CSdJ que contenga: 1. La garantía de un Marco Eficaz, que le otorgue a la Sala Administrativa el poder y los recursos para cumplir sus obligaciones; 2. 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; y 3. La divulgación oportuna y precisa de información de temas macro de la Rama Judicial como estados financieros, objetivos a cumplir, la estructura y el funcionamiento. Se considera importante que las medidas adoptas para lograr una rendición de cuentas más clara, permitan a el conocimiento de la ciudadanía en general.



- Igualmente, es importante aplicar de manera decidida los principios de gobierno abierto. 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. El gobierno presentó un plan de acción, 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 el acceso público a información sobre servicios de justicia, mediante la implementación y el desarrollo de herramientas tecnológicas -como Legal App-; 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”.
- Igualmente deben acogerse las estrategias que ha desarrollando Colombia Compra Eficiente y Acuerdos Marco de Precios, por ser una herramienta que le permiten al Estado disminuir la carga administrativa innecesaria, generada al realizar procesos de contratación independientes, 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 su adhesión, 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 Google y Microsoft, 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.

11. Revaluar el centralismo en la administración y en el gobierno judicial y diseñar enfoques territoriales con la participación de las entidades territoriales en el sistema de justicia y una mayor desconcentración de funciones. Esta organización con ese enfoque propiciaría una mejor adecuación de la

estructura de la justicia a las regiones y propiciaría la sana competencia por el mejoramiento del servicio al ciudadano.

*Las fallas en la dirección del proceso* por parte de los jueces afecta la eficacia y eficiencia en la justicia. En la Caracterización se identificó que los jueces permiten la indisciplina procesal y no controlan el tiempo de las audiencias. Para ello, se recomienda que desde la formación de pregrado de los abogados se forme en éstas destrezas y que se perfeccionen en el curo concurso para ingreso a la carrera judicial. Se necesita un juez que use todas las herramientas que le da la constitución y la ley para dirigir el proceso y para impedir la indisciplina procesal, ya que él es uno de los ejes transformadores del sistema de justicia. Esto se logra con formación, observación y control.

En cuanto a la *falta de apoyo técnico en el proceso y en la decisión judicial*, que se presenta por la inadecuada regulación y deficiencias en conocimientos técnicos, así como, por las insuficientes herramientas técnicas del juez, atrás se mencionaron algunas propuestas para superarlas, como el fortalecimiento del cuerpo de auxiliares de la justicia.

Para superar las *deficiencias en la inversión*, que se presenta porque la Rama Judicial concentra la mayor parte de su presupuesto en gastos de funcionamiento; es necesario:

1. Incentivar la generación de recursos propios. Existen por lo menos dos iniciativas legislativas: proyecto de ley No 054 de 2013 para prorrogar recursos del parágrafo del primer artículo de la ley 1285 (0,5% del PIB), Y el proyecto de ley 239 de 2013 sobre fondo cuenta y fondos especiales (depósitos judiciales de más de 10 años, venta de publicaciones y tasa por expedición de tarjeta profesional) y recientemente se han expedido otras para fortalecer esas fuentes.
2. Indudablemente la Rama Judicial arrastra un gran déficit de recursos para la inversión, debido a las restricciones presupuestales del Estado, la falta de capacidad para planear y ejecutar recursos nuevos para la inversión, por lo que recomendamos que la Dirección de Administración judicial mejore esa capacidad y busque el personal adecuado.
3. El plan decenal de justicia es una oportunidad para una planeación a largo plazo que deben estar atados a recursos de inversión. Esta inversión debe ser controlada y atada a metas que, en caso de no lograrse, impidan la llegada de nuevos recursos.

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

1. Adoptar las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación que afecten a la comprensión del acto judicial en el que participe una persona en condición de vulnerabilidad, garantizando que ésta pueda comprender su alcance y significado. En las notificaciones y requerimientos, se usarán términos y estructuras gramaticales simples y comprensibles, se deben evitar expresiones o elementos intimidatorios, sin perjuicio de las ocasiones en que resulte necesario el uso de expresiones conminatorias.
2. Las reformas procesales recientemente aprobadas restringen los recursos de impugnación, sin embargo, la ciudadanía y los abogados se resignan a acoger una decisión judicial, abusan de la tutela y de la penalización de conflictos. Los procesos deben resolverse en primera instancia con posibilidad de apelación para discusiones de mero derecho y eventualmente, un recurso de casación.
3. Cambiar el reglamento de la tutela para evitar abusos, limitar la tutela contra sentencias, revisar el código penal para actualizar los tipos penales, desjudicializar algunas conductas. La tutela debe ser utilizada para proteger los derechos fundamentales y para el debido proceso, debe crearse un incidente constitucional.
4. Hacer una campaña de educación y de cambio cultural para acatar las decisiones de los jueces y aceptar la cosa juzgada.
5. Desarrollar e implementar en debida forma los jueces de ejecuciones civiles creados en el Código general del proceso.
6. Realizar seguimiento de las decisiones judiciales por parte de los jueces.

7. Proferir sentencias que garantice la tutela judicial efectiva y concreten el derecho, realicen las liquidaciones del caso con ayuda de la tecnología para que no se reabran nuevamente los procesos.

Para hacer frente a la **inadecuada infraestructura física y tecnológica** que se presenta por el limitado uso de las TIC, la inadecuada desconcentración de la justicia y la ausencia de enfoque territorial en la oferta, así como las inapropiadas instalaciones y los problemas con los POT, las fallas en el modelo arquitectónico diseñado para despachos judiciales y el déficit de las salas de audiencia; se recomienda:

1. Hacer uso intensivo de las TIC no solo para el acceso, sino para agilizar, apoyar los procesos y hacer seguimiento a la gestión, como se expresó anteriormente.
2. Capacitar a todos los operadores de justicia en el uso de TIC para lograr una apropiación rápida de la tecnología.
3. En las grandes ciudades se debe desconcentrar la justicia para acercarla a diferentes polos de concentración de la población. Los horarios deben adecuarse para facilitar el acceso a la justicia en especial de la población de zonas rurales y dispersas.
4. Desarrollar una arquitectura apropiada para la justicia y adecuada a las diferencias de climas. Los complejos judiciales deben albergar los servicios de apoyo como los puntos de orientación al ciudadano, los despachos de ejecuciones civiles.
5. Adecuar los despachos judiciales para incluir salas de audiencias más reducidas para procesos en los cuales solo concurren las dos partes.

Finalmente y con relación a las problemáticas que inciden en una justicia ineficaz e ineficiente, se tiene la evidente ***deficiencia en el modelo de gestión y de atención al usuario*** y se manifiesta en: la inflexibilidad del modelo de administración de justicia, la falta de controles e incentivos para generar productividad, los inadecuados modelos de gestión del despacho, la asimetría en los mapas de justicia, la carga que genera la tutela en la productividad de las jurisdicciones ordinarias, el fraccionamiento de la primera instancia, la ausencia de puntos de atención al usuario y la multiplicidad y complejidad de los sistemas procesales. La CEJ propone las siguientes medidas:

1. Establecer prototipos de Modelo de Servicio. Teniendo en cuenta que todos los actores que trabajan en la Rama Judicial deben ser conscientes del rol de servidores que les compete, el modelo debe contemplar escenarios para la interacción específica con el ciudadano y con las diferentes autoridades con las cuales tiene que interactuar para adelantar los procesos. Los modelos de gestión deben adecuarse a las nuevas reformas procesales, al enfoque de servicio al ciudadano y atención de población vulnerable.
2. En cuanto a la población vulnerable, es necesario que la administración de justicia busque adaptarse a sus necesidades particulares y se cumplan los lineamientos de las Reglas de Brasilia, explicadas anteriormente.
3. Aplicar la carta de derechos del ciudadano ante la justicia. En la Carta se establece que la Administración de Justicia se debe caracterizar por ser responsable ante los ciudadanos, los cuales tendrán derecho a presentar quejas y sugerencias sobre su funcionamiento y exigir, cuando haya lugar, las

reparaciones a las que se tengan derecho por el mal funcionamiento de la justicia. La Carta también se encargó de regular las relaciones entre los ciudadanos y los abogados, ordenó a las autoridades judiciales adoptar las disposiciones pertinentes y proporcionar los medios necesarios para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos.

