

# Reformando el Sector Justicia de Colombia: Ajustes Estructurales y Operativos\*

Marzo de 2020

## Resumen

El sector justicia de Colombia se ha convertido en receptor de la problemática político-social del país, sin que este muestre la eficacia requerida para volver una realidad el lema de “pronta justicia”. El reporte global sobre “Imperio de la Ley” (2019) ubicó a Colombia en la posición 80 entre 126 países (en el peor tercio global) y rezagados también frente a pares regionales como Chile (25) o Perú (70), superando solo a México (99).

Este documento analítico sobre el sector justicia de Colombia tiene la novedad no solo de sugerir correctivos estructurales, sino también aquellos de tipo operativo que descansan sobre “tratamientos de choque” (sin requerir ajustes legales). Las recomendaciones están focalizadas en los problemas de baja productividad del sector justicia y de su sistema carcelario.

Un mejor ordenamiento del sistema de tutelas, de jueces especializados, de criterios referidos al “precedente jurídico”, de digitalización de la información del sector y de concatenación del INPEC-USPEC deberían conducir a rápidas mejoras del sistema judicial colombiano. Este ha sido un sector caracterizado por la alta congestión judicial y por su baja percepción de agilidad ante las necesidades del ciudadano del común.

**Clasificación JEL:** Áreas Básicas del Derecho (K1), Procedimiento legal, sistema legal y comportamiento ilegal (K4).

---

\* El equipo de Anif estuvo liderado por Sergio Clavijo y participaron Nelson Vera, Ekaterina Cuéllar, Carlos Camelo y Juan David Idrobo.

## Índice

<b>I. Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Problemáticas del Sector Justicia.....</b>	<b>6</b>
<b>1. La Tutela .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Las Altas Cortes .....</b>	<b>15</b>
2.1. Órganos de cierre .....	15
2.2. Poder nominativo de las Altas Cortes .....	22
2.3. Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) .....	26
<b>3. Eficiencia de la Rama Judicial y Sistema Carcelario.....</b>	<b>30</b>
3.1. Congestión y rezago tecnológico .....	30
3.2. Sistema carcelario.....	54
<b>III. Propuesta de Reforma a la Justicia (A manera de conclusión) .....</b>	<b>58</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>69</b>

## I. Introducción

La Reforma Constitucional de 1991 sembró grandes esperanzas de progreso en Colombia, especialmente en lo relativo a: i) profundización de la descentralización política y fiscal; ii) mayor acceso a la seguridad social (sistemas solidarios de pensiones y salud); y iii) mejoras en materia de aplicación pronta de la justicia. Diversos estudios nos permiten concluir que, efectivamente, Colombia ha avanzado sustancialmente en lo relativo al sistema de descentralización político-fiscal y también en lo referente al régimen de seguridad social, aunque incurriendo en ambos casos en grandes sobrecostos fiscales que hoy presionan el déficit del Gobierno Central, enfrentando faltantes estructurales del 2%-3% del PIB (ver Anif, 2019a).

Infortunadamente, no se puede concluir lo mismo en el campo de la Rama Judicial de Colombia. Parecería que este sector se hubiera convertido en el receptor de buena parte de la problemática político-social del país, sin que haya mostrado la eficiencia requerida para tornar en realidad el lema de “pronta justicia”. Aún son evidentes los grandes lastres en materia de gerencia y sistemas operativos en toda la cadena de la Rama Judicial, especialmente en el área de la justicia ordinaria, la que más afecta al ciudadano del común.

Persiste, en paralelo, el drama que vive día a día el sector productivo, donde la carencia de un sistema judicial ordenado y eficaz le causa grandes sobrecostos. Más aún, en muchos casos la aplicación de la justicia se ve entorpecida por el uso de tutelas contra sentencias.

Esas deficiencias del sector se ven reflejadas en el reporte sobre “Imperio de la Ley” (World Justice Project, 2019), cuyos resultados recientes muestran que Colombia se ubicó en el puesto 80 entre 126 países del *ranking* mundial. Esto implicó un deterioro de ocho posiciones en dicho *ranking*, donde continuamos muy rezagados en materia de aplicación de la justicia respecto de, por ejemplo, Chile (25) y Perú (70). Tan solo superamos entre los referentes regionales a México (99), ver cuadro 1.

Recordemos que dicho Índice considera las áreas de: i) limitaciones en el poder del gobierno; ii) ausencia de corrupción; iii) gobierno abierto; iv) derechos fundamentales; v) seguridad y orden; vi) aplicación regulatoria; vii) justicia civil; y viii) justicia penal. Precisamente, en esta última área de justicia penal (puesto 106), Colombia viene exhibiendo las posiciones más preocupantes. En parte, ello obedece a la baja calificación obtenida en los subíndices de efectividad en la investigación (posición 124) y de aplicación temprana de la justicia (posición 111).

**Cuadro 1. Índice del Imperio de la Ley - *World Justice Project 2018***

	<b>Colombia</b>	<b>Chile</b>	<b>Perú</b>	<b>México</b>
Posición General	80	25	70	99
Limitaciones en el poder del gobierno	70	20	38	84
Ausencia de corrupción	94	25	107	117
Gobierno abierto	27	17	45	35
Derechos Fundamentales	74	24	46	73
Seguridad y Orden	113	83	94	117
Aplicación Regulatoria	67	25	63	87
Justicia civil	81	34	89	113
Justicia penal	106	33	105	115

Fuente: elaboración Anif con base en World Justice Project.

No han válido los múltiples intentos de reforma al sector justicia, habiéndose tenido fracasos en los dos intentos de la Administración Santos (en el año de 2012 y en lo referente a la “escuálida” Ley de Equilibrio de Poderes de 2015), ver Anif (2017). En el caso de la revisión Constitucional de dicha Ley de Equilibrio, la revisión de la Corte Constitucional dio incluso a entender la ausencia de facultad del Congreso para reformar sustancialmente el sector justicia, llegándose entonces a discutir la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente para tal fin.

Más recientemente, la Reforma presentada por la Administración Duque (Proyecto de Ley No. 21 de 2018 de Senado) también terminó hundiéndose a finales de 2018, pese a que el gobierno la había ambientado directamente con las Altas Cortes. Entre las medidas incluidas en dicho Proyecto de Ley, se destacaban: i) limitar el uso de

la tutela, con mayores restricciones para legitimar a quien la presenta, y estableciéndose que debía ser presentada ante los jueces de la jurisdicción y especialidad relacionados con el objeto de amparo; ii) endurecer los requisitos de experiencia para los magistrados de las Altas Cortes (aumentando de quince a veinte años) e incorporando un marco más fuerte de inhabilidades; iii) eliminar el Consejo Superior de la Judicatura, reemplazándolo por la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, creando también una Junta Directiva de Administración de la Rama Judicial y una Gerencia de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial; y iv) establecer una tasa de crecimiento mínima del presupuesto anual de la Rama Judicial (con vigencia de cuatro años), de acuerdo con lo que se acordara en el Plan Nacional de Desarrollo.

*Dada la comentada inoperatividad del sector justicia, y con miras al Plan Decenal 2017-2027, urge considerar un nuevo intento de Reforma a la Justicia en Colombia. El objetivo central de este estudio será analizar los principales elementos que debería incluir dicha Reforma tanto a nivel estructural (requiriéndose de cambios legislativos), como operativos (aquellos que se pueden implementar a nivel de decretos o por simples reglamentaciones de las respectivas entidades). Allí se recogerán varios de los elementos planteados previamente desde el gobierno y reconocidos expertos-analistas del sector.*

Este documento consta de tres capítulos, incluyendo esta introducción. En el segundo capítulo, presentaremos el diagnóstico de las principales problemáticas del sector justicia en Colombia y sus posibles soluciones. En particular, allí nos enfocaremos en i) la tutela y la expansión de los derechos fundamentales; ii) los problemas de las Altas Cortes, incluyendo el papel que juegan como órganos de cierre (generándose el “choque de trenes”), sus facultades nominativas-electorales y la inoperancia del Consejo Superior de la Judicatura; y iii) la elevada congestión judicial y el precario sistema carcelario, donde el hacinamiento bordea actualmente el 50%. En el tercer capítulo, presentaremos la propuesta de Reforma a la Justicia de Anif.

## II. Problemáticas del Sector Justicia en Colombia

### 1. La Tutela

#### Diagnóstico

La acción de tutela fue introducida en la Constitución Política de 1991 (Artículo 86) y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991. Allí se estableció su objetivo de amparar: i) los derechos fundamentales; y ii) los derechos fundamentales en riesgo por la violación de otros derechos no fundamentales. Este mecanismo fue concebido en virtud de defender de manera pronta dichos derechos cuando no exista otro medio para ello, o cuando resulte urgente-inminente para evitar un perjuicio irremediable para el individuo.

Al respecto, cabe destacar que el mecanismo de tutela es uno de los grandes hitos de la CP-1991, con la virtud de haber mejorado el acceso-efectividad de los derechos fundamentales. Sin embargo, también debe reconocerse que este mecanismo ha mutado y se ha dado una preocupante distorsión de su propósito inicial. En efecto, los derechos fundamentales han ido avanzando y permeando cada vez más aspectos de las interacciones cotidianas, muchas veces sin tener en cuenta las restricciones presupuestales del Estado (pasando por alto el criterio de sostenibilidad fiscal).

En ocasiones, la tutela se ha convertido en una preocupante fuente de caos e inestabilidad jurídica, entorpeciendo los canales regulares y la aplicación de las leyes existentes. Además, se ha abusado de este mecanismo, en la medida en que se ha usado: i) como otra instancia más frente a los fallos proferidos, desconociendo inclusive las sentencias de las Altas Cortes; y ii) como medida de entramamiento del sistema judicial (las llamadas “tutelatones”).

Esta expansión de los derechos fundamentales, curiosamente, tuvo su origen en la propia Corte Constitucional (CC) al señalar un *catálogo abierto de derechos fundamentales (primeras y segundas generaciones de derechos fundamentales)*. El calibre de la “fundamentabilidad” de esos derechos ha respondido a los siguientes

criterios: i) los enunciados en el Artículo 85 de la CP-1991 de aplicación inmediata (e.g. derecho a la vida, a la igualdad y al debido proceso); ii) los incluidos en el Capítulo 1 de la CP-1991 que eventualmente podrían ser amparados por un juez (e.g. derecho a la paz); iii) los que son por expreso mandato constitucional (e.g. derecho a la salud); iv) los que integran el Bloque de Constitucionalidad (e.g. tratados internacionales); v) los que no están en la CP-1991 ni en la Ley (innominados), pero se invocan como “derecho a la dignidad humana”, el mínimo vital y la estabilidad laboral; y vi) los fundamentales por conexidad, como el derecho a la seguridad social y al medio ambiente (ver Botero, 2009).

Estos principios tan generales explican la aplicación reiterativa de las tutelas, casi para cualquier propósito “social”. Así, la aplicación de las leyes termina sujeta a la laxa interpretación que de ellas hagan los jueces (en primera instancia), los tribunales superiores y la CC, aplicando además criterios de “precedente judicial”.

En efecto, cabe recordar la obligatoriedad de usar el precedente judicial desde la Sentencia C-836 de 2001 de la CC, cuando el entendido era que hasta la fecha ese precedente constituía un “material auxiliar”, tal como se contemplaba en la CP-1991 (Artículo 230: “Los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al Imperio de la Ley [...] la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”), ver Tamayo y Jaramillo (2012).

En dicha Sentencia de 2001, la CC reafirmó su doctrina del precedente judicial obligatorio, no solo para la jurisdicción constitucional, sino también para la común (todos los jueces), ver López (2006). En la práctica, la obligatoriedad del precedente implica que los jueces deben considerar la totalidad de la jurisprudencia de las Cortes al fallar una acción de tutela.

Si bien la adopción del precedente judicial resulta loable, en su aplicación, el activismo de la CC (en algunas ocasiones) y la amplia interpretación a la que dan lugar las sentencias han llevado a que lo “protegible por la tutela” esté recurriendo a un “principio de conexidad” y extensión casi interminable de protección de

derechos fundamentales (incluyendo allí los de segunda o última generación). Los niveles de protección ya alcanzados, en la práctica, enfrentan un principio de irreversibilidad, con grave presión sobre las finanzas públicas y los propios negocios privados relacionados, por ejemplo, con la seguridad social en salud-pensiones (ver Arango, 2011).

Sobre el activismo jurídico, Botero (2019) menciona que la CC ha adoptado fallos que desbordan sus atribuciones e invaden los poderes que pertenecen al Gobierno, invocando el mecanismo de “*Estado de cosas inconstitucional*”. Estas actuaciones de la CC tienen dos graves consecuencias: i) desarticulación de la estructura del poder político de la CP-1991, dándose una sustitución de los jueces por las autoridades de origen popular; y ii) inseguridad jurídica estructural.

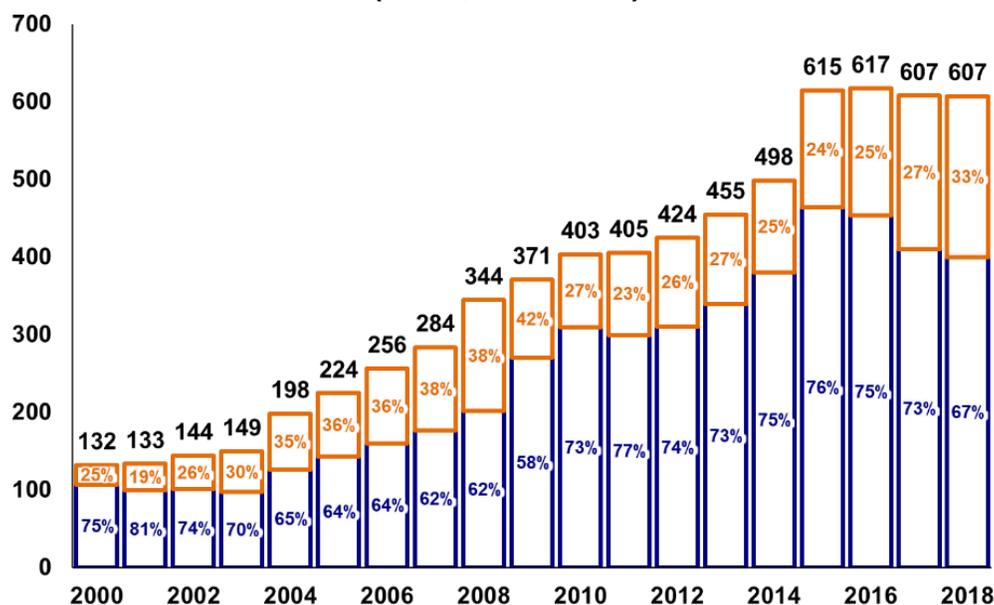
Como resultado de lo anterior, contener el desborde del gasto público en Colombia ha resultado difícil, a pesar de haberse consagrado la “Sostenibilidad Fiscal” y el “Incidente de Impacto Fiscal” como criterios orientadores en los fallos judiciales (Ley 1695 de 2013). Allí se estableció que el Procurador o uno de los ministros del gobierno podrán invocar esos criterios para entrar a modular el impacto fiscal de las sentencias judiciales. En este frente se ha venido recomendando reformar la Ley del Incidente de Impacto Fiscal, incluyendo los siguientes elementos: i) precisar que dicha modulación fiscal procede cuando se alteran las finanzas de la Nación, los organismos estatales condenados, sean del orden nacional o territorial; ii) habilitar ese mecanismo contra sentencias de segunda instancia proferidas por los Tribunales en dichos frentes fiscales; y iii) considerar no solo el valor de la condena fijada en la sentencia, sino también el efecto del precedente establecido en la providencia. Adicionalmente, se requiere de una Ley Estatutaria que regule esos criterios cuando se trata de procesos de tutela (ver Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017).

El gráfico 1 muestra cómo las tutelas interpuestas han venido expandiéndose a ritmos del 5.6% anual compuesto durante 2009-2018 (llegando a 607.308 tutelas en 2018). Entre los principales derechos invocados, se destacan: i) petición (42% del total); ii) salud (32.5%); y iii) debido proceso (10%). Para poner esta cifra en

perspectiva, es importante anotar que, durante los primeros años de su introducción (1992-1995), se tuvo un registro de tutelas interpuestas de solo 5 por cada 10.000 habitantes. Posteriormente, el uso del mecanismo acentuó su tendencia creciente, llegando a 90 tutelas por cada 10.000 habitantes a la altura de 2010, para estabilizarse alrededor de las 120 tutelas a partir de 2015.

Analizar el impacto de dicho crecimiento de las tutelas requiere abordar varios frentes. Por ejemplo, a nivel de costos transaccionales, se ha encontrado que el Estado incurre en gastos promedio de \$1 millón por cada tutela ordinaria interpuesta y de \$1.5 millones por cada extraordinaria en 2017-2018 (ver Arango, 2017). Así, con un flujo aproximado de 600.000 tutelas/año, el gobierno estaría incurriendo en gastos transaccionales por cerca de \$0.6 billones en 2019 (0.1% del PIB).

**Gráfico 1. Tutelas interpuestas en total y destinadas a salud  
(Miles, 2000-2018)**



Fuente: elaboración Anif con base en Defensoría del Pueblo.

En términos de los costos de los propios fallos, desafortunadamente, no se cuenta con estimaciones históricas sobre el impacto total de las sentencias. Sin embargo, estos costos deben ser elevados, dado que en el caso de la salud (segundo derecho más reclamado) el porcentaje de fallos favorables para el demandante supera el 80% (ver Defensoría del Pueblo, 2017).

Una *proxy* de los gastos asociados a los fallos de tutela en salud son los recobros de los tratamientos-medicamentos no incluidos en el Plan Básico de Salud (PBS), anteriormente denominados como los recobros no-POS. Estos recobros han crecido rápidamente y representan pagos por cerca de 0.3% del PIB en el Régimen Contributivo, de acuerdo con los giros reportados por la Adres (antiguo Fosyga). La Administración Duque anunció el “Acuerdo de Punto Final” (aprobado en el PND 2018-2022, Ley 1955 de 2019), el cual consiste en el pago de deudas de servicios no-PBS por cerca de \$6 billones al Régimen Contributivo y de \$1.5 billones al Régimen Subsidiado. Si bien ello luce adecuado para enfrentar la difícil situación de la Adres, aún resta por verse su sostenibilidad futura y su impacto sobre la relación Deuda Pública / PIB (ver Anif, 2019).

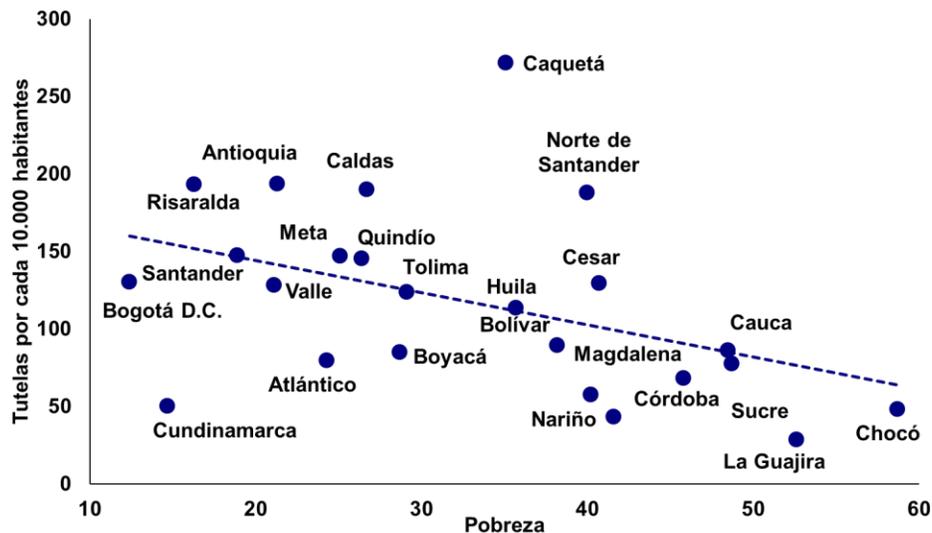
Otro costo de la expansión de la tutela está relacionado con la congestión judicial derivada de los llamados “tutelatones”, siendo esta una herramienta de sabotaje al sistema judicial. Estas tutelatones consisten en grupos de individuos que presentan la misma tutela ante múltiples jueces con el ánimo de ralentizar la toma de decisiones judiciales. El problema es que cada juzgado debe realizar el diligenciamiento de estas tutelas idénticas, dificultando el funcionamiento eficiente del estamento judicial.

Lo paradójico de todo lo anterior es que, si bien la tutela fue concebida como un mecanismo para amparar los derechos fundamentales de aquellos individuos en condiciones de mayor vulnerabilidad, en la práctica estaría ocurriendo lo contrario. Por ejemplo, en los gráficos 2 y 3 se observa cómo los departamentos con los mayores indicadores de pobreza (monetaria) y desigualdad (medido con el Gini) son los que registran las menores tasas de tutelas interpuestas por cada 10.000 habitantes. Ello pese a que son los departamentos con peores deficiencias, por ejemplo, en el acceso a servicios de salud y educación, y en la prestación de servicios básicos como agua potable-alcantarillado.

En efecto, los análisis a nivel micro confirman la regresividad de los fallos de tutela en Colombia. Por ejemplo, Uprimny y Durán (2014) encontraron que las tutelas en salud se concentran en un 73% en el Régimen Contributivo, donde suele ubicarse

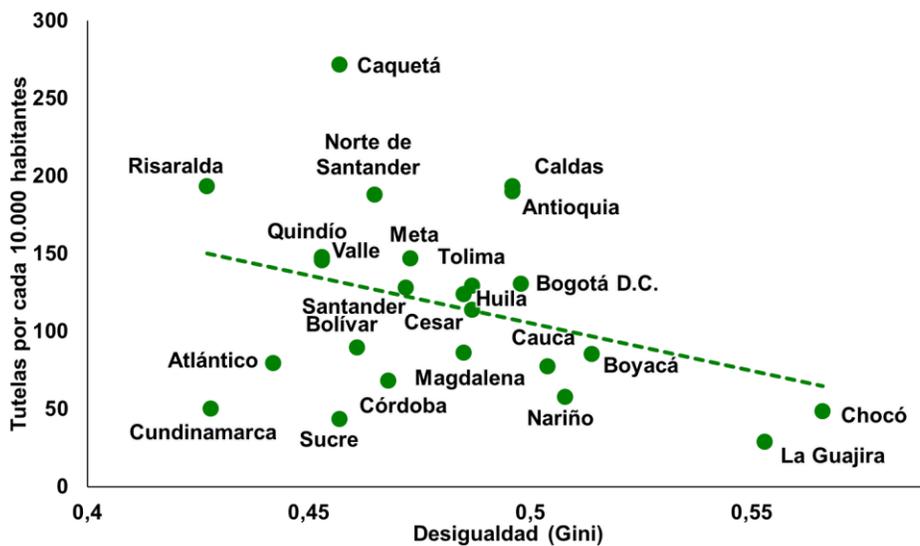
la población con mayores ingresos. Más aún, el análisis por quintiles mostró que el quintil más rico agrupa cerca del 40% del total de las demandas en salud y concentra cerca del 45% del total del valor recobrado. En este mismo sentido, se ha encontrado que la población que recibe los mayores montos de recobros por tutela es aquella con ingresos base de cotización entre 5-6SML.

**Gráfico 2. Tutelas interpuestas y pobreza por departamento (% , 2018)**



Fuente: cálculos Anif con base en Dane y Defensoría del Pueblo.

**Gráfico 3. Tutelas interpuestas y desigualdad por departamento (Mínimo=0, máximo=1; 2018)**



Fuente: cálculos Anif con base en Defensoría del Pueblo.

### **Solución**

Todo lo anterior evidencia el nivel “desproporcionado” que ha venido ganando el mecanismo de tutela en Colombia, permeando la justicia constitucional cada vez más aspectos de las interacciones cotidianas. Allí ha jugado: i) el activismo de la CC, pasando (en ocasiones) por alto normas-reglas para promover valores que, a lo sumo, están implícitos en la CP-1991 (ver Núñez, 2005) o que son competencia de los órganos elegidos democráticamente; y relacionado con lo anterior ii) la “infinita” conexidad de los derechos fundamentales de primera generación (como el derecho a la vida y la igualdad) con los de segunda o última generación (como la salud y la estabilidad laboral), así como la falta de claridad sobre el alcance de estos últimos.

Ello ha derivado en un entramamiento jurídico por cuenta de la “tutelitis”, representando ya un elevado riesgo de entorpecimiento económico y social, con graves consecuencias para el bienestar de la ciudadanía. Esto último se manifiesta, por ejemplo, en la paralización de los presupuestos públicos, en la insuficiente dotación de infraestructura y en serias dificultades para lograr mejoras estructurales en los sectores de educación y seguridad social (salud y pensión).

Por esa razón, debe ponerse orden jurídico a la tutela, pues su caótica aplicación ha dejado inoperante la poca justicia que se venía aplicando. Allí la discusión debe incluir la revisión de la obligatoriedad del precedente judicial. Así lo contemplaba la propuesta de la Administración Duque (Proyecto de Ley No. 21 de 2018 de Senado), donde se reiteraba el deber de coherencia de los jueces con los precedentes de las Altas Cortes. La más reciente propuesta del Centro Democrático (Proyecto de Ley No. 22 de 2018 de Cámara) incluía modificaciones en ese frente, proponiendo que tres sentencias uniformes por parte de las Altas Cortes constituyeran un precedente obligatorio.

Es importante que las Altas Cortes ponderen adecuadamente los fallos a favor de derechos fundamentales individuales y sus implicaciones en términos fiscales (cuando aplique), así como las consecuencias de que con estos fallos se establezca

un precedente judicial. Ello considerando que el drenaje de recursos que acarrearán las sentencias actuales puede ir en detrimento de los derechos fundamentales de quienes todavía no han requerido de dicho amparo.

Además, las decisiones de tutela deberían propender por un marco jurídico estable y seguro en el sistema de contratos-propiedad-responsabilidad, de manera que las reglas de juego (derechos y obligaciones) definidas desde el inicio entre personas-instituciones no sufran modificaciones *a posteriori*. De lo contrario, un ordenamiento que asigne los derechos de última generación de manera impredecible resulta ser un obstáculo para la planeación de las personas-instituciones (ver Núñez, 2005) y se corre el riesgo de minar la capacidad productiva del país (ver Clavijo, 2004).

Por otra parte, en la discusión del activismo judicial de la CC ("*gobierno de los jueces*") se ha propuesto la creación de un Observatorio Constitucional (ver Botero, 2019). La motivación radica en que la solución a dicho activismo no está en las normas sino en el diálogo democrático y civilizado, pues el problema es político, no únicamente jurídico. Entre las potestades de dicho Observatorio estaría: i) participar en litigios constitucionales cuando hayan razones de conveniencia ciudadana; ii) revisar la coherencia entre los comunicados de prensa de la CC y las sentencias que se profieren; iii) calificar los perfiles de los aspirantes a magistrados de la CC; iv) participar como *amicus curiae* en asuntos de interés colectivo; v) verificar que las intervenciones ponderen el Incidente de Impacto Fiscal; y vi) supervisar la compilación-unificación-difusión de la jurisprudencia constitucional.