4. En el largo plazo la estructura de la Rama Judicial debe unificar y fortalecer la primera instancia.
5. Los sistemas procesales deben actualizarse únicamente cuando sea necesario y la transición hacia los nuevos sistemas debe ser corta, para evitar que subsistan varios sistemas procesales al mismo tiempo.

## LA PRIORIZACIÓN

Después de la recopilación y análisis de las distintas propuestas consignadas a lo largo de este documento, la CEJ consultó a varios expertos para escoger de toda esta “bolsa de propuestas” aquellas que fueran estratégicas, viables y puedan generar cambios importantes en el sistema de justicia formal en Colombia.

Este documento de lineamientos se centra en un gran objetivo, que debe ser el fin último de cualquier reforma o transformación que se proponga para la justicia colombiana: **recuperar la legitimidad de la justicia**, lo cual incluye la credibilidad y la confianza de los ciudadanos tanto en las instituciones como en las decisiones de sus jueces.



Para alcanzar esta gran objetivo que debe ser al mismo tiempo una política de Estado se eligieron cinco (5) **METAS ESTRATÉGICAS**:



El juez y el ciudadano como cliente de la justicia, deben ser los ejes transformadores de todo el sistema de justicia formal en Colombia.

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

La razón de ser del órgano de gobierno consiste en brindar las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de la judicatura de manera autónoma e independiente, para promover el acceso a la justicia, la eficiencia de la Rama Judicial, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial.

De todas las propuestas mencionadas escogemos las siguientes por considerarlas estratégicas:

- Planear y desarrollar el sistema teniendo en cuenta al ciudadano y considerarlo como un “cliente” para mejorar el servicio
- Regular y controlar la carga de trabajo de los jueces
- Implementar la tecnología en la administración de justicia
- Mejorar los tiempos procesales
- Mejorar la infraestructura física del poder judicial.
- Fortalecimiento e independencia del sistema de estadísticas judiciales.
- Adoptar una política anticorrupción.

Para ello, el órgano de gobierno debe reestructurarse, conformarse con expertos de las más altas calidades técnicas para el cumplimiento de sus fines acoger los

estándares de buen gobierno corporativo, planeación, transparencia y rendición de cuentas.

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

- 1) Reducción de los tiempos procesales. Se debe lograr que la primera instancia se surta en 6 meses, la segunda en otros seis meses y los recursos extraordinarios en 6 meses. En el 2036 ningún proceso judicial durará más de dos años.
- 2) En el 2036 todos los despachos deben gestionarse cero papel.
- 3) En el 2036 el 60% de los despachos judiciales serán de la Rama Judicial.
- 4) Reducción de la impunidad en Colombia

## **2. FORTALECER LA FIGURA DEL JUEZ**

El juez debe ser uno de los ejes transformadores del sistema de justicia. Es necesario dignificar su labor para convertirlos en protagonistas de la justicia que necesitan los colombianos. En ese sentido, asegurar la presencia de buenos jueces, con un perfil adecuado y con los conocimientos necesarios para impartir justicia de calidad, lleva al mejoramiento de todo el sistema. El juez debe ser un buen director del proceso, de donde emane la disciplina procesal acatada por las partes.

Para ello se consideran estratégicas las siguientes acciones:

- Mejoramiento de la formación del abogado, examen de estado y colegiatura obligatoria.
- Ampliación de los requisitos para ser juez y magistrado.
- Transformación de la carrera judicial: curso-concurso de dos años, modificación del escalafón de la carrera, capacitación obligatoria y de la evaluación del desempeño (no por el superior exclusivamente, midiendo la productividad y el servicio al ciudadano)
- Incentivos al mejoramiento de la productividad, a los fines de la justicia y al servicio al ciudadano.
- Defensa de su independencia por parte del órgano de gobierno.

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

- 1). En el 2036 el 100% de los jueces provienen de las Universidades certificadas y son abogados de las más altas calificaciones de la carrera.
- 2). El 100% de los jueces son de la carrera judicial.
- 3). El 100% de los jueces mantienen su despacho al día.
- 4) Reducción de los ataques internos y externos hacia la independencia judicial (a la fecha no hay una línea de base para poder establecer un porcentaje de reducción)
- 5) Disminución significativa la mala percepción ciudadana acerca de los jueces para 2036. El 70% de los ciudadanos tiene una opinión favorable de los jueces.

### **3. SIMPLIFICAR EL SISTEMA**

Reconociendo los esfuerzos que se han hecho en los últimos años para simplificar y unificar los procedimientos, aún queda un largo camino por recorrer y es necesario seguir removiendo de manera efectiva los obstáculos para que los ciudadanos puedan acceder al sistema de justicia de manera célere y eficaz.

Se escogen como estratégicas las siguientes acciones:

- Unificar la primera instancia
- Modificar las competencias de todas las instancias para fortalecer la primera instancia.
- Reducir el número de procesos especiales (hasta llegar a un procedimiento abreviado y otro ordinario para todas las jurisdicciones) y de acciones.
- Modificar el código penal para reducir los tipos penales y hacer más coherentes las penas.
- Actualizar los códigos sustanciales en especial el civil.
- Crear la conciliación anexa a los despachos judiciales.

Los indicadores que proponemos para medir la evolución de este objetivo:

- 1) Porcentaje de reducción de tipos penales.
- 2) Porcentaje de reducción de procesos especiales.
- 3) Supresión de categorías de jueces de primera instancia.
- 4) Número de centros de conciliación anexos a tribunales.

#### **4. CONTRIBUIR AL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA**

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

Para ellos las acciones que se consideran estratégicas son:

- Cambiar el reglamento de la tutela para evitar sus abusos y crear el incidente constitucional y suprimir la tutela contra sentencias o, regular su uso en los términos expresados anteriormente.
- Crear la comisión de codificación.
- Sistematizar y fortalecer las relatorías de las Cortes y Tribunales.
- Modificar la Ley 5 de 1992 para obligar a señalar en cada nueva ley, las derogatorias expresas.
- Sacar del ordenamiento jurídico la normatividad en desuso.
- Implementar estrategias para reducir el abuso del derecho.
- Promover la unificación de sentencias.

Los indicadores sugeridos para seguir esta meta son los siguientes:

- 1) Aumento del porcentaje de abogados sancionados por abuso del derecho.

- 2) Aumento del porcentaje de las leyes derogados por obsoletas, redundantes o contradictorias.
- 3) Porcentaje de reducción de la tutela.
- 4) Aumento del porcentaje de sentencias de unificación de las Altas Cortes.

## **5. EMPODERAR AL CIUDADANO EN SUS DERECHOS Y DEBERES Y COMO CLIENTE DEL SISTEMA DE JUSTICIA**

Si bien en Colombia la Constitución Política del 1991 introdujo el concepto de *lenguaje de derechos*, todavía no existe verdadero empoderamiento generalizado en derechos y deberes. Ya está demostrado que una de las formas más efectivas de lucha contra la pobreza, es precisamente ese empoderamiento. 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 el tema de deberes y cultura de la legalidad es apenas incipiente y esto también contribuye a mejorar el sistema en su conjunto.