En línea con todo lo anterior, las propuestas en este frente de la tutela han planteado: i) limitar-regular el uso de la tutela (particularmente contra sentencias, lo que se ha convertido en un detonante de inseguridad jurídica, tal como ahondaremos en el *Capítulo 2.1*), de tal manera que ella deje de entorpecer la aplicación de los propios fallos judiciales y se use exclusivamente como vehículo para amparar los derechos fundamentales; y ii) habilitar el direccionamiento de las tutelas hacia jueces de la jurisdicción del derecho vulnerado (lo cual ya se viene implementando en los casos de tutelas contra sentencias). En opinión de Anif, la CC debería ser la encargada de habilitar esos jueces especializados (o al menos

afines con el derecho reclamado por tutela) y, para agilizar la evacuación de esas tutelas, deberían crearse Cuerpos de Apoyo para los jueces seleccionados.

Precisamente en esa dirección apuntaban las medidas contempladas en la propuesta de Reforma de la Administración Duque, incluyendo además ajustes en materia de: i) exigir que quien ejerza la acción de tutela esté legitimado para hacerlo, evitando el abuso de este mecanismo (por ejemplo, en los casos de las “tutelatones”); y ii) establecer términos de caducidad para preservar la seguridad jurídica.

Los contradictores del redireccionamiento de las tutelas hacia jueces especializados han argumentado que todos los jueces están en capacidad de fallar tutelas, pues en materia de derechos fundamentales todos son jueces constitucionales. Sin embargo, la práctica en Colombia ha mostrado que no todos los jueces tienen la capacidad de ser especialistas en los diferentes derechos tutelables (sobre todo considerando su amplia aplicación), ver Anif, 2006a y 2006b.

Otro de los argumentos en contra del direccionamiento de los jueces ha sido el problema logístico y de costos que implicaría su adopción-implementación, pues cada municipio requeriría contar con un juez de tutela de cada jurisdicción y especialidad (con su despacho correspondiente) para que no haya un detrimento en el acceso al mecanismo de tutela. No obstante, cabe mencionar que ello se solucionaría con la implementación de un sistema de gestión de información-respuesta (como ahondaremos en el *Capítulo 3.1*). Esto, además, permitiría avanzar en el alcance del sistema judicial a través de la sistematización de los trámites de procesos (vía mayor tecnología), ampliando la presencia del sistema judicial en zonas geográficas de difícil acceso. Con esto se estaría avanzando en la solución de la regresividad de los fallos judiciales.

En este frente de modernización, la CEJ (2016) había resaltado la necesidad de desarrollar procesos tecnológicos que permitan: la conciliación entre equidad y derecho, la mediación y el arbitraje en línea. Todo ello bajo los parámetros-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

## **2. Las Altas Cortes**

### **2.1. Órganos de cierre**

#### **Diagnóstico**

En el capítulo anterior discutimos la problemática e implicaciones de la ampliación del mecanismo de tutela. Lo anterior ha venido a agravar la problemática de los múltiples órganos de cierre (la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y las Jurisdicciones especiales). Esto obstaculiza el cierre definitivo de sentencias.

Recordemos que la CP-1991 derivó en la creación de nuevas entidades e instituciones de la Rama Judicial. Anteriormente, la Corte Suprema de Justicia (CS) tenía a su cargo la justicia ordinaria, mientras que las competencias constitucionales se repartían entre su Sala Constitucional (elaboración y adopción de ponencias) y su Sala Plena (revisión de ponencias y fallos), ver CS (1993). Por su parte, el Consejo de Estado (CE) se encargaba de lo contencioso-administrativo, tal y como ocurre hoy en día. La nueva institucionalidad de la Rama (según lo estipulado en la CP-1991) transfirió de la CS a la CC el rol de protectora de la Constitución y, con ello, le otorgó prioridad a la Carta frente a las leyes de menor jerarquía. Así, se instituyó a la CC como órgano de cierre *de jure*, en función de proteger los derechos fundamentales mediante la revisión de sentencias de tutela (ver CEJ, 2013). Adicionalmente, este nuevo ordenamiento institucional propiciaría la introducción de la categoría de *Bloque de Constitucionalidad* (en la Sentencia C-225 de 1995) en el ámbito normativo-constitucional (ver *Capítulo 1*).

El Bloque de Constitucionalidad comprende todas las normas constitucionales que no hacen parte del texto original (en este caso, la CP-1991). Uprimny (2003) señala que esto implica que la Constitución va más allá del texto en sí mismo, por lo que el compendio de normas constitucionales es más cuantioso que el articulado original.

La virtud de este sistema es que le otorga dinamismo y adaptabilidad a la Constitución frente a cambios históricos, sociales y políticos (convirtiéndose así en lo que se conoce como un “documento viviente”). En contraposición, en términos de seguridad jurídica y de arbitrariedad judicial, el Bloque de Constitucionalidad es una fuente de riesgos, pues en un debate constitucional complejo no siempre es claro cuáles son las normas de referencia.

Ante esta complejidad, se tiene una alta inseguridad jurídica debido a: i) la falta de certeza sobre las fuentes del derecho; y ii) el incumplimiento de la jurisprudencia de las Altas Cortes (ver CEJ, 2016). El primer elemento se explica tanto por el notorio incremento de las normas constitucionales vía Bloque de Constitucionalidad, como por la extensa ramificación de la jurisprudencia que emana de las distintas jurisdicciones. Ello ha llevado a que, en la práctica, el precedente judicial se torne ambiguo, siendo común que se citen apartes *obiter dicta* (comentarios secundarios que no son vinculantes) y se presenten divergencias en los fallos de casos similares. Más preocupante aún, la recurrente práctica de citar comunicados de prensa de las Altas Cortes durante el litigio se ha prestado para serias confusiones.

El segundo elemento relacionado con el incumplimiento de la jurisprudencia de las Altas Cortes se desprende de la falta de certeza de los jueces sobre dicha jurisprudencia, sobre todo cuando se presentan sentencias contradictorias como resultado de tener varios órganos de cierre para una misma jurisdicción. En otras palabras, *hay poca eficiencia en la unificación de la jurisprudencia y en la interpretación de las Cortes*. Además, existe poca efectividad en los mecanismos de divulgación y unificación de la jurisprudencia cuando, en teoría, un juez debería contar con ella y conocerla para realizar un fallo justo y acorde a la última interpretación de las Cortes (ver CEJ, 2016).

Lo anterior ha derivado en lo que se conoce como el “choque de trenes” entre las Altas Cortes, dada la posibilidad de interponer tutelas contra sentencias. Sin duda, la posibilidad de “entutelar” los fallos de la CS y el CE ha sido una de las mayores fuentes de inseguridad jurídica en el país, pues se supone que al ser estos órganos

los tribunales supremos de sus jurisdicciones (penal y contencioso-administrativo, respectivamente), sus sentencias deberían ser inimpugnables.

El raciocinio para justificar la acción de tutela contra una sentencia judicial pasa por suponer que, en algunas ocasiones, los jueces no son capaces de proteger los derechos fundamentales y, por tanto, se ha requerido de este mecanismo adicional para poder ampararlos.

Sin embargo, dicha premisa desconoce que el diseño mismo de los procesos ordinarios busca hacer realidad el debido proceso y garantizar el pleno respeto de los derechos fundamentales de las partes. Además, no solo existen múltiples mecanismos de impugnación de las decisiones judiciales (que cobijan autos y sentencias) a través de los diversos recursos ordinarios (reposición, apelación, queja y súplica) y extraordinarios (casación y revisión), sino que existen muchos otros medios de protección de los derechos fundamentales de las partes, tales como las normas de competencia, las notificaciones de las decisiones, las reglas de presentación y contestación de las demandas, la facultad de presentar excepciones previas, entre otros.

Suponer que el juez constitucional (sin conocimiento especializado en el tema que se discute, con plazos cortísimos para decidir y sin ninguna intermediación procesal) está en mejor capacidad de proteger los derechos fundamentales de las partes, que el juez “ordinario”, que normalmente ha tomado años en adelantar el proceso y, por lo mismo, debe conocer con mucha mayor profundidad los asuntos sometidos a su competencia y está sujeto a los múltiples mecanismos de protección antes enunciados es, no solo irrazonable, sino también exorbitante.

En ese sentido, sostener que el mecanismo de la tutela contra sentencias judiciales es la última salvaguarda de los derechos fundamentales eventualmente violados por el error judicial equivale a descalificar la capacidad del aparato judicial ordinario para fallar correctamente, y a desconocer la eficacia de las normas procesales que rigen los procedimientos, de por sí plagadas de garantías para las partes.

Desde luego que el error judicial es posible. Al fin y al cabo, la administración de justicia la ejercen seres humanos. No obstante, los mecanismos para mitigar la posibilidad del error están previstos en las mismas normas procesales ordinarias (recursos, nulidades, pruebas, etc.) y en la estructura del sistema judicial (jueces, tribunales y cortes, estas últimas, instancias colegiadas). Por ello, tiene más sentido fortalecer la competencia e idoneidad de los jueces y magistrados para asegurar una jurisprudencia de calidad, y vigilar que las decisiones de la justicia sean sólidas desde el punto de vista jurídico, que pretender que los yerros graves de las decisiones judiciales puedan ser corregidos de una mejor manera a través de un mecanismo sumario, de carácter extraordinario, aplicado además por los mismos jueces encargados de fallar el resto de los procesos.

Con todo y esto, lo cierto es que, por vía de jurisprudencia se ha construido una doctrina acerca de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, encumbrada por la CC con la introducción de los “criterios de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales” (ver CC, 2018). En un principio, la CC estableció como necesario que se cumplan todas las causales generales y al menos una especial para que proceda la acción de tutela contra sentencias judiciales. No obstante, hay que advertir que la doctrina de la CC se ha mostrado abierta a modificar estas causales, permitiendo la procedencia de la tutela incluso en circunstancias que no cumplen con todo lo inicialmente requerido por la misma Corte (ver CC, 2015).

Más aún, al inspeccionar los requisitos de procedibilidad establecidos por la CC, se tiene que estos no solo son laxos, sino que también redundantes, al ya estar definidos en lo dispuesto por las normas procesales ordinarias. Tal es el caso, por ejemplo, de los requisitos especiales de carácter “constitucional” de “defecto fáctico” y “defecto material o sustantivo”.

Asimismo, si se revisan las causales de vías de hecho establecidas por la CC, es fácil constatar que todas ellas corresponden a motivos usuales de impugnación en los recursos ordinarios y extraordinarios previstos en la legislación procesal, con lo cual en realidad la tutela contra sentencias se constituye en la práctica en una

instancia adicional más, con todos los problemas ya enunciados que ello implica (falta de especialización del juez de tutela en la materia, falta de conocimiento del proceso, etc.).

Esta problemática de choque de trenes que emerge de la posibilidad de interponer tutelas contra providencias de las Altas Cortes adquiere mayor relevancia cuando la discrepancia tiene implicaciones de carácter fiscal. Para ejemplificar este punto, vale la pena traer a colación el sonado caso de las “mega-pensiones” en los regímenes especiales. Al respecto, la CC había dictaminado que ninguna mesada pensional con cargo a recursos públicos podría superar los 25SML (según la Sentencia C-258 de 2013). Sin embargo, posteriormente, el CE emitió una providencia en la dirección contraria, aduciendo que los congresistas y demás funcionarios públicos con salarios altos habían adquirido derechos y consolidado situaciones que una “sentencia general” no podía modificar. Con ello, el CE pasó por alto el dictamen inicial de la CC, fallando a favor un considerable número de tutelas reclamando pensiones por encima de los 25SML. La inseguridad jurídica de esta confrontación ha llegado a tal punto que, tras los fallos del CE, la CC, a través de sus salas de revisión, ha procedido a revocar buena parte de ellos.

El argumento a favor de la tutela contra sentencias (aun considerando los problemas que deriva la multiplicidad de fuentes del derecho) ha sido que dichas tutelas permiten unificar la interpretación (jurisprudencia) de los derechos fundamentales. En efecto, las Cortes podrían llegar a múltiples interpretaciones razonables de una misma disposición constitucional, pero es evidente que no pueden coexistir porque ello sería fuente de inseguridad jurídica (ver Uprimny, 2005). Esta facultad de revisión de sentencias es entonces una consecuencia institucional de otorgarle supremacía jurídica a la Constitución.

Ahora bien, prueba de la ineffectividad de este mecanismo es la problemática en sí misma, pues los “choques de trenes” implican que las mismas Cortes no han reconciliado el problema y consideran que muchas veces la CC se estaría extralimitando al evaluar las sentencias de otras jurisdicciones por esta vía. Como

veremos más adelante, la solución reside en ajustar la reglamentación de esta figura, limitando las tutelas contra sentencias.

### **Solución**

Infortunadamente, en la práctica, el arreglo institucional derivado de la CP-1991 para el sector de justicia ha resultado conflictivo, generando el llamado “choque de trenes”, agravado por la falta de certeza sobre las fuentes del derecho. Frente a esta problemática, las propuestas de Reforma han virado principalmente sobre: i) realizar una restructuración de la Rama Judicial, facultando expresamente a la CC como órgano de cierre (aunque ya se ha venido avanzando en esta dirección); y ii) limitar las tutelas contra sentencias.

Respecto a la restructuración de la Rama, de manera que se designe a la CC como la última instancia de todos los frentes interpretativos del alcance de la Constitución (por encima del CE, la CS y el CSJ), los analistas han venido argumentando que resultaría problemática su implementación, e incluso indeseable en términos de concentración de poder. Ello considerando que las otras Cortes son las máximas autoridades en sus jurisdicciones y transgredir este ordenamiento institucional puede resultar en una fuerte oposición de los mismos integrantes de la Rama. Sin embargo, allí cabe recordar que la CP-1991 le otorga a la CC el rol de garante de los derechos fundamentales. Por esa razón, situarla por encima de las otras Cortes en la interpretación de la protección de los derechos fundamentales inherentes al Estado Social de Derecho es el ordenamiento lógico para cumplir con este mandato.

Con relación a las tutelas contra sentencias, se ha venido mencionando que, en teoría, a través de dicho mecanismo la CC estaría logrando unificar y clarificar la jurisprudencia e interpretación de los derechos fundamentales. Sin embargo, existe un consenso entre los analistas sobre la necesidad de limitar este recurso. En particular, se ha propuesto realizar ajustes a la procedencia de la acción de tutela contra sentencias (ver Uprimny, 2005). A pesar de los múltiples intentos de la CC por acotar dichas causales de procedencia (Sentencias C-590 de 2005, SU-297 de

2015 y SU-116 de 2018), lo cierto es que, en la práctica, estas han resultado demasiado laxas, siendo incapaces de contener el maremágnum de tutelas contra sentencias en la última década.

Además, existe la necesidad de que las Altas Cortes introduzcan un término de caducidad, de modo que las sentencias proferidas por estos tribunales no queden indefinidamente expuestas a ser desafiadas mediante la tutela. Por esa razón, no resulta conveniente que la CC mine los esfuerzos del CE por limitar a seis meses la procedencia de la acción de tutela contra sentencias para la rama contencioso-administrativa (Sentencia SU-02201 de 2014 del CS).

Este tipo de restricciones van en línea con garantizar que la acción de tutela solo proceda cuando se está buscando amparar un derecho fundamental. Por el contrario, esta no debería proceder si se interpone para hacer correcciones que deberían realizarse al interior de la jurisdicción competente. Finalmente, el sujeto tendría que haber alegado la violación del derecho fundamental durante el proceso en cuestión, evitando así que se use como mecanismo “desesperado” de quien haya perdido un fallo.

Ahora bien, para abordar la problemática de la complejidad y extensión de la jurisprudencia, es necesario implementar nuevas formas-herramientas de unificación y simplificación. Ello con el propósito de que los jueces puedan tener claridad sobre el estado actual del derecho y de ese “texto viviente” constitucional para poder impartir justicia. Además, resultará clave aplicar una estrategia de formación obligatoria de los jueces. Este elemento debe tener en cuenta, no solo el estado actual del derecho y la forma apropiada de utilizar la jurisprudencia, sino también debería proporcionar elementos para que el juez continúe a la vanguardia una vez terminado su estudio formal.

Adicional a lo anterior, resulta clave la propuesta de Reforma de la Administración Duque referente a que las Cortes den a conocer sus decisiones solo cuando hayan sido suscritas por los magistrados y se hayan registrado las aclaraciones de voto.

De esta manera se estarían suprimiendo los comunicados de prensa como un instrumento jurídico *de facto*.

Por último, en los casos en los que haya jurisprudencia disonante entre las Altas Cortes, se deberían habilitar canales directos de comunicación, de modo que se facilite llegar a consensos. Incluso, podrían conformarse “salas *ad hoc* de conciliación” entre los tribunales (como ocurre con el Senado y la Cámara), de modo que no queden en firme fallos contradictorios.

## **2.2. Poder nominativo de las Altas Cortes**

La comentada crisis del sector justicia, atribuible, entre otras, a los sonados escándalos de corrupción en los que se vieron involucrados varios exmagistrados de las Altas Cortes, ha puesto de presente la necesidad de reformar el sistema de nominación y elección de los máximos responsables de impartir justicia en Colombia. Dilucidar la reforma apropiada al mecanismo de selección requiere de un entendimiento del modelo de funcionamiento actual y sus antecedentes, así como de sus bondades y falencias.

### **Diagnóstico**

La Constitución Política de 1886 (Artículos 98 y 119) establecía que, en el caso de la antigua CS, el Congreso de la República debía confirmar a los magistrados propuestos por el Presidente, similar a como ocurre actualmente en Estados Unidos. Por su parte, los magistrados de los Tribunales Superiores eran elegidos por el Jefe de Estado de ternas enviadas por la CS.

Como era de esperarse, este sistema de elección de los juristas minaba la independencia de la Rama Judicial, tornándola en botín político del Presidente de turno, reconfigurando este último la composición de las Altas Cortes en función del sesgo ideológico del partido de gobierno. Reconociendo la ausencia de insularidad política del aparato judicial y la inseguridad jurídica que se desprendía de este mecanismo de elección, la Junta Militar (1957) introdujo una reforma constitucional,

donde se estableció, entre otras cosas, la cooptación total como mecanismo de elección: los integrantes de las Altas Cortes elegían a sus sucesores de forma autónoma.

Si bien dicha Reforma le permitió a la Rama Judicial escapar del clientelismo político y ganar en independencia, la cooptación total generó una suerte de “aristocracia de toga” y de clientelismo-corporativismo judicial (ver Uprimny, 2012). Al no existir carrera judicial alguna, los magistrados de las Altas Cortes no solo designaban a sus sucesores, sino que también nombraban a los miembros de los tribunales y, estos últimos, a los jueces, ligando el devenir de toda la Rama a unas pocas personas que se elegían entre sí.

Si la designación presidencial (con aprobación del Legislativo) que contemplaba inicialmente la Constitución de 1886 acarrearía cambios drásticos y recurrentes en la jurisprudencia, la cooptación total introducida por la Junta Militar implicaba una cuasi-congelación de dicha jurisprudencia. Esta problemática se desprendía de que los magistrados elegían como sucesores a personas con las que tuvieran afinidad ideológica, haciendo casi imposible la llegada de un crítico de la doctrina jurisprudencial vigente a las Altas Cortes.

Teniendo en cuenta lo anterior, la CP-1991 optó por un diseño institucional intermedio entre la cooptación total y la designación política: la “cooptación relativa”. Allí se estableció la carrera judicial, de modo que los magistrados de las Altas Cortes no tuvieran mayor injerencia en el nombramiento de los jueces de circuito. Adicionalmente, se moderó la cooptación plena en la elección de los magistrados al establecer que: i) los togados de la CC serían elegidos por el Senado de la República a partir de una terna enviada por el Presidente, la CS y el CE; y ii) los magistrados de la CS y el CE serían elegidos por las mismas cortes, pero los candidatos provendrían de una lista elaborada por la Sala Administrativa del CSJ (cuyos magistrados son elegidos por el Congreso).

En la práctica, lo que se ha observado es que el sistema actual de elección parece haber heredado más los problemas que las bondades de los mecanismos que lo antecedieron. Por un lado, al ser los magistrados de la CC y la Sala Administrativa

del CSJ elegidos por el Congreso, se abre la puerta a la captura política de la Rama. Por otra parte, se ha evidenciado que el mecanismo de renovación de magistrados a través de la Sala Administrativa del CSJ es inapropiado, pues promueve el amiguismo, el corporativismo, la endogamia y el paso de una Corte a la otra, al no usar ningún tipo de concurso en las listas de candidatos.

### **Solución**

Como se evidencia del diagnóstico, la solución al problema en la nominación y elección de magistrados de las Altas Cortes debe pasar por garantizar la insularidad política de la Rama Judicial y limitar la posibilidad de que sus integrantes incurran en prácticas amiguistas-clientelistas.

Al respecto, las propuestas de reforma que logran un balance entre estos dos aspectos plantean: i) establecer un mecanismo de concurso público (por mérito) para la determinación de la lista de candidatos a magistrados de la CS y el CE, retirándole la facultad nominativa a la Sala Administrativa del CSJ (ver Lalinde, 2015); y ii) buscar una integración mixta para la CS y el CE, donde sus integrantes provengan, por partes iguales, de la academia, la carrera judicial y del ejercicio de la abogacía (ver CEJ, 2016). Para realizar la elección de estos últimos se realizaría un concurso de méritos, muy en línea con lo propuesto sobre concurso público.

Estas iniciativas van en la dirección correcta de garantizar que los juristas elegidos para conformar las Altas Cortes reúnan las credenciales idóneas para ocupar esas dignidades, a saber: i) ser intelectualmente destacado; ii) no tener cuestionamientos éticos (mucho menos disciplinarios-penales); y iii) ser independiente políticamente (mas no ideológicamente), de modo que tenga la capacidad de renovar la jurisprudencia acorde a las nuevas necesidades que dicte el contexto socioeconómico (ver Uprimny, 2012).

En el caso del concurso público, cabe mencionar que se sugiere combinar el esquema de méritos con la discrecionalidad política mediante un concurso de listas cortas. Así, dicho diseño implicaría realizar un concurso de méritos con convocatoria pública que no termine con la elección de quien resulte primero en la lista de

elegibles, sino con una lista corta conformada por los aspirantes con los mejores puntajes. Los regentes magistrados de las Altas Cortes elegirían a sus sucesores de los clasificados a dicha lista corta (ver Lalinde, 2015).

Entre los requisitos del concurso, se hace énfasis en requerir mayor experiencia de los aspirantes, de tal manera que el ingreso a las Altas Cortes se entienda como la culminación de una exitosa carrera judicial (como ocurre en países como Estados Unidos) y no como el inicio de dicha carrera (como ha ocurrido en Colombia). Dicho endurecimiento del requisito de experiencia debe ir acompañado por el incremento en la edad de retiro forzoso, con el propósito de que los magistrados ejerzan sus funciones en la totalidad del período para el que fueron designados.

En opinión de Anif, el éxito de estas propuestas pasará por garantizar la mayor transparencia, control y vigilancia en la etapa de selección de los candidatos, de tal suerte que el “concurso” no sea un mero formalismo para legitimar a los aspirantes que el Presidente ya tenía en mente.

En la reciente propuesta de Reforma presentada por la Administración Duque (Proyecto de Ley No. 21 de 2018 de Senado) se incluían varios de los puntos mencionados anteriormente, particularmente en lo referente a la mayor experiencia (aumentando de quince a veinte años). Adicionalmente, allí se contemplaba: i) exigir a los aspirantes a magistrado de la CS y el CE acreditar mínimo cinco años de experiencia en el cargo de juez o magistrado; y ii) la incorporación de un marco más fuerte de inhabilidades, incluyendo la prohibición a los magistrados de las Altas Cortes a litigar ante su propia jurisdicción y postularse a cargos públicos de elección popular por cuatro años.

Adicionalmente, en la propuesta de Reforma de la Administración Duque se designaba la elaboración de listas de candidatos a magistrados de la CS y el CE a una nueva entidad: la Comisión de Carrera Judicial (conformada por tres comisionados, elegidos por la CC, la CS y el CE), retirándole dicha facultad al CSJ, pero manteniendo el sistema de cooptación mixta.

### 2.3. Consejo Superior de la Judicatura (CSJ)

Con el propósito de otorgarle independencia a la Rama Judicial, el CSJ fue creado como órgano administrativo de la Rama Judicial y como órgano de control de la carrera judicial. Como veremos, se eligió este modelo colegiado debido a que otros modelos administrativos judiciales tienen dificultades en otorgar eficiencia e independencia a la justicia, incluso desde un punto de vista meramente teórico.

Sin embargo, en la práctica, el funcionamiento del CSJ no ha sido exitoso en Colombia. Por ejemplo, resulta inconsecuente que se haya designado a la Sala Administrativa del CSJ para eliminar la cooptación plena de la CS y del CE, pero que no se le hayan dado criterios claros para la elaboración de listas en la elección de magistrados. Esto ha derivado en un alto grado de corporativismo y amiguismo judicial, tal como lo vimos en el *Capítulo 2.2*.

En múltiples ocasiones se ha buscado reformar al CSJ. Entre las propuestas recientes se destaca lo planteado en el Acto Legislativo 02 de 2015. Allí se preveía la eliminación de las dos Salas del CSJ, de manera que: i) las funciones administrativas estuvieran a cargo del Consejo de Gobierno Judicial, lo cual fue declarado inexecutable por la CC, argumentando que se violaba el principio de autogobierno judicial (Sentencia C-285 de 2016); y ii) las funciones disciplinarias pasaran a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Si bien este último quedó aprobado, no se ha logrado la conformación de dicha Comisión Disciplinaria debido a que la elección de los integrantes quedó en vilo por falta de una Ley Estatutaria que regule dicha selección. Veamos cómo llegamos a esta situación del CSJ.

#### **Diagnóstico**

Existen varios modelos para administrar un aparato judicial, destacándose: i) el sistema tradicional; ii) el americano; y iii) los consejos de Judicatura/Magistratura. En el caso del sistema tradicional, este se caracteriza por su dependencia del Poder Ejecutivo. Allí el principio de separación de poderes no se traduce en una independencia administrativa de la Rama, dado que el gobierno es quien establece y ejecuta el presupuesto de la misma. En el caso americano, el modelo se basa en

una separación radical de poderes, asignándole roles administrativos a las Cortes y Tribunales Supremos. Este modelo tiene riesgos referentes a: i) sobrecargar de trabajo a las Cortes Supremas; ii) no tener un claro ente inspector y sancionador; y iii) carecer de formación adecuada de los magistrados para realizar tareas de gobierno y administración (ver Torres, 2013).