Las acciones que se han seleccionado como estratégicas son las siguientes:

- Cátedra obligatoria de cívica y cultura de la legalidad en la educación primaria y secundaria.
- Creación de los servicios de orientación al ciudadano en palacios de justicia, casas de justicia, en la web y otros instrumentos como aplicaciones en los celulares.
- Creación del TRIAGE para orientar y clasificar el reparto de procesos.

El indicador que propone la CEJ para medir la evolución de esta meta, es el aumento del porcentaje de personas que efectivamente acceden al sistema de justicia formal.

Como se observa, recuperar la legitimidad de la justicia depende de muchas acciones relacionadas entre sí, sin que se pueda afirmar que una es más importante que la otra. Todas ellas dependen de las otras cuatro para lograr el gran objetivo buscado. Son metas que no se logran de la noche a la mañana, que necesitan consistencia y persistencia en el tiempo y sobre todo voluntad política para alcanzarlas. Su logro debe ser una política de Estado, pues ella corresponde a varias Ramas del Poder público, a la ciudadanía en general, a varios gobiernos y el principal indicador para saber que esta objetivo se ha logrado, es el aumento en el porcentaje de los ciudadanos que tienen una opinión favorable de la justicia y de sus instituciones.



## BIBLIOGRAFÍA

- Marabotto Lugaro, J. (2003). Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*.
- Sentencia C 242/97, Sentencia C 242/97 (Corte Constitucional de Colombia 20 de Mayo de 1997).
- Méndez, J. (2000). El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos. In J. Thompson, & B. I. Desarrollo (Ed.). San José.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2014). *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*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2014). *XX Informe al Congreso*. Defensoría del Pueblo, Bogotá.
- Pásara, L. (2003). *Justicia y Sociedad Civil: estudios de caso en Argentina, Chile, Perú y Colombia*. (CEJA, Ed.) Buenos Aires.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. • *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.
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (n.d.). [www.cumbrejudicial.org](http://www.cumbrejudicial.org). From [http://www.cumbrejudicial.org/c/document\\_library/get\\_file?uuid=aca242ae-a888-4ee5-a341-9d174e03d436&groupId=10124](http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=aca242ae-a888-4ee5-a341-9d174e03d436&groupId=10124)
- Fundación Debido Proceso Legal. (n.d.). [www.dplf.org](http://www.dplf.org). From [http://www.dplf.org/sites/default/files/obstaculos\\_para\\_el\\_acceso\\_a\\_la\\_justicia\\_en\\_las\\_americas\\_version\\_final.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/obstaculos_para_el_acceso_a_la_justicia_en_las_americas_version_final.pdf)
- Consejo Superior de la Judicatura. (2013). *Informe al Congreso de la República*. Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá.
- Pastor, S. (n.d.). [www.oas.org](http://www.oas.org). From [https://www.oas.org/dsp/documents/cifrar\\_descifrar2\\_esp.pdf](https://www.oas.org/dsp/documents/cifrar_descifrar2_esp.pdf)
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2015). *Balance 10 años del Sistema Penal Acusatorio*. Bogotá: Legis.
- Sentencia C-250 de 2012, Sentencia C-250 de 2012 (2012).
- CEJ, C. E. (2010). *Balance de los primeros cinco años del funcionamiento del sistema penal acusatorio*. Bogotá.
- Consejo Nacional de Acreditación en Colombia - CNA. . (2015). *Boletín Estadístico. Cifras del Sistema Nacional de Acreditación a 15 de marzo de 2015*. Bogotá : Ministerio de Educación.
- Gutierrez, J. L. (18 de agosto de 2014). *La Crisis de la Justicia: Leyes, Personalismos e Ideologías Políticas*. From Razón Pública : <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7828-la-crisis-de-la-justicia-leyes-personalismos-e-ideolog%C3%ADas-pol%C3%ADticas>
- Veléz, S. E. (n.d.). *Los Principios Jurídicos en Colombia. Algunas Recomendaciones para su Incorporación*. From Universidad Libre:

<http://www.unilibre.edu.co/dialogos/admin/upload/uploads/Art%C3%ADculo%2010.pdf>

- RELATORIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (2016). *CORTE CONSTITUCIONAL*. From Estadísticas 1992-2016. : <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/estadisticas.php>
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2015). *Estudio de tiempos y costos procesales*. Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2007). *Línea de base de la Congestión Judicial en la Jurisdicción Ordinaria*.
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (2008). *Reglas mínimas sobre seguridad jurídica en el ámbito iberoamericano*. Cumbre Judicial Iberoamericana, Basilea.
- 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.
- Consejo Superior de la Judicatura. *Plan Sectorial de Desarrollo Rama Judicial 2015 – 2018*. Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá.
- Ministerio de Justicia de España. (2009). *Legislar Mejor*. España: Ministerio de Justicia.
- DAFP. (16 de Mayo de 2015). *Departamento Administrativo de la Función Pública*. Retrieved 28 de Marzo de 2016 from <http://portal.dafp.gov.co/portal/page/portal/home/noticias/noticia?no=1563>
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2013). *El Modelo de Gestión en la Rama Judicial Colombiana: El Gobierno y la Gerencia Judicial*. Bogotá.
- 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* . Bogotá, Colombia.
- Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. (2015). *Informe de Gestión 2014 y Plan de Educación de la Rama Judicial 2015*. Bogota.
- El Espectador. (15 de Febrero de 2015). Retrieved 23 de Marzo de 2016 from [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com): <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/cerca-de-26000-jueces-y-magistrados-no-aprobaron-el-exa-articulo-544202>
- El Colombiano. (8 de Junio de 2010). Retrieved 23 de Marzo de 2016 from [www.elcolombiano.com](http://www.elcolombiano.com): [http://www.elcolombiano.com/historico/gobierno\\_pregunta\\_por\\_investigaciones\\_a\\_jueces-GVEC\\_92602](http://www.elcolombiano.com/historico/gobierno_pregunta_por_investigaciones_a_jueces-GVEC_92602)
- La FM. (24 de Junio de 2014). Retrieved 23 de Marzo de 2016 from [www.lafm.com.co](http://www.lafm.com.co): <http://www.lafm.com.co/noticias/corte-suprema-absolvio-jueza-163015>
- Consejo Superior de la Judicatura. (2015). *Informe al Congreso 2014*. Consejo Superior de la Judicatura.
- FASOL. (n.d.). Retrieved 23 de Marzo de 2016 from <http://www.corpofasol.org/datos#>