Teniendo en cuenta estas problemáticas, emergen los Consejos de Judicatura/Magistratura, pues estos garantizarían una gestión judicial en pro de la independencia de la Rama, mediante la conformación de un órgano colegiado que no responda ni al Ejecutivo ni al Legislativo. Así, a través de la CP-1991, Colombia viró hacia dicho modelo, considerando que este le daría mayor independencia y eficiencia a la Rama Judicial. Ello derivó en la creación de la Sala Administrativa del CSJ.

Antes de esto, Colombia tenía un sistema tradicional, en el que el Ministerio de Hacienda establecía el presupuesto; el Ministerio de Justicia se ocupaba de la infraestructura a través del Fondo Rotatorio; y el Congreso determinaba la creación de Despachos Judiciales. Esto representaba una dispersión de las funciones administrativas, lo que era una fuente de ineficiencia que desembocaba en la congestión de la Rama Judicial. Por esa razón, todas estas funciones se le otorgaron a la Sala Administrativa del CSJ.

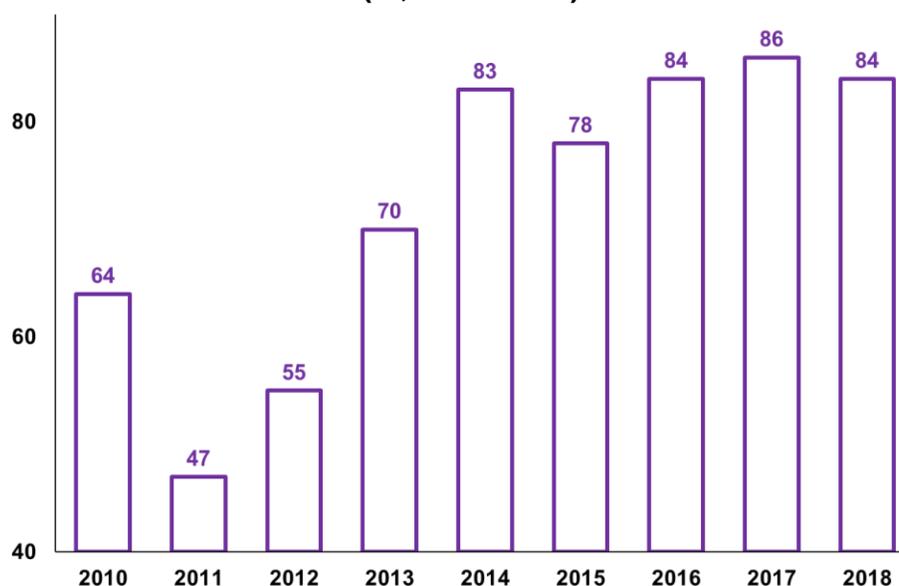
Sin embargo, la CEJ (2016) ha logrado identificar diversas fallas del diseño actual del CSJ. Allí se mencionan: i) el perfil inadecuado de los magistrados, pues son abogados sin experiencia en planeación-administración; ii) los funcionarios de menor jerarquía no se sienten adecuadamente representados por la gestión del CSJ, viéndose obligados a asumir liderazgos que otrora debería haber asumido el órgano administrativo de la Rama; iii) existe una sobre-especialización que impide la realización de políticas públicas integrales; y iv) se presentan inadecuados controles, pues estos se limitan a los informes al Congreso y al control fiscal que ejerce la Contraloría.

Estas fallas de diseño han derivado en pobre gerencia y ejecución de las funciones del CSJ. En efecto, resulta preocupante que el reporte estadístico de la Rama

continúe siendo deficiente frente al requerimiento técnico que se necesita. Por ejemplo, existen fallas significativas en las rendiciones de cuentas, con inconsistencias y un déficit de datos con una preocupante falta de desagregación (ver Lalinde, 2015). Además, continúa siendo inexplicable que las fuentes de datos de la Fiscalía y del CSJ referentes al Sistema Penal Oral Acusatorio (en lo cual ahondaremos en el *Capítulo 3.1*) estén desligadas. La correcta administración e integración de las estadísticas del sistema judicial de todas las entidades de la Rama resulta determinante para formular una política pública pertinente, asignar recursos eficientemente y hacer una correcta rendición de cuentas.

Además, es evidente que no hay un alineamiento de los incentivos, cuando es la misma entidad la encargada de diseñar, ejecutar, monitorear y fiscalizar el presupuesto de la Rama, poniendo en tela de juicio la transparencia de los reportes en múltiples ocasiones. Más aún, se ha alertado sobre la falta de capacidad de ejecución presupuestal de la Sala Administrativa del CSJ (con ejecuciones cercanas al 80%-85% en los últimos años, aunque avanzando respecto de los niveles del 50%-70% observados en 2011-2013), ver gráfico 4.

**Gráfico 4. Ejecución Presupuestal del Consejo Superior de la Judicatura (% , 2010-2018)**



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP - Portal de transparencia económica.

### **Solución**

Todo lo anterior ha llevado a múltiples intentos (fallidos) de reforma al CSJ, entidad central en el funcionamiento de la Rama Judicial. Allí no se ha logrado un acuerdo con la Rama sobre la reforma a su modelo de gobierno, jugando la dinámica perversa de “yo te elijo, tú me juzgas” que ha existido entre el Congreso y las Altas Cortes (cuyos integrantes son nombrados por el CSJ), ver *Capítulo 2.2*.

Entre las medidas que se han venido planteando, la CEJ (2016) argumentaba que se abren dos posibilidades: 1) promover una Asamblea Constituyente para reformar estructuralmente la Rama Judicial (cuya probabilidad de éxito resulta mínima, considerando los múltiples intentos fallidos de adelantar reformas menores); y 2) transformar la Sala Administrativa del CSJ para que se concentre en sus tareas de gobierno y le entregue las tareas de gerencia a una nueva entidad - la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. En este último caso, se requeriría además que: i) las Altas Cortes sean más exigentes en los perfiles de los magistrados de la Sala Administrativa del CSJ, de manera que se conformen equipos multidisciplinarios en experiencia y especializaciones; y ii) se adopten principios de buen Gobierno Corporativo en la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (acogiéndose a estrategias de entidades como Colombia Compra Eficiente y Acuerdos Marco de Precios).

La más reciente propuesta de Reforma de la Administración Duque ratificaba la creación de la Comisión Disciplinaria Judicial (según lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2015). De esta manera, se revalidaba la eliminación del CSJ, pasándole a dicha Comisión la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios de la Rama Judicial.

Allí también se planteaba crear: i) una Comisión Interinstitucional integrada por los presidentes de las Altas Cortes, el Fiscal y un representante de funcionarios y empleados, que se encargue de aprobar el presupuesto sectorial; ii) una Dirección General de la Rama, que tenga un Consejo Directivo y un gerente escogidos por las Altas Cortes, que se encargue de la gestión de recursos y de dirigir las políticas generales de la Rama; y iii) una Comisión de la Carrera Judicial, con tres

comisionados que elijan las Altas Cortes, teniendo autonomía presupuestal-administrativa y siendo la encargada de elaborar las listas de candidatos a magistrados de las Altas Cortes.

Como es bien sabido, esta iniciativa de la Administración Duque no prosperó. Aunque ella iba en la dirección correcta de eliminar al CSJ, se volvía a condicionar el funcionamiento del nuevo organismo a la elección de los miembros de la Comisión Interinstitucional, la Dirección General de la Rama y la Comisión de Carrera Judicial.

Todas estas propuestas están adecuadamente encaminadas a reformar al CSJ, dados sus problemas de baja productividad, politización y corrupción. Lo que es claro es que más allá de las Leyes, es bien sabido que el éxito gerencial radica en la calidad del capital humano allí asignado.

Adicionalmente, en cuanto al manejo-administración de la información de la Rama, resulta imperativo que se realice una recolección sistemática de micro-datos que puedan ser complementados con los del Sistema Penal Oral Acusatorio de la Fiscalía. Allí se requiere de una base de datos consolidada de la Rama Judicial que permita mejorar su gestión, lo que a su vez resultará en la impartición eficiente de verdadera justicia en el territorio nacional. Por ejemplo, es preocupante que la Fiscalía no tenga registrado sistemáticamente a qué juez o juzgado llega cada caso.

### **3. Eficiencia de la Rama Judicial y Sistema Carcelario**

#### **3.1. Congestión y rezago tecnológico**

##### **Diagnóstico**

En este capítulo abordaremos las problemáticas de congestión y rezago tecnológico de la Rama Judicial colombiana. Para ello se requiere profundizar sobre los conceptos de eficiencia y eficacia judicial (ver Clavijo *et al.*, 2011). La *eficiencia* hace referencia a la optimización de los recursos disponibles, donde se evalúan indicadores como la ejecución presupuestal, la congestión del sistema, los tiempos

procesales, entre otros. Por su parte, la *eficacia* hace referencia a la capacidad de cumplir con la impartición de justicia verídica, lo que requiere de análisis-consideraciones de carácter cualitativo, dada la dificultad de su medición (ver Mandl *et al.*, 2008; Salazar *et al.*, 2018). Ya se abordó algo de esta problemática de la eficacia en los capítulos anteriores, siendo evidente las dificultades en la materia.

En el frente de eficiencia, veremos cómo todavía se tienen significativas deficiencias en la evacuación y los tiempos de los procesos judiciales, a pesar de considerables destinaciones presupuestales al sector justicia. Allí no han sido suficientes los esfuerzos recientes por lograr aparatos judiciales ágiles y asequibles mediante la adopción de elementos del derecho anglosajón (*common law* propio de Gran Bretaña).

### **Gasto en el Sector Justicia**

Colombia se ha venido consolidando como uno de los países que más destina recursos a su sistema judicial (cerca de un 1% del PIB en 2018, representando un poco más del 4% del Presupuesto Nacional), ver cuadro 2. Esta cifra supera tanto el promedio de los países desarrollados (0.3% del PIB), como el de los referentes regionales (0.6% del PIB).

**Cuadro 2. Gasto público destinado al Sistema Judicial (2017-2018)**

	Desarrollados				América Latina						
	EE.UU.	Francia	Inglaterra	Promedio	Argentina	México	Uruguay	Chile	Perú	Colombia	Promedio
<b>Gasto Justicia (% PIB)</b>	<b>0,26</b>	<b>0,33</b>	<b>0,39</b>	<b>0,32</b>	<b>0,42</b>	<b>0,47</b>	<b>0,50</b>	<b>0,63</b>	<b>0,66</b>	<b>0,98</b>	<b>0,61</b>
Rama Judicial	0,14	0,14	0,19	<b>0,16</b>	0,23	0,32	0,26	0,29	0,29	0,42	<b>0,30</b>
Fiscalía	0,05	0,04	0,03	<b>0,04</b>	0,07	0,07	0,05	0,10	0,23	0,35	<b>0,15</b>
Carcelarios	0,04	0,14	0,18	<b>0,12</b>	0,13	0,08	0,19	0,23	0,11	0,21	<b>0,16</b>
<b>Gasto Justicia (% Presupuesto)</b>	<b>1,37</b>	<b>0,58</b>	<b>1,06</b>	<b>1,01</b>	<b>1,90</b>	<b>1,86</b>	<b>2,22</b>	<b>2,50</b>	<b>3,24</b>	<b>4,12</b>	<b>2,64</b>
Rama Judicial	0,73	0,26	0,51	<b>0,50</b>	1,01	1,26	1,16	1,17	1,44	1,75	<b>1,30</b>
Fiscalía	0,24	0,08	0,08	<b>0,13</b>	0,33	0,29	0,22	0,39	1,16	1,47	<b>0,64</b>
Carcelarios	0,19	0,25	0,48	<b>0,31</b>	0,56	0,31	0,84	0,94	0,56	0,90	<b>0,69</b>

Fuente: elaboración Anif con base en MHCP, OCDE y Ministerios de Justicia y Departamentos Estadísticos de cada país.

Al descomponer dicho gasto, se observa que la Rama Judicial (central) absorbe la mayor porción (0.4% del PIB de 2018, 43% del total), similar a lo observado en el resto de países. Ello deja menores participaciones para los gastos de Fiscalía (0.35% del PIB, 36% del total) y del sistema carcelario (0.2% del PIB, 22% del total).

En este último frente de asignaciones carcelarias, la participación de dicho gasto en Colombia se ubica cerca de la media de América Latina (25% del total). Ello parece reflejar el *dictum* de “crímenes sin castigo” cuando se le compara con la media de asignaciones en este frente de los países desarrollados (35%-40% del total), a sabiendas de que el grado de conflicto y violencia es mucho menor en dichos referentes externos. Por ejemplo, la tasa de homicidios en Colombia continúa siendo elevada (25 por cada 100.000 habitantes), lo cual no se compagina con las bajas asignaciones en materia de gasto carcelario.

En términos de diferenciación de dicho gasto en justicia entre funcionamiento vs. inversión, en el cuadro 3 se observa cómo el funcionamiento concentra alrededor del 90%, mientras que la inversión solo alcanza participaciones cercanas al 10%. Ello evidencia la necesidad que existe de darle mayor énfasis a la inversión, pues solo así se logrará una modernización de equipos e infraestructura adecuada que permita incrementar la productividad del sector.

**Cuadro 3. Presupuesto del Sector Justicia en Colombia  
(% del PIB)**

	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018
<b>JUSTICIA TOTAL</b>	<b>0,89</b>	<b>0,75</b>	<b>0,76</b>	<b>0,86</b>	<b>0,99</b>	<b>0,92</b>	<b>0,98</b>
Funcionamiento	0,77	0,70	0,71	0,79	0,89	0,85	0,90
Inversión	0,11	0,05	0,05	0,07	0,09	0,07	0,08

Fuente: elaboración Anif con base en MHCP y Ministerio de Justicia.

### **Indicadores de Eficiencia de la Justicia en Colombia**

Ya vimos cómo Colombia destina importantes recursos al sector justicia respecto a lo observado en países desarrollados y sus referentes regionales. Ahora, para evaluar si esos recursos se han asignado de manera eficiente, analizaremos los

indicadores de: i) inventario acumulado de procesos; ii) tiempos procesales; y iii) distribución de las cargas de los funcionarios judiciales.

Al respecto cabe anotar que el sector judicial colombiano enfrenta una elevada carga por cuenta del alto grado de conflicto social del país, un problema de carácter estructural. Ello se ve agravado por fallas en su regulación, donde los códigos de procedimiento continúan siendo complejos y de difícil evacuación, a pesar de las continuas reformas a los mismos. Además, el uso indiscriminado de las tutelas contra sentencias judiciales ha venido a entorpecer aún más la situación (según lo comentado).

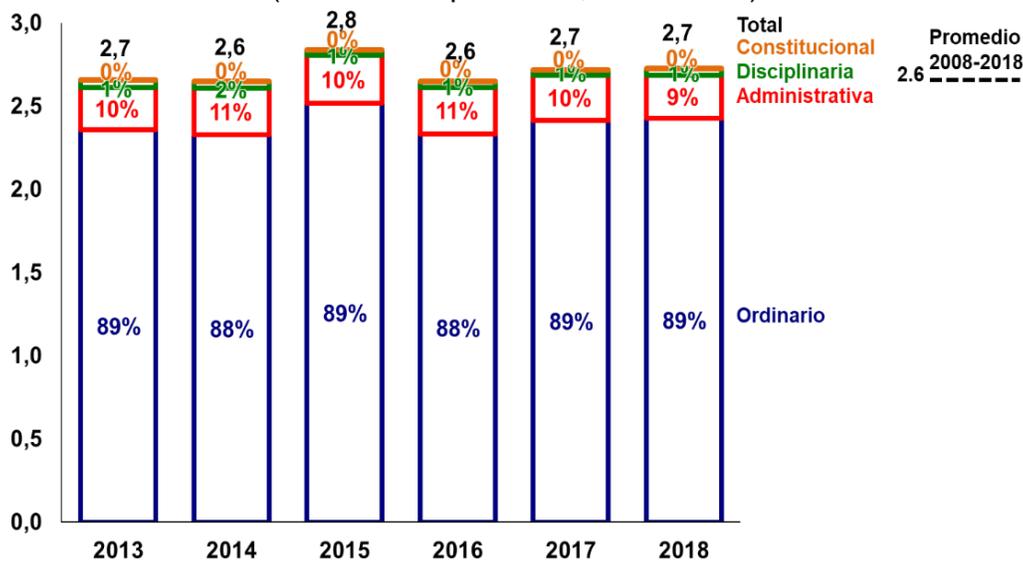
#### *Acumulación de procesos judiciales en Colombia*

La demanda por servicios de la Rama Judicial es considerablemente alta, alcanzando los 2.7 millones de **ingresos** en 2018 (equivalente a 56 ingresos por cada 10.000 habitantes), aumentando respecto del promedio de 2.6 millones de la última década. Al diferenciar por jurisdicción, se observa que la ordinaria absorbió cerca del 90% del total (inalterado frente al promedio 2008-2018), ver gráfico 5. Al interior de dicha jurisdicción, los procesos más representativos fueron de carácter: i) penal (37% en 2018 vs. 36% en el promedio 2008-2018); ii) civil (31% - inalterado frente al promedio histórico); iii) laboral (10% vs. 11%); y iv) familiar (7% vs. 8%), ver gráfico 6.

Por su parte, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo tuvo una participación del 10% del total de la Rama (igual al promedio histórico 2008-2018) y las jurisdicciones disciplinaria y constitucional sumaron el restante 1% (inalterado frente al registro histórico).

### Gráfico 5. Ingresos Efectivos por Jurisdicción

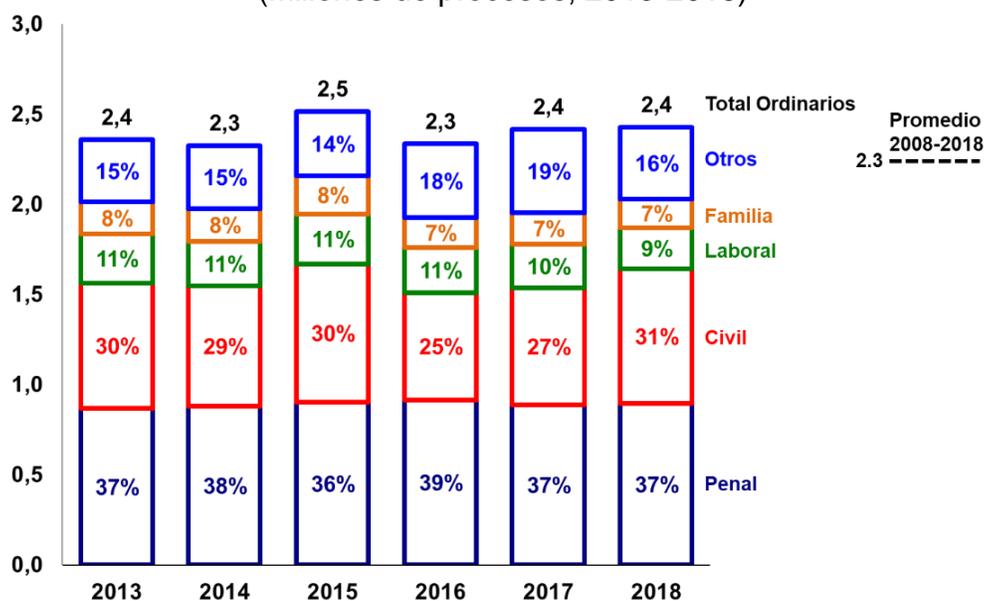
(Millones de procesos, 2013-2018)



Fuente: cálculos Anif con base en el CSJ.

### Gráfico 6. Ingresos Efectivos: Jurisdicción Ordinaria

(Millones de procesos, 2013-2018)



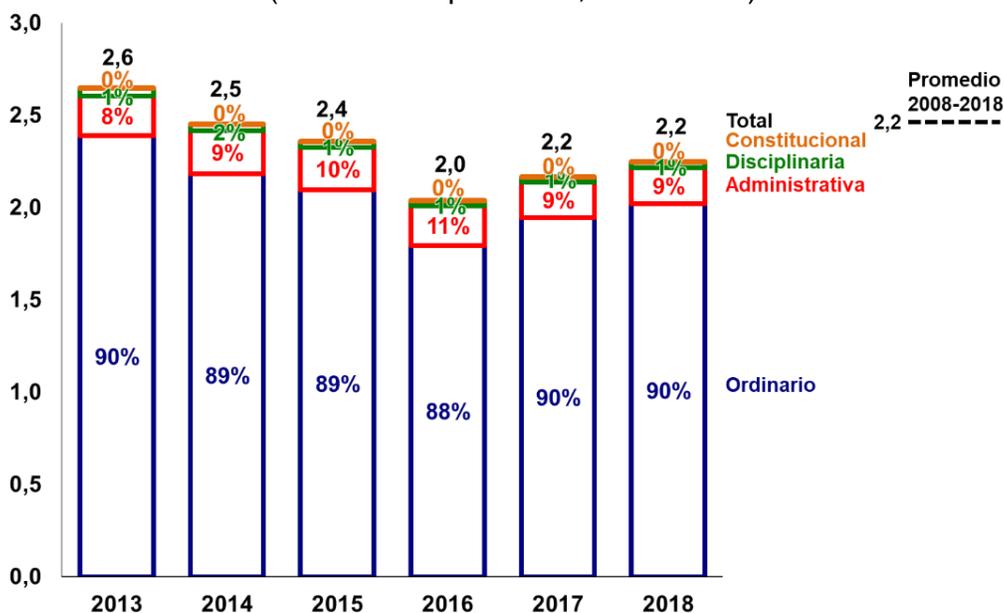
Fuente: cálculos Anif con base en el CSJ.

En materia de **egresos** del sistema, estos se mantienen por debajo de los ingresos, llegando a 2.2 millones de salidas en 2018 (estancando frente al promedio 2008-2018), ver gráfico 7. Como es de esperarse, la jurisdicción ordinaria registra la

mayor participación (cerca del 90%). Al interior de esta jurisdicción, los procesos más representativos fueron: i) penales (39% en 2018 vs. 36% en el promedio 2008-2018), siendo los únicos que mostraron algo de mejora en el período analizado; ii) civiles (29% vs. 32%); iii) laborales (9% vs. 10%); y iv) familiares (6% vs. 7%), ver gráfico 8.

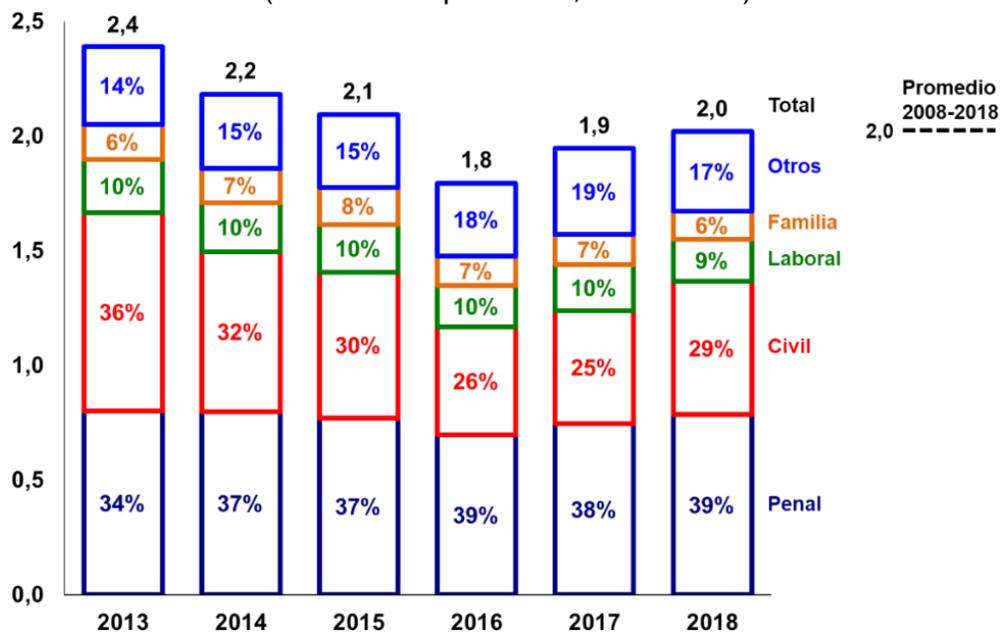
Por su parte, la jurisdicción de lo contencioso administrativo tuvo una participación del 9% del total de la Rama (igual al promedio histórico 2008-2018) y las jurisdicciones disciplinaria y constitucional sumaron el restante 1% (similar al registro histórico).

**Gráfico 7. Egresos Efectivos por Jurisdicción**  
(Millones de procesos, 2013-2018)



Fuente: cálculos Anif con base en el CSJ.

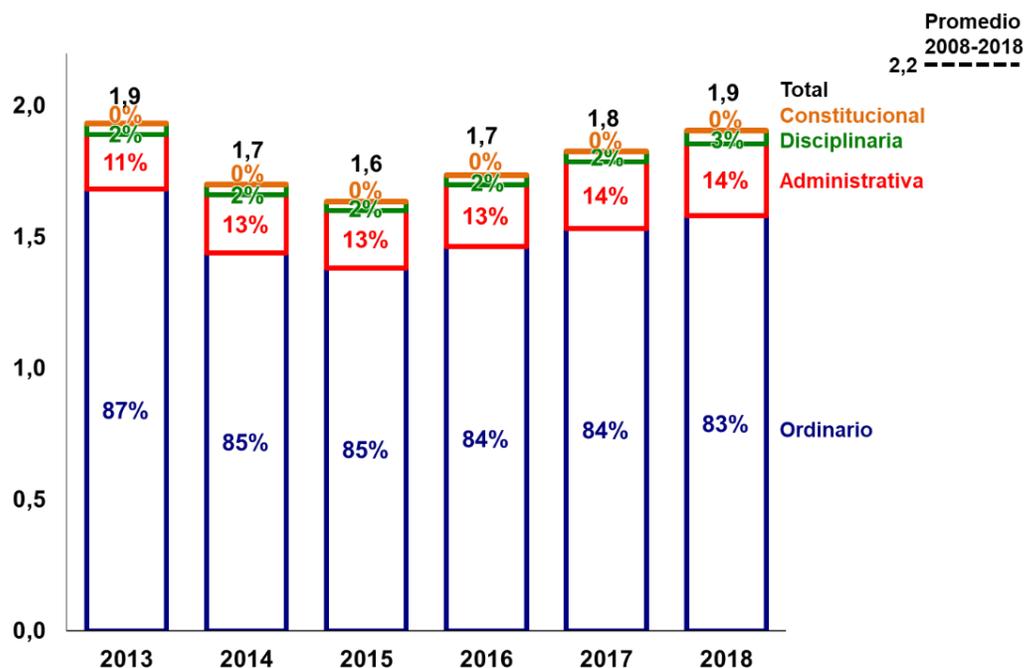
**Gráfico 8. Egresos Efectivos: Jurisdicción Ordinaria**  
(Millones de procesos; 2013-2018)



Fuente: cálculos Anif con base en el CSJ.