- Equipo Verdad Abierta. (21 de Marzo de 2016). Los rostros de la Justicia. *Ámbito jurídico*.
- 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.
- Sentencia T-444/14 (Corte Constitucional 4 de Julio de 2014).
- El Heraldo. (26 de Octubre de 2013). Retrieved 23 de Marzo de 2016 from El Heraldo: <http://www.elheraldo.co/nacional/el-argot-de-la-corrupcion-judicial-129960>
- Revista Semana. (8 de Septiembre de 2009). Retrieved 23 de Marzo de 2015 from Semana: <http://www.semana.com/politica/articulo/la-hora-justicia/107170-3>
- Santos, B., & García Villegas, M. (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia* (Vol. I). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Ministerio de Salud. (n.d.). Retrieved 23 de Marzo de 2016 from [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co): [https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/Victimas\\_PAPSIVI.aspx](https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/Victimas_PAPSIVI.aspx)
- Uprimny, R. (25 de Mayo de 2010). Retrieved 23 de Marzo de 2016 from [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com): <http://www.elespectador.com/opinion/los-gobiernos-y-independencia-judicial>
- Uprimny, R. (29 de Noviembre de 2014). Retrieved 23 de Marzo de 2016 from [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com): <http://www.elespectador.com/opinion/el-grado-adecuado-de-independencia-judicial-columna-530505>
- Consejo Superior de la Judicatura. (2016). *Informe al Congreso 2015*. Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá.
- Sentencia C-713/08 (15 de Julio de 2008).
- Banco Mundial. (2016). From [www.doingbusiness.org](http://espanol.doingbusiness.org): <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/colombia#close>
- Garcés Lloreda, M. (1991). Ponencia presentada a la Comisión IV de la Asamblea Nacional Constituyente. *Actas Asamblea Nacional Constituyente*. Bogotá.
- Ley 270 de 1996. (7 de Marzo de 1996). *Ley estatutaria de la administración de justicia*. Bogotá, Colombia: D.O 42745 de Marzo 15 de 1996.
- 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.
- Arrubla Paucar, J. (2013). Las relaciones entre los poderes públicos, la función de los jueces y la independencia judicial. In C. E. Justicia, *Aproximación a la historia de una década de transformaciones en la justicia colombiana*. Bogotá: Legis.
- Ministerio de Justicia. (13 de Abril de 2016). [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co). Retrieved 14 de Abril de 2016 from <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. *Rendición de cuentas 2015*. Ministerio de Justicia, Bogotá.
- Uprimny Yepes, R., & Durán, J. (2014). *Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia*. (N. Unidas, Ed.)
- Rodríguez Arias, L. (1955). El abuso del Derecho, Teoría de los actos antinormativos. *Revista de la Facultad de Derecho de México*.
- Sentencia del 4 de junio de 2012, 11001020400020120082301 (Corte Suprema de Justicia, 4 de Junio de 2012).
- Sentencia del 1º de noviembre de 2013, 08001310300819942663001 (Corte Suprema de Justicia 1 de Noviembre de 2013).
- Samper Pizano, D. (16 de Junio de 2012). Retrieved 31 de Marzo de 2016 from [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com): <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11952774>
- 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.
- DANE. (2015). *Encuesta de Convivencia y seguridad ciudadana*. DANE.
- Clavijo, S., & ANIF. (2011). *Costos y eficiencia de la Rama Judicial en Colombia, políticas de choque-operativo*. (ANIF, Ed.)
- El Espectador. (27 de Febrero de 2017). Retrieved 23 de Marzo de 2016 from Los detalles de la denuncia contra el magistrado Jorge Pretelt: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-detalles-de-denuncia-contra-el-magistrado-jorge-pre-articulo-546662>
- OCDE (2011) Mejorando el desempeño de las Instituciones de Justicia. Experiencias recientes de países miembros de la OCDE relevantes para América Latina.
- Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia CESIJ. (2016) Universidad de las Américas Puebla. "Percepción de Impunidad". IGI-MEX Índice Global de Impunidad México 2016.
- DNP (2010) Visión Colombia Segundo Centenario. Justicia 2019.
- Binder, Alberto (2009) ¿Cómo y qué debe rendir cuentas el sistema judicial? Centro de Estudios de Justicia de las Américas
- Cámara de Comercio de Bogotá (2015) Justicia 2025: Un programa para fortalecer la justicia colombiana en el mediano plazo
- Informe Final de la Comisión de expertos de reforma a la justicia o Comisión Bonivento (2010)
- Castro, R., García, J.F. (2006). Indicadores, Transparencia y accountability para la reforma procesal civil en Silva Prado, J.P., ed., García, J.F., ed., Leturia, F. J., ed. Justicia Civil y Comercial: Una Reforma Pendiente. Bases para el diseño de la reforma. Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo y Universidad Católica de Chile.
- Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA). Área de Gestión e Información. (2011). Índice de accesibilidad a la información judicial a través

de internet, 6 versión, Recuperado el 19 de mayo de 2016 de [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org).

- Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia, CEPEJ. (2005). Lista de control sobre la gestión del tiempo: Lista de indicadores para el análisis de la duración de los procedimientos judiciales. Recuperado el día 23 de mayo de 2016 de <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1414603&Site=COE>
- Consorcio Internacional de Excelencia en los Tribunales. (2008). ¿Está pensando en ejercer el marco internacional de excelencia en los tribunales? Recuperado el día 19 de mayo de 2016 de [http://www.courtexcellence.com/pdf/IFCE\\_spanishhv3%20optimized%20for%20web.pdf](http://www.courtexcellence.com/pdf/IFCE_spanishhv3%20optimized%20for%20web.pdf).
- Consultative Council of European Judges. (2008). Opinion no.11 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the quality of judicial decisions. Recuperado 17 de mayo de 2016 de <http://www.courtexcellence.com/pdf/qualitybenchamarksfinland.pdf>
- Alianza para el Gobierno Abierto. (16 de Mayo de 2016). En: <http://agacolombia.org/>
- Binder, Alberto. (2005). Los oficios del Jurista: la fragmentación de la profesión jurídica y la uniformidad de la carrera Judicial. Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires, 3(5).
- CLAD. (23 de junio de 2006). Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Montevideo, Uruguay.
- Colombia Compra Eficiente. Guía para Entender los Acuerdos Marcos de Precios.
- Colombia Compra Eficiente. (n.d.). *Compra Pública Innovadora*. Retrieved 5 de mayo de 2016. En: <http://www.colombiacompra.gov.co/compra-publica-innovadora/normativa-aplicable>
- Comité de Seguimiento AGA Colombia. (2015). *II Plan de Acción AGA Colombia*. Bogotá D.C.
- Cueto, Julio Cesar (2000). Una visión realista del derecho: Los jueces y los abogados. Lexis Nexis. Buenos Aires.
- Cumbre Iberoamericana de Poderes Judiciales (2016) Declaración final. Disponible en: [http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-129\\_declaracion\\_de\\_asuncion\\_cumbre\\_15\\_04\\_16.pdf](http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-129_declaracion_de_asuncion_cumbre_15_04_16.pdf)
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2015). Rendición de cuentas En: [http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Ministerio/Planeacion\\_gestion\\_y\\_control/DOCUMENTO%20CON%20INICIATIVAS%20-%20V3.pdf](http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Ministerio/Planeacion_gestion_y_control/DOCUMENTO%20CON%20INICIATIVAS%20-%20V3.pdf)
- López Medina, D. (n.d.). *Reforma de Equilibrio de Poderes- Sector de la Administración de Justicia*. En: <http://angelicalozano.com/wp-content/uploads/2015/03/Diego-L%C3%B3pez-Medina-Sector-de-la-administraci%C3%B3n-de-justicia.pdf>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. Plan Decenal de Justicia 2017-2027 (en construcción). Disponible en: <http://www.minjusticia.gov.co/PlanDecenaldeJusticia/Presentación.aspx>

## ANEXO NO. 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.

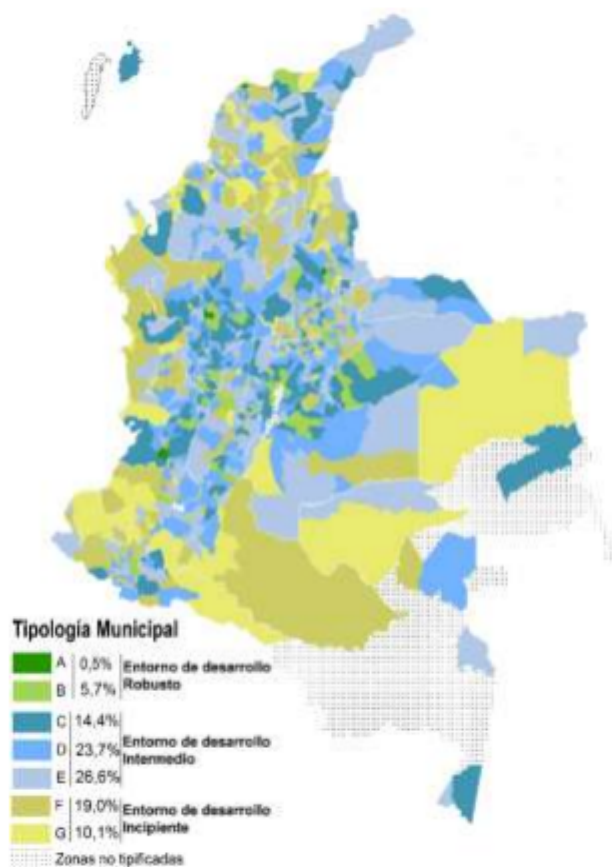
### Clasificación de Municipios por categorías de ruralidad según entorno de desarrollo y tipologías

TIPOLOGÍAS SEGÚN ENTORNO DE DESARROLLO	CATEGORIAS DE RURALIDAD				
	Ciudades y Aglomeraciones	INTERMEDIO	RURAL	RURAL DISPERSO	Total
<b>Robusto</b>	<b>53</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>68</b>
A	5				5
B	48	11	3	1	63
<b>Intermedio</b>	<b>56</b>	<b>244</b>	<b>242</b>	<b>170</b>	<b>712</b>
C	29	67	48	14	158
D	19	94	84	64	261

E	8	83	110	92	293
<b>Incipiente</b>	<b>7</b>	<b>58</b>	<b>128</b>	<b>127</b>	<b>320</b>
F	6	36	86	81	209
G	1	22	42	46	111
<b>Total Municipios</b>	<b>116</b>	<b>313</b>	<b>373</b>	<b>298</b>	<b>1100</b>

Cálculos CEJ con base en las Tipologías Municipales del DNP

**Mapa 1.**  
**Tipologías municipales**



Fuente: Elaboración DDTS – DNP.

## **ANEXO NO. 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 precesiones 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:

JUECES DE LA REPUBLICA	CALIDAD	EFICIENCIA O RENDIMIENTO	ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	PUBLICACIONES
<b>Régimen General para funcionarios en los Sistemas Orales</b>	<p>Se otorgan hasta 42 puntos, segregados así:</p> <p>1. Dirección del proceso: Hasta 22 puntos. (Dirección temprana, saneamiento etc. 6 puntos/factor probatorio 6 puntos/manejo de diligencias 10 puntos. Cuando se fallen acciones de tutela los 22 puntos se distribuirán así: dirección temprana, saneamiento etc, 12 puntos / factor probatorio 10 puntos. Cuando no hubo lugar al decreto de pruebas, el puntaje se distribuye así: dirección temprana, saneamiento etc, 12 puntos y manejo de diligencias 10 puntos.)</p> <p>2. Análisis de la Decisión: Hasta 20 puntos: (identificación de problema jurídico 6 puntos / argumentación normativa y jurisprudencial 6 puntos/ valoración probatoria 4 puntos/ estructura de la</p>	<p>Se otorgan hasta 40 puntos, que se distribuyen así:</p> <p>a. Respuesta efectiva a la demanda de justicia. Hasta 35 puntos. la calificación se efectuará sobre el rendimiento de los funcionarios durante el período a evaluar, a partir del egreso y la carga en comparación con sus pares.</p> <p>Dicho factor se calificara así:</p> <p>1. Para los despachos cuyo egreso durante el período fue igual o mayor a la Capacidad Máxima de Respuesta, la calificación del sufactor será de 35 puntos.</p> <p>2. Para los despachos cuya carga durante el período fue superior a la Capacidad Máxima de Respuesta, la calificación se establecerá proporcionalmente, sobre un total de 35 puntos.</p> <p>La fórmula aplicables es: Calificación Subfactor = (Egreso/ Capacidad Máxima de Respuesta) X 35. Cuando la carga asumida sea inferior a la capacidad máxima de respuesta, se utilizara la formula: Calificación Subfactor = (Egreso/ Carga del Despacho) X 35.</p>	<p>Se otorgan hasta 16 puntos, en este aspecto se evalúa el cumplimiento de los términos dentro del proceso.</p>	<p>Se otorgan hasta 2 puntos. Deben ser libros o artículos que contribuyan a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.</p> <p>Se califica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La originalidad.</li> <li>- Su calidad científica, académica o pedagógica.</li> <li>- La relevancia y pertinencia de los trabajos.</li> <li>- La contribución a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.</li> </ul>

	la decisión se haya tomado de plano sin lugar a decretar pruebas el puntaje será: identificación de problema jurídico 8 puntos / argumentación normativa y jurisprudencial 8 puntos / estructura de la decisión 4 puntos.	programadas. Hasta 5 puntos: Se obtiene calculando la proporción de audiencias efectivamente realizadas a partir de la relación entre el número de audiencias atendidas efectivamente y el número de audiencias programadas en el período, multiplicado por 5. La fórmula será: audiencias programadas y atendidas = (Número de audiencias efectivamente atendidas/número de audiencias programadas) X 5.		
<b>Juzgados Con Función De Control De Garantías</b>	Se otorgan hasta 42 puntos. Segregados así: 1. Dirección de la Audiencia, hasta 22 puntos (manejo 10/ rechazo de prácticas dilatorias 6 puntos/ control de suspensión 6 puntos) 2. Análisis de la Decisión: hasta 20 puntos (identificación de problema jurídico 6 puntos / argumentación normativa y jurisprudencial 6 puntos/ valoración probatoria 4 puntos/ estructura de la decisión 4 puntos.)	Se otorgan hasta 40 puntos, distribuidos así: 1. audiencias efectivamente realizadas hasta 10 puntos. Lo anterior corresponderá a la siguiente fórmula: Calificación subfactor proporción de audiencias efectivamente realizadas = (Número de audiencias efectivamente atendidas/número de audiencias solicitadas en el período) X 10. 2. relación entre tiempo promedio y tiempo estándar hasta 30 puntos. Lo anterior corresponderá a la fórmula de: Relación tiempo promedio y tiempo estándar = (Tiempo estándar audiencia/Tiempo promedio de audiencia en el despacho) X 30.	Se otorgan hasta 16 puntos, y se evaluara el cumplimiento de los términos dentro del proceso.	Se otorgan hasta 2 puntos. Deben ser libros o artículos que contribuyan a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial. Se califica. - La originalidad. - Su calidad científica, académica o pedagógica. - La relevancia y pertinencia de los trabajos. - La contribución a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.

<b>Juzgados Con Función De Conocimiento</b>	<p>Se otorgan hasta 42 puntos. Segregados así:</p> <p>1. Dirección del Juicio: hasta 22 puntos (dirección, medidas de saneamiento y conciliación hasta 6 puntos/ manejo del material probatorio 6 puntos/ manejo de las audiencias hasta 10 puntos.)</p> <p>2. Análisis de la Decisión: hasta 20 puntos (identificación de problema jurídico 6 puntos / argumentación normativa y jurisprudencial 6 puntos/ valoración probatoria 4 puntos/ estructura de la decisión 4 puntos.).</p>	<p>Se otorgan hasta 40 puntos, que se distribuyen así:</p> <p>a.Respuesta efectiva a la demanda de justicia. Hasta 35 puntos. la calificación se efectuará sobre el rendimiento de los funcionarios durante el período a evaluar, a partir del egreso y la carga en comparación con sus pares.</p> <p>Dicho factor se calificara así:</p> <p>1. Para los despachos cuyo egreso durante el período fue igual o mayor a la Capacidad Máxima de Respuesta, la calificación del sufactor será de 35 puntos.</p> <p>2. Para los despachos cuya carga durante el período fue superior al a la Capacidad Máxima de Respuesta, la calificación se establecerá proporcionalmente, sobre un total de 35 puntos.</p> <p>La fórmula aplicables es: Calificación Subfactor = (Egreso/ Capacidad Máxima de Respuesta) X 35. Cuando la carga asumida sea inferior a la capacidad máxima de respuesta, se utilizara las formula: Calificación Subfactor = (Egreso/ Carga del Despacho) X 35.</p> <p>b. Atención de audiencias programadas. Hasta 5 puntos: Se obtiene calculando la proporción de audiencias efectivamente realizadas a partir de la relación</p>	<p>Se otorgan hasta 16 puntos, y se evaluara el cumplimiento de los términos dentro del proceso.</p>	<p>Se otorgan hasta 2 puntos. Deben ser libros o artículos que contribuyan a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.</p> <p>Se califica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La originalidad.</li> <li>-Su calidad científica, académica o pedagógica.</li> <li>- La relevancia y pertinencia de los trabajos.</li> <li>- La contribución a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.</li> </ul>
---	---	---	--	---