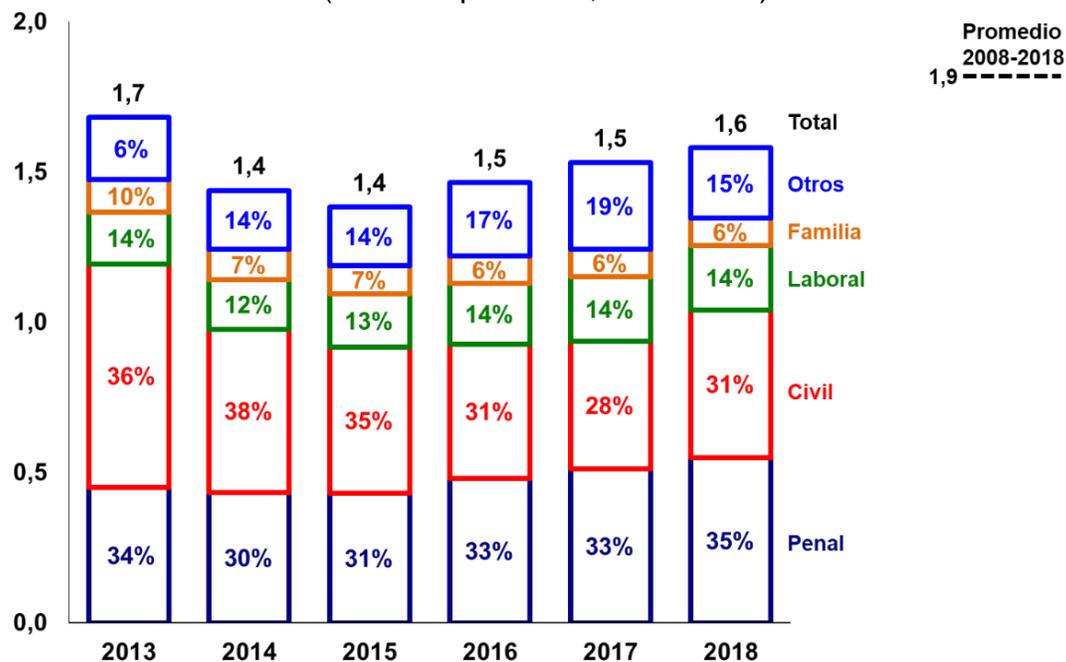
Lo anterior explica la acumulación de **inventarios**, pues los egresos del sistema no han venido aumentando al mismo ritmo de los ingresos, evidenciando el rezago de la capacidad de evacuación de procesos. Ello se observa en el gráfico 9, alcanzándose un inventario de 1.9 millones de procesos en 2018. Allí las mayores acumulaciones estuvieron concentradas en las jurisdicciones: i) ordinaria (83% del total), especialmente en los procesos de carácter penal y civil (ver gráfico 10); y ii) administrativa (14%).

**Gráfico 9. Inventarios por Jurisdicción**  
(Millones de procesos, 2013-2018)



Fuente: cálculos Anif en el CSJ.

**Gráfico 10. Inventarios: Jurisdicción ordinaria**  
(Miles de procesos; 2013-2018)



Fuente: cálculos Anif en el CSJ.

Dicha acumulación se evidencia en el Índice de Acumulación de Procesos (IAP% = Ingresos/Egresos - 1) para las diferentes jurisdicciones de la Rama Judicial. En el cuadro 4 se observa cómo las jurisdicciones de menor eficiencia son: i) la ordinaria (con un IAP del 20% en 2018 vs. 16% histórico), con preocupantes aumentos en el IAP de los procesos civiles (29% vs. 11%) y de familia (31% vs. 26%); y ii) la disciplinaria (con un IAP del 18.5% en 2018 vs. 12% histórico), dada la falta de certeza frente a lo que ocurrirá con la Sala Disciplinaria del CSJ.

**Cuadro 4. Índice de Acumulación de Procesos  
(2018)**

Jurisdicción	Entradas	Salidas	Inventarios	IA*	IA (2008-2018)
	[1]	[2]	[3]	[4]=[1]/[2];%	
<b>Ordinaria</b>	<b>2,428,254</b>	<b>2,019,441</b>	<b>1,579,983</b>	<b>20.2</b>	<b>15.9</b>
Penal	895,288	784,852	548,218	14.1	14.4
Civil	746,679	580,942	492,995	28.5	11.3
Laboral	229,672	185,369	214,505	23.9	28.8
Familia	158,774	120,934	89,993	31.3	25.6
Promiscuo	397,841	347,344	234,272	14.5	15.2
<b>Administrativa</b>	<b>258,367</b>	<b>198,160</b>	<b>275,544</b>	<b>30.4</b>	<b>30.9</b>
<b>Disciplinaria</b>	<b>36,617</b>	<b>30,905</b>	<b>48,918</b>	<b>18.5</b>	<b>12.1</b>
<b>Constitucional</b>	<b>533</b>	<b>675</b>	<b>622</b>	<b>-21.0</b>	<b>6.9</b>
<b>Total</b>	<b>2,723,771</b>	<b>2,249,181</b>	<b>1,905,067</b>	<b>21.1</b>	<b>17.1</b>

Fuente: cálculos Anif en el CSJ.

Colombia ha tenido sus fases de tratamiento de choque-operativo, pero sin lograr progresos sustantivos. Una primera experiencia ocurrió a raíz de la crisis hipotecaria de 1998-2003. Una segunda fase se dio con ocasión de la declaratoria de Emergencia Judicial, en octubre de 2008. Sin embargo, la CC declaró algunos acápites de dicha emergencia como inconstitucionales y se frenó ese tratamiento de choque-operativo, que iba por buen camino (ver Clavijo, 2009).

Posteriormente, la Ley 1285 de 2009 ordenó la creación de un Plan Nacional de Descongestión y el desarrollo gradual de la oralidad en todos los procesos judiciales

que determinara la Ley. Para ello se autorizó al gobierno a incluir una partida presupuestal por el 0.5% del PIB y se estableció a la Sala Administrativa del CSJ como la encargada de dicha descongestión. Los informes entregados por el CSJ muestran cómo se logró una considerable descongestión de los procesos durante 2010-2015 (con reducciones del 50%), pero ello fue insuficiente para cumplir con las metas establecidas para lograr mayor agilidad en el sistema judicial. Peor aún, la tendencia descendente de los inventarios observada en 2010-2015 ha venido reversándose en 2016-2018.

Lo anterior ha implicado que el inventario de procesos pendientes de evacuación no se ha logrado reducir de forma significativa durante la última década, a pesar de todos los esfuerzos allí aplicados. El promedio de procesos pendientes ha sido de 382.000/año en la última década, donde los mayores problemas residen en el área civil. Con algunas fluctuaciones, se han notado progresos en las áreas penal y de familia, pero estancamiento en las áreas administrativa y disciplinaria.

#### *Duración de los procesos judiciales*

Hemos visto que la justicia colombiana adolece de falta de celeridad para evacuar los procesos, luego resulta útil detallar dónde están esos “cuellos de botella”. El propio CSJ ha venido estudiando estos temas. Según este organismo, el tiempo promedio de evacuación de los procesos civiles y familiares escriturales (primera instancia) ha sido de 484-642 días (1.3-1.8 años) y los orales de 339 días (0.9 años). Allí los procesos ejecutivos hipotecarios incluso han tardado 563 días (1.6 años), cuando estos no deberían tardar más de un año (ver cuadro 5).

En la jurisdicción ordinaria, también se observa cómo los procesos laborales tuvieron una duración promedio de 366 días (1 año) en 2016 y los penales de 336-978 días (1-2.7 años). Nótese cómo en este último caso, se evidencia una diferencia importante a favor de los procesos orales vs. los escritos en línea con las bondades de la implementación-desarrollo de la oralidad. Algo similar se observa en la jurisdicción contencioso-administrativa, con una duración promedio de 717 días (2 años) en los procesos escritos vs. 354 días (1 año) en los orales. Por último, la

jurisdicción disciplinaria registra los procesos de mayor duración, llegando a 849 días (2.3 años) en los casos contra abogados y a 1.057 días (2.9 años) en los casos contra funcionarios judiciales.

**Cuadro 5. Tiempos Procesales  
(2016)**

			Primera instancia (días)	Segunda instancia (días)	Primera instancia (años)	Segunda instancia (años)	
<b>Jurisdicción Ordinaria</b>	<b>Civil y Familia</b>	Declarativos	642	246	1,8	0,7	
		Escriturales	Jurisdicción Voluntaria	191*		0,5*	
			Liquidatorios	484*		1,3*	
			Ejecutivos	484	165	1,3	0,5
		Orales	Verbal	339	73	0,9	0,2
	Verbal Sumario		158*		0,4*		
	<b>Laboral</b>		366	168	1,0	0,5	
	<b>Penal</b>	Escriturales	978	158	2,7	0,4	
		Orales	336	230	0,9	0,6	
	<b>Jurisdicción Contencioso-Administrativa</b>	Escriturales	717	1.466	2,0	4,0	
Orales		354	269	1,0	0,7		
<b>Jurisdicción Disciplinaria</b>	Contra abogados	849	234	2,3	0,6		
	Contra funcionarios judiciales	1.057	209	2,9	0,6		

Fuente: elaboración Anif con base en "Estudio de Tiempos Procesales", CSJ y CEJ (2016).

Ello ha llevado a que los tiempos procesales no se cumplan, pese a que son amplios y se permiten aplazamientos. Los últimos monitoreos mostraron que tan solo el 32% de los procesos penales cumple con los tiempos legales (vs. 51% en los ejecutivos y 42% en los laborales), ver CEJ (2016).

Esta excesiva duración de los procesos judiciales ha generado considerables sobrecostos para la sociedad al reclamar justicia, más aún cuando se deben interponer procesos ejecutivos para acelerar los tiempos. Se habla de inequidad entre quienes pueden intentar acelerar los procesos y quienes no, los ciudadanos del común; obviamente el ideal es que la justicia opere por sí sola dentro de tiempos razonables y con equidad frente a todos los ciudadanos.

Funcionarios judiciales y evacuación de procesos

En el cuadro 6 se observa cómo la nómina del sector justicia se mantuvo relativamente estancada desde el año 1995 hasta el 2010 en cerca de 40.000 funcionarios. Más recientemente, se ha evidenciado un incremento de dicha nómina hacia unos 56.000 funcionarios, donde cerca de 33.000 son de la Rama Judicial y 23.000 de la Fiscalía. Con ello, Colombia cuenta con 114 funcionarios judiciales por cada 100.000 habitantes.

**Cuadro 6. Empleados y eficiencia del sector justicia**  
(1995-2017)

	1995	2000	2005	2010	2017
<b>Empleados Justicia</b>	<b>40,301</b>	<b>39,155</b>	<b>39,817</b>	<b>42,024</b>	<b>56,043</b>
Rama Judicial*	20,421	19,034	19,704	23,501	32,943
Jueces	3,823	3,940	3,953	4,561	5,422
Fiscalía	19,880	20,121	20,113	18,523	23,100
Fiscales	3,636	3,636	3,610	4,460	-
Emp. Justicia/100.000 hab.	108	97	93	92	114
Jueces/100.000 hab.	10	10	9	10	11
Fiscales/100.000 hab.	10	9	8	10	-
Entradas/Juez	266	380	325	532	501
Salidas/Juez	224	361	310	496	399
Inventario/Juez	644	637	592	582	336

Fuente: cálculos Anif en el CSJ.

En los últimos veinte años, la proporción de jueces/total empleados de la Rama Judicial se ha mantenido estable en un 10%, bordeando actualmente los 5.400 frente a los 3.800 de 1995. Ello ha venido dejando el número de jueces en 11/100.000 habitantes, muy por debajo del promedio de la OCDE de 65 jueces/100.000 habitantes. Lo anterior se ha traducido en un escalamiento en el número de ingreso de procesos (anuales) hacia 501/juez en 2017 (vs. 266/juez en 1995); aunque el número de salidas aumentó en dicho período hacia 399/juez (vs. 244/juez). Aparentemente, se han presentado algunas ganancias en productividad agregada, pues el cúmulo de procesos pendientes de evacuación por juez ha

descendido de 644 en 1995 a 336 en 2017. Esto probablemente explicado por el Plan de Descongestión ejecutado en 2010-2015.

Por último, es evidente que esas ganancias en productividad deberían profundizarse más, apoyándose en inversiones en equipos y apoyos logísticos adecuados. Ello permitiría la sistematización de los procesos para alcanzar casi un seguimiento en tiempo real para obtener las estadísticas vitales de cronograma del proceso, tiempos de espera, y tiempos reales vs. esperados. Aquí es donde se requiere una reingeniería administrativa que permita llevar a feliz término este tipo de proyectos.

### **Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)**

En materia de eficiencia en la administración e impartición de justicia, quizá uno de los instrumentos centrales para avanzar en este frente ha tenido que ver con buscar que prime la oralidad en los procesos, en vez del atolladero de los enfoques vía “códigos”. Sin embargo, este tránsito hacia la oralidad no ha estado exento de debates, en cuanto las ganancias en eficiencia tienen como contrapartida potenciales costos en la sustancia y precisión de los fallos.

La principal ventaja de la oralidad radica en que la resolución de casos puede ser más expedita, menos costosa y más precisa-transparente vs. la discusión escrita. Además, la oralidad suele acortar los largos y engorrosos procesos acusatorios (como la presentación de pruebas), con el beneficio de favorecer los principios de inmediación (contacto juez-procesado) y de concentración (mayor actividad procesal en el menor número de sesiones posibles), ver EAFIT (2013).