		entre el número de audiencias atendidas efectivamente y el número de audiencias programadas en el período, multiplicado por 5. La fórmula será: audiencias programadas y atendidas = (Número de audiencias efectivamente atendidas/número de audiencias programadas) X 5.		
<b>Juez Coordinador</b>	Se otorgan hasta 42 puntos. 1. Dirección de la actuación judicial administrativa: hasta 22 puntos (oportunidad en la gestión administrativa hasta 12 puntos/ conducción del trámite administrativo o judicial hasta 10 puntos) 2. Análisis de la Decisión: hasta 20 puntos (identificación de problema jurídico 6 puntos / argumentación normativa y jurisprudencial 6 puntos/ valoración probatoria 4 puntos/ estructura de la decisión 4 puntos.). cuando este ítem no se aplique el puntaje se redistribuirá en el factor de la dirección de la actuación judicial administrativa.	Hasta 40 puntos distribuidos proporcionalmente así: a) Organización, programación, registro y control de la celebración de audiencias de garantías que solicitan las partes e intervinientes del proceso. b) Atención oportuna e integral de los informes solicitados por las autoridades administrativas de la Rama Judicial, sobre el funcionamiento y gestión del centro de servicios. c) Oportunidad en la toma de decisiones frente a la adopción de medidas urgentes para el traslado de empleados entre el Centro de Servicios y los despachos pertenecientes al sistema penal acusatorio. d) Oportunidad en la expedición de providencias y comunicaciones a su cargo.	Se otorgan hasta 16 puntos, y se evaluara el cumplimiento de los términos dentro del proceso.	Se otorgan hasta 2 puntos. Deben ser libros o artículos que contribuyan a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial. Se califica. - La originalidad. - Su calidad científica, académica o pedagógica. - La relevancia y pertinencia de los trabajos. - La contribución a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.

<b>Jueces De Ejecución De Penas Y Medidas De Seguridad .(la evaluación estará a cargo del respectivo Tribunal Superior de Distrito Judicial a instancia de la Sala Penal)</b>	<p>Se otorgan hasta 42 puntos, distribuidos así:</p> <p>1. dirección de la actuación y control de términos con hasta 22 puntos (Control de la ejecución de las penas y de los subrogados penales. Si hubo actividad probatoria, también se examinará la pertinencia de las pruebas decretadas y conducción probatoria. Hasta 12 puntos. / Y Ejecución de los actos relacionados con el sistema penitenciario y carcelario y manejo de las visitas y diligencias. Hasta 10 puntos.)</p> <p>2. Análisis de la decisión tendrá hasta 20 puntos. (Identificación de problema jurídico 6 puntos / argumentación normativa y jurisprudencial 6 puntos/ valoración probatoria 4 puntos/ estructura de la decisión 4 puntos.)</p>	<p>Se otorgan hasta 40 puntos, que se distribuyen así:</p> <p>a. Respuesta efectiva a la demanda de justicia. Hasta 35 puntos. la calificación se efectuará sobre el rendimiento de los funcionarios durante el período a evaluar, a partir del egreso y la carga en comparación con sus pares, es decir, los despachos de su misma jurisdicción, especialidad o sección y nivel y/o categoría.</p> <p>b. Atención de audiencias programadas. Hasta 5 puntos: Se obtiene calculando la proporción de audiencias efectivamente realizadas a partir de la relación entre el número de audiencias atendidas efectivamente y el número de audiencias programadas en el período, multiplicado por 5.</p>	<p>Se otorgan hasta 16 puntos, en este aspecto se evalúa el cumplimiento de los términos dentro del proceso.</p>	<p>Se otorgan hasta 2 puntos. Deben ser libros o artículos que contribuyan a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.</p> <p>Se califica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La originalidad.</li> <li>- Su calidad científica, académica o pedagógica.</li> <li>- La relevancia y pertinencia de los trabajos.</li> <li>- La contribución a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.</li> </ul>
---	---	---	--	--

<b>Jueces De Ejecución De Sentencias En Civil Y Familia</b>	<p>Se otorgan hasta 42 puntos, distribuidos así:</p> <p>1. dirección de la actuación, otorgara hasta 22 puntos distribuidos así: (Control y prevención de posibles vicios de nulidad en la ejecución del fallo, adopción de medidas de saneamiento y renovación de actuaciones declaradas nulas con ocasión de la providencia que dio lugar a la ejecución o por causas anteriores a la misma. Hasta 10 puntos./ Control y/o rechazo de prácticas dilatorias y garantía del cumplimiento de los principios. Hasta 4 puntos. /Ejecución efectiva del fallo. Hasta 8 puntos.</p> <p>2. análisis de decisión, otorgara hasta 20 puntos así: (identificación de problema jurídico 6 puntos / argumentación normativa y jurisprudencial 6 puntos/ valoración probatoria 4 puntos/ estructura de la decisión 4 puntos.).</p>	<p>Se otorgan hasta 40 puntos, que se distribuyen así:</p> <p>a. Respuesta efectiva a la demanda de justicia. Hasta 35 puntos. la calificación se efectuará sobre el rendimiento de los funcionarios durante el período a evaluar, a partir del egreso y la carga en comparación con sus pares.</p> <p>Dicho factor se calificara así:</p> <p>1. Para los despachos cuyo egreso durante el período fue igual o mayor a la Capacidad Máxima de Respuesta, la calificación del su factor será de 35 puntos.</p> <p>2. Para los despachos cuya carga durante el período fue superior al a la Capacidad Máxima de Respuesta, la calificación se establecerá proporcionalmente, sobre un total de 35 puntos.</p> <p>La fórmula aplicables es: Calificación Subfactor = <math>(\text{Egreso} / \text{Capacidad Máxima de Respuesta}) \times 35</math>.</p> <p>35. Cuando la carga asumida sea inferior a la capacidad máxima de respuesta, se utilizara las formula: Calificación Subfactor = <math>(\text{Egreso} / \text{Carga del Despacho}) \times 35</math>.</p> <p>b. Atención de audiencias programadas. Hasta 5 puntos:</p> <p>Se obtiene calculando la proporción de audiencias efectivamente realizadas a partir de la relación</p>	<p>Se otorgan hasta 16 puntos, en este aspecto se evalúa el cumplimiento de los términos dentro del proceso.</p>	<p>Se otorgan hasta 2 puntos. Deben ser libros o artículos que contribuyan a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.</p> <p>Se califica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La originalidad.</li> <li>- Su calidad científica, académica o pedagógica.</li> <li>- La relevancia y pertinencia de los trabajos.</li> <li>- La contribución a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.</li> </ul>
---	--	---	--	--