Adicionalmente, el sistema oral tiene la bondad de promover: i) la publicidad y accesibilidad del proceso, pues el desarrollo de los actos procesales se da en escenarios públicos, tanto de cara a las partes como a la sociedad; y ii) la economía procesal, en la medida en que disminuyen/eliminan las actuaciones y dilaciones innecesarias (prácticas tan arraigadas en la cultura santanderista-colombiana). Todo ello siempre que no se vulneren los principios de lealtad, responsabilidad y transparencia (ver Suárez, 2013).

Sin embargo, también se ha criticado el sistema oral, particularmente en lo referente a su implementación intermitente y asimétrica, pues en los casos complejos aún se recurre al sistema escrito con el ánimo de evitar una resolución precipitada, o reducir el desgaste logístico que implica un proceso oral con múltiples actores involucrados. Más aún, hay ocasiones en que la oralidad puede ser fuente misma de ineficiencias, cuando la naturaleza de la prueba no permite un análisis en el contexto oral o resulta muy exigente en tiempo por la preparación requerida. Ese es el caso de los interrogatorios a las partes, los testimonios y los dictámenes periciales sobre materias complejas (ver EAFIT, 2013).

Otra crítica a la oralidad está asociada a la sustancia y precisión de los fallos que se realicen por esta vía. Por ejemplo, en el caso del derecho civil colombiano, la Ley otorga al juez dos horas para emitir un fallo de fondo en un proceso verbal (Artículo 373 del Código General de Proceso). En un caso de alta complejidad, probablemente ese tiempo sea insuficiente para analizar, valorar y hacer asunción del material probatorio y, además, emitir una sentencia de fondo adecuadamente motivada. Esto corre el riesgo de poner en entredicho la capacidad del juez para impartir verdadera justicia en situaciones específicas.

En este debate sobre ventajas-desventajas del sistema oral cabe referirse a las cifras de eficiencia de los principales exponentes de las dos grandes visiones del derecho: Inglaterra (precursor del *common law*, inclinado por la oralidad) y Francia (abanderado del *civil law*, eminentemente escrito). También examinaremos el caso de México, pionero (con Colombia) de la oralidad en América Latina.

#### Inglaterra vs. Francia

Inglaterra y Gales lideraron la adopción de la oralidad al interior de la familia de países del *common law* a través de toda una serie de reformas adelantadas durante la primera mitad del siglo XIX. Con ello, el sistema judicial inglés jerarquizó la prueba oral por encima de la documental, implicando, entre otras cosas, que los jurados pudieran solicitar un juicio verbal de las partes, así como la participación directa del juez. Sin embargo, es importante anotar que en la última década del siglo XX se adelantaron reformas que morigeraron el alcance de la oralidad en el sistema

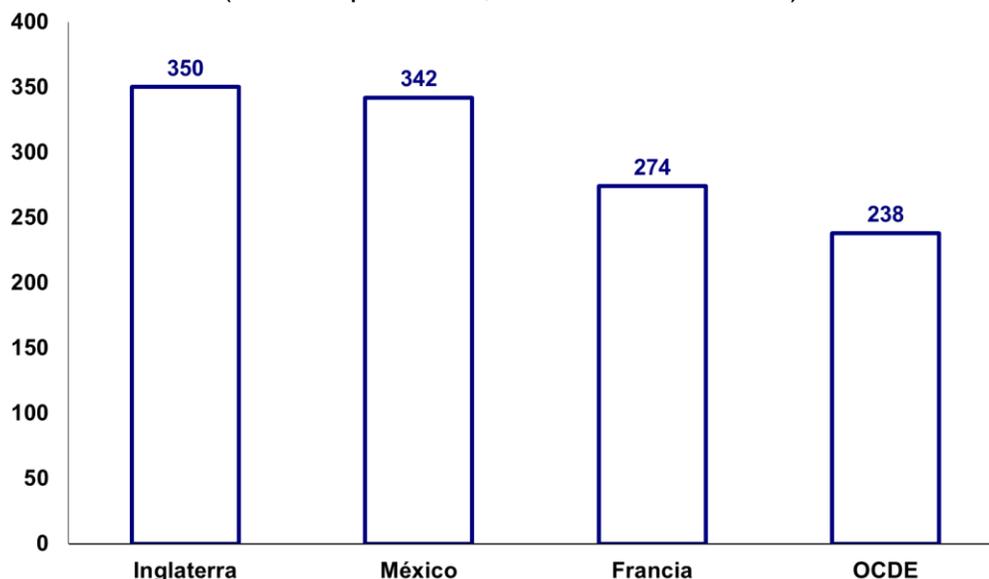
acusatorio-procesal inglés. Por ejemplo, el juez ahora debe tener conocimiento previo de las pretensiones de las partes por vía escrita.

Por su parte, Francia, precursor del derecho continental (o *civil law*), ha optado por darle supremacía a la escritura en materia procesal, dado que el intento de adoptar la oralidad tras las Guerras Napoleónicas (mediados de siglo XIX) no fue exitoso (ver EAFIT, 2013). En ese sentido, el sistema acusatorio francés aún se caracteriza por un uso excesivo de formalismos y de la escritura, en concordancia con su filosofía de darle “supremacía a los códigos” y no a la interpretación de los jueces (ver *Capítulo 1*).

Con esto en mente, las cifras sobre duración promedio de los juicios en primera instancia muestran una ventaja a favor de Francia (274 días) vs. Inglaterra (350 días), ubicándose ambos casos por encima del promedio OCDE (238 días), ver gráfico 11. Si bien a primera vista la oralidad pareciera no implicar mayores ganancias en eficiencia, lo cierto es que al considerar la duración total del juicio (agotando todas las instancias) dicha ventaja se revierte a favor de Inglaterra (777 días) vs. Francia (1.307 días). Aunque, a nivel de *clearance rate*, (razón entre procesos resueltos y procesos nuevos), Francia continúa liderando con una relación del 99% vs. 90% en Inglaterra (ver CEPEJ, 2018).

Ahora bien, dado que la eficiencia del sistema judicial no está medida exclusivamente por el uso relativo de la oralidad en materia procesal-acusatoria, es importante matizar el desempeño comparado de los dos sistemas a partir del entendimiento de otras dimensiones que determinan la eficiencia de la justicia.

**Gráfico 11. Duración de los procesos judiciales en primera instancia**  
(Días en promedio, vecindad 2016-2018)



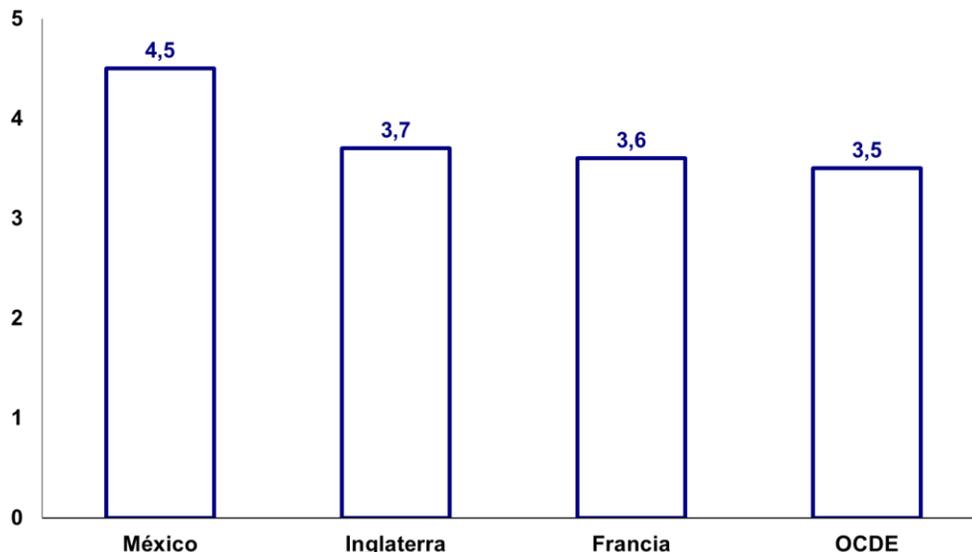
Fuente: elaboración Anif con base en OCDE y CEPEJ.

Gasto en Justicia/PIB. Inglaterra destina un 0.4% del PIB al sistema judicial (cortes, Fiscalía, organismos de control y servicios de apoyo jurídico), no muy diferente del resultado de Francia del 0.3% del PIB. Al ajustar por tamaño de la población, se observa una diferencia más amplia entre Inglaterra (€79 per cápita) vs. Francia (€66 per cápita), ver CEPEJ (2018). Esto podría sugerir una mayor eficiencia en el gasto en justicia en Francia en cuanto logra menores tiempos procesales (en primera instancia) y mayores tasas de resolución con un menor gasto público; sobre todo considerando que no hay mayores diferencias en criminalidad entre ambos países. Por ejemplo, en materia de robos, Inglaterra registra 2.700 casos por cada 100.000 habitantes (vs. 2.200 en Francia); y en homicidios las cifras llegan a 1.2/100.000 habitantes en Inglaterra (vs. 1.4 en Francia).

En términos de gasto en tecnología, tampoco parece haber mayores diferencias, con participaciones del 6% del total del presupuesto del sistema judicial destinado a dicho rubro en Inglaterra (vs. 4% en Francia). Por ejemplo, el gráfico 12 muestra que ambos países registran índices de uso de tecnología en justicia (referente a la implementación de las tecnologías de comunicación electrónica e intercambio de

información al interior de las cortes) muy similares de 3.6-3.7 (sobre un máximo de 6).

**Gráfico 12. Uso de tecnología en justicia**  
(Mínimo=0, máximo=6; 2016-2018)

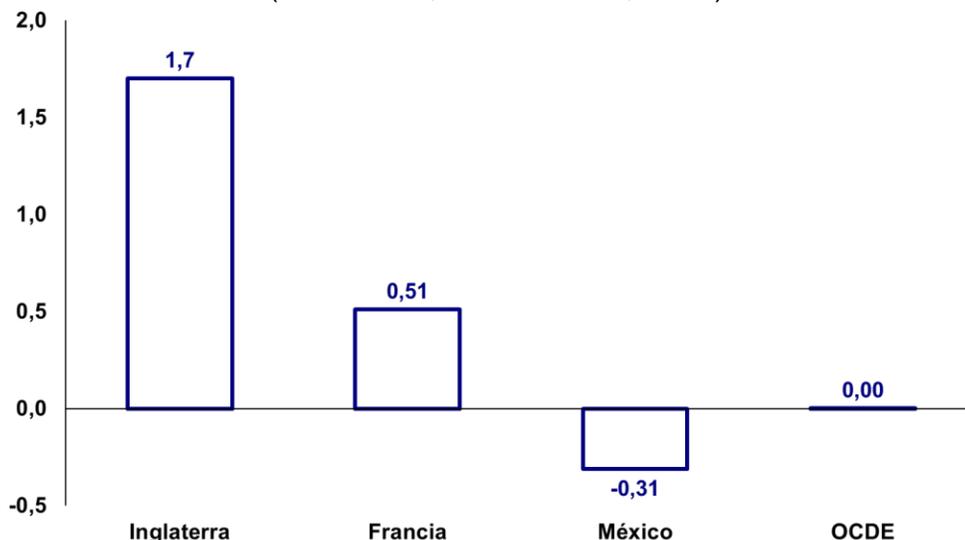


Fuente: elaboración Anif con base en OCDE y CEPEJ.

Número de jueces y costos. Inglaterra cuenta con solo 3 jueces/100.000 habitantes (la más baja de todos los países OCDE), mientras que Francia triplica dicha relación, llegando a 10 jueces/100.000 habitantes.

A nivel de especialización de dichos jueces, el “Índice de Especialización” (el cual considera el número de cortes o seccionales con jurisdicciones específicas en un único campo del derecho) muestra niveles elevados en Inglaterra (1.7, donde los jueces profesionales son escogidos del grupo de abogados con mayor experiencia y reputación) vs. lo observado en Francia (0.5), ver gráfico 13. Ello puede explicar el hecho de que las tasas de apelación (en primera instancia) en Inglaterra (7%) sean más bajas frente a lo reportado en Francia (12%), (ver CEPEJ, 2018).

**Gráfico 13. Índice de especialización de las cortes**  
(Mínimo=-3, máximo=+3\*; 2018)



Fuente: elaboración Anif con base en OCDE y CEPEJ.

\*Valores más elevados del índice señalan un mayor grado de especialización de las cortes.

Todo lo anterior evidencia cómo el análisis de las métricas de eficiencia requiere de un complejo entendimiento sobre las prioridades que cada país le asigna a la operatividad de su sistema judicial. A simple vista, pareciera que mientras Inglaterra le ha dado prelación a la calidad de los fallos, Francia ha optado por resolver los procesos en menores tiempos.

### México

El tránsito de México hacia la oralidad se dio en 2008, cuando se realizó una reforma constitucional al Sistema Penal Acusatorio, con el ánimo de reemplazar el sistema de juicios cerrados y con testimonios escritos por un sistema abierto y con énfasis en la oralidad, similar al de los países de la familia *common law* (v.g. Inglaterra, Estados Unidos, etc.). El objetivo central de esta transición era el de reducir los tiempos de pronunciamiento de los jueces a no más de 30 días.

Como se comentaba arriba, entre los aspectos a destacar de esta transición están: i) la presencia de los jueces en las audiencias; ii) la transparencia de las audiencias públicas; iii) la introducción de alternativas de detención preventiva; y iv) la disminución en los tiempos requeridos para procesar penalmente a un individuo (ver Bernal, 2015).

Sin embargo, se han detectado fallas y malas prácticas en algunas