		entre el número de audiencias atendidas efectivamente y el número de audiencias programadas en el período, multiplicado por 5. La fórmula será: audiencias programadas y atendidas = (Número de audiencias efectivamente atendidas/número de audiencias programadas) X 5.		
<b>Jueces Y Magistrados Especializados En Restitución De Tierras.</b>	Se otorgan hasta 42 puntos, segregados así: Dirección del proceso: Hasta 22 puntos. (Dirección temprana, saneamiento etc 6 puntos/ manejo probatorio 6 puntos/manejo de diligencias 10 puntos) Análisis de la Decisión: Hasta 20 puntos: (identificación de problema jurídico 6 puntos / argumentación normativa y jurisprudencial 6 puntos/ valoración probatoria 4 puntos/ estructura de la decisión 4 puntos.)	El evaluado remitirá un informe para estimación de las actuaciones adelantadas durante el período en los procesos a su cargo, dentro de las que se encuentran las providencias y demás actuaciones adelantadas, según su fecha, la relación de los aspectos de complejidad excepcional del proceso, según sus particulares características a su superior funcional, explicando brevemente la forma en que durante el período se garantizaron en tales actuaciones los principios de la restitución, previstos en el artículo 73 de la Ley 1448. La calificación del factor eficiencia o rendimiento se obtendrá del promedio de los puntajes totales obtenidos en desarrollo del procedimiento general de evaluación para las competencias en materia civil y el descrito en este artículo para las competencias	Se otorgan hasta 16 puntos, en este aspecto se evalúa el cumplimiento de los términos dentro del proceso.	Se otorgan hasta 2 puntos. Deben ser libros o artículos que contribuyan a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial. Se califica. - La originalidad. - Su calidad científica, académica o pedagógica. - La relevancia y pertinencia de los trabajos. - La contribución a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.



		Especializadas en restitución de tierras.		
<b>Jueces Administrativos</b>	<p>Se otorgan hasta 42 puntos, segregados así:</p> <p>1. Dirección del proceso: Hasta 22 puntos. (Dirección temprana, saneamiento etc. 6 puntos/factor probatorio 6 puntos/manejo de diligencias 10 puntos. Cuando se fallen acciones de tutela los 22 puntos se distribuirán así: dirección temprana, saneamiento etc, 12 puntos / factor probatorio 10 puntos. Cuando no hubo lugar al decreto de pruebas, el puntaje se distribuye así: Dirección temprana, saneamiento etc, 12 puntos y manejo de diligencias 10 puntos.)</p> <p>2. Análisis de la Decisión: Hasta 20 puntos: (identificación de problema jurídico 6 puntos /</p>	<p>Se otorgan hasta 40 puntos, que se distribuyen así:</p> <p>a. Respuesta efectiva a la demanda de justicia. Hasta 35 puntos. la calificación se efectuará sobre el rendimiento de los funcionarios durante el período a evaluar, a partir del egreso y la carga en comparación con sus pares.</p> <p>Dicho factor se calificara así:</p> <p>1. Para los despachos cuyo egreso durante el período fue igual o mayor a la Capacidad Máxima de Respuesta, la calificación del sufactor será de 35 puntos.</p> <p>2. Para los despachos cuya carga durante el período fue superior al a la Capacidad Máxima de Respuesta, la calificación se establecerá proporcionalmente, sobre un total de 35 puntos.</p> <p>La fórmula aplicables es: Calificación Subfactor = (Egreso/ Capacidad Máxima de Respuesta) X 35.</p>	<p>Se otorgan hasta 16 puntos, en este aspecto se evalúa el cumplimiento de los términos dentro del proceso.</p>	<p>Se otorgan hasta 2 puntos. Deben ser libros o artículos que contribuyan a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.</p> <p>Se califica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La originalidad.</li> <li>- Su calidad científica, académica o pedagógica.</li> <li>- La relevancia y pertinencia de los trabajos.</li> <li>- La contribución a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.</li> </ul>

	<p>argumentación normativa y jurisprudencial 6 puntos/ valoración probatoria 4 puntos/ estructura de la decisión 4 puntos.</p> <p>Cuando la decisión se haya tomado de plano sin lugar a decretar pruebas el puntaje será: identificación de problema jurídico 8 puntos / argumentación normativa y jurisprudencial 8 puntos / estructura de la decisión 4 puntos.)</p>	<p>Cuando la carga asumida sea inferior a la capacidad máxima de respuesta, se utilizara las formula: Calificación Subfactor = (Egreso/ Carga del Despacho) X 35.</p> <p>b. Atención de audiencias programadas. Hasta 5 puntos: Se obtiene calculando la proporción de audiencias efectivamente realizadas a partir de la relación entre el número de audiencias atendidas efectivamente y el número de audiencias programadas en el período, multiplicado por 5. La fórmula será: audiencias programadas y atendidas = (Número de audiencias efectivamente atendidas/número de audiencias programadas) X 5.</p>		
<b>Funcionarios Del Régimen De Carrera En Cargos De Descongestión</b>	<p>EN PROGRAMAS DE DESCONGESTION PARA FALLO. Los 42 puntos solo se tendrán en cuenta respecto del análisis de la decisión y se distribuirán así:</p> <p>1. Identificación del problema jurídico, hasta 12 puntos-</p> <p>2. Argumentación normativa y jurisprudencial hasta 12.</p> <p>3. Factor probatorio, hasta</p>	<p>La calificación del factor eficiencia o rendimiento de los funcionarios que se desempeñen transitoriamente en programas de descongestión, se determinará por el cumplimiento de los programas y las metas fijadas.</p> <p>El puntaje se determinará así:</p> <p>a) Con rendimiento igual al 100% de las metas obtendrá 40 puntos</p> <p>b) Con rendimiento igual o superior al 70% e inferior al 99.99% de las metas: entre 28 y 39 puntos, proporcionalmente al rendimiento logrado.</p>	Se otorgan hasta 16 puntos, en este aspecto se evalúa el cumplimiento de los términos dentro del proceso.	<p>Se otorgan hasta 2 puntos. Deben ser libros o artículos que contribuyan a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.</p> <p>Se califica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La originalidad.</li> <li>- Su calidad científica, académica o pedagógica.</li> <li>- La relevancia y pertinencia de los</li> </ul>

	<p>8 puntos.</p> <p>EN PROGRAMAS DE DESCONGESTION PARA SUSTANCIACIÓN. Los 42 puntos solo se tendrán en cuenta respecto de la dirección del proceso, y se distribuyen así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección temprana, medidas de saneamiento y etc, tendrá hasta 15 puntos.</li> <li>2. Factor probatorio hasta 12 puntos.</li> <li>3. manejo de audiencias hasta 15 puntos.</li> </ol>	<p>c) Con rendimiento igual o superior al 50% e inferior al 70% de las metas: entre 20 y 27 puntos, proporcionalmente al rendimiento logrado.</p> <p>d) Con rendimiento inferior al 50% de las metas: hasta un máximo de 20 puntos, proporcionalmente al rendimiento logrado.</p>		<p>trabajos.</p> <p>- La contribución a la gestión judicial y que reúnan las calidades y condiciones para ser útiles a la práctica judicial.</p>
--	---	---	--	--

### ANEXO NO. 3 - CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PSD 2011-2014

Metas	Logros <sup>94</sup>	Presupuesto (millones \$)		
		Programado	Asignado	Cumplimiento
a. Implementar la Oralidad en todas las especialidades y jurisdicciones	Un avance progresivo en la implementación de la oralidad acorde con la disponibilidad de recursos.	13.000	11.576	89%
		Se propuso la construcción, adecuación y dotación de sedes para los juzgados laborales; y salas de audiencias para Implementación del sistema oral a nivel nacional. Durante el cuatrienio se terminaron 208 Salas de Audiencia para la jurisdicción a nivel nacional		
		6.500	6.211	96%
		Se propuso la construcción, adquisición, adecuación y dotación sedes y salas de audiencia para la Implementación del sistema oral de los juzgados de menores a nivel nacional. Durante el cuatrienio se terminaron 88 Salas de Audiencia para el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.		
		33.036	24.938	75%
		Construcción Adquisición Adecuación y dotación sedes y salas de audiencias para la Implementación del sistema oral de los juzgados civiles a nivel nacional. Durante el cuatrienio se terminaron 690 Salas de Audiencia para la jurisdicción a nivel nacional.		
		14.692	12.525	85%
		Construcción Adquisición Adecuación y dotación sedes y salas de audiencias para la Implementación del sistema oral de los juzgados de familia a nivel nacional. Durante el cuatrienio se terminaron 209 Salas de Audiencia para la jurisdicción a nivel nacional.		
		22.772	17.638	77%
Construcción y Adecuación salas de audiencias para oralidad en lo contencioso administrativo a nivel nacional.. Durante el cuatrienio se terminaron 356 Salas de Audiencia para la jurisdicción a nivel nacional.				
Resumen a		90.000	72.888	81%
b. Brindar confianza, visibilidad y transparencia y una adecuada pedagogía a la ciudadanía y operadores judiciales sobre la	No explícitos	391.259	353.461	90%
		Sistematización de despachos judiciales a nivel nacional. Se avanzó en la implementación del plan estratégico tecnológico.		
		2.100	2.088	99%
		Fortalecimiento de los sistemas de información, comunicaciones y documentación de la rama judicial a nivel nacional. Administración y modernización del portal web de la Rama Judicial. Sistema Nacional de Bibliotecas, con el procesamiento de información normativa y doctrinaria donde		

<sup>94</sup> Se incluyen solamente aquellos que fueron expresamente mencionados en el capítulo de evaluación del Plan Sectorial de Desarrollo 2011-2014 presentando en el informe al Congreso de la República 2015.

Metas	Logros <sup>94</sup>	Presupuesto (millones \$)		
		Programado	Asignado	Cumplimiento
Administración de Justicia		se destaca la incorporación y actualización de Leyes, decretos, resoluciones, etc., tanto nuevo como concordado Capacitación		
		7.904	6.590	83%
		Aplicación de un sistema de información Estadístico de gestión de la Rama Judicial. Se adelantaron encuestas, y estudios diversos, y se actualizó el SIERJU. Se incluye toda la investigación socio jurídica.		
		3.409	2.004	59%
		Divulgación e implantación de un sistema de comunicaciones a nivel nacional que permita la difusión social de resultados de gestión y organización de la rama judicial. Fortalecimiento y actualización de las colecciones documentales de las bibliotecas de la Rama Judicial. Actualización de los sistemas de seguridad documental de las bibliotecas o dependencias que cumplen esta función en la Rama Judicial. Teleconferencias y programas de televisión		
		9.069	2.791	31%
Divulgación y consolidación de un sistema de información documental interno y externo de la rama judicial nacional. Servicios de la intranet Gubernamental del Min TIC. Emisión de programas institucionales. Publicación de actos administrativos				
Resumen b.		413.741	366.934	89%
c. Disponer mínimo de un juez en cada municipio	Cobertura universal de la justicia al contar con despachos judiciales en los 1.103 municipios del país. Debe mencionarse que en 2011, 136 municipios no contaban con despacho judicial en su cabecera.	N. D.	N. D.	N. D.
		Dado que no hay presupuesto de inversión específico para este proyecto, es dable pensar que los avances se circunscribieron a aspectos de infraestructura tecnológica, capacitación y dotaciones, que se recogen en el ítem transversal de infraestructura propia del sector al final de esta tabla.		
Resumen c		N. D.	N. D.	N. D.
d. Desconcentrar los despachos hacia las localidades o comunas en las ciudades con más de 200.000 habitantes	No explícitos. Debe mencionarse que la meta concreta era la de llevar a cabo la desconcentración en 25 ciudades y a la fecha solo se avanza en 5	20.755	19.755	95%
		Adquisición y / o Adecuación de juzgados desconcentración de despachos a nivel nacional. Durante el cuatrienio se adquirieron 3 inmuebles en las ciudades de Bucaramanga (Edificio José Acevedo y Gómez) con 1.685 m2, Bogotá (Edificio “Gerencia de Bienes y Servicios” del antiguo ISS) con 1.093 m2.y Medellín (Edificio “Federico Estrada Vélez”) con 15.668 m2. Se tiene programadas la terminación de 15.000 m2 entre Bogotá y Medellín durante los años 2015 a 2018.		
		240	240	100%
		Adquisición Construcción sede despachos judiciales ciudad		

Metas	Logros <sup>94</sup>	Presupuesto (millones \$)		
		Programado	Asignado	Cumplimiento
		bolívar Bogotá D. C. Durante el cuatrienio se terminaron los 1.300 m2 de obra que estaban pendientes.		
<b>Resumen d.</b>		<b>20.995</b>	<b>19.995</b>	<b>95%</b>
e. Establecer jueces itinerantes de pequeñas causas y competencia múltiple, de conformidad con la naturaleza de las demandas de justicia	No explícitos.	<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>
		No es posible separar del proyecto d. los presupuestos para este, pues se estableció como meta específica entregar al servicio de la ciudadanía 18 Juzgados desconcentrados de pequeñas causas y competencia múltiple, que funcionarán en las ciudades definidas para desconcentración según Ley 1285 de 2009. Se alcanzaron 17.		
<b>Resumen e</b>		<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>
f. Ofrecer la cobertura de la Administración de Justicia a los grupos vulnerabl.		<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>
		No hay en el informe de evaluación ninguna mención sobre el cumplimiento o avances para esta meta.		
<b>Resumen f.</b>		<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>
g. Poner la justicia al día	Los inventarios a lo largo del periodo tuvieron una reducción sustancial al pasar de 2.655.892 en el 2008 a 1.698.233 al 31 de diciembre de 2014. La meta estaba establecida en reducir el Inventario Final a 1.250.000 Procesos	<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>
		Teniendo en cuenta que la reducción de los inventarios está relacionada en una gran proporción con los presupuestos que el gobierno asigna para la descongestión de los despachos, es posible concluir que no haya asignaciones presupuestales para este propósito en el Plan Sectorial de Desarrollo, aunque ello no signifique que no existieron.		
<b>Resumen g.</b>		<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>
h. Garantizar la eficiencia de la Administración de Justicia	La transición del sistema escrito al oral ha propiciado reducciones sustanciales en los tiempos procesales, situación que se evidencia en el proyecto Piloto realizado en el Distrito Judicial de Manizales; los	<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>
		<b>No hay especificación de presupuestos para el cumplimiento de esta meta y los alcances están exclusivamente referidos a tiempos procesales dentro de un proyecto piloto (de oralidad).</b>		

Metas	Logros <sup>94</sup>	Presupuesto (millones \$)		
		Programado	Asignado	Cumplimiento
	Juzgados Civiles del Circuito presentaron una reducción del 57%, los Juzgados Civiles Municipales disminuyeron en 47% y en los Juzgados de Familia se bajó en un 49% los tiempos procesales.			
<b>Resumen h</b>		<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>
i. Contribuir al desarrollo del sector de la autonomía y la independencia de la Administración de Justicia a través de iniciativas legislativas.				
<b>Resumen i.</b>		<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>	<b>N. D.</b>
<b>Transversales. Infraestructura propia del sector y otros</b>		<b>507.064</b>	<b>357.423</b>	<b>71%</b>
<b>Total</b>		<b>1.031.800</b>	<b>817.240</b>	<b>79%</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso (2015).  
Cuadro: Elaboración CEJ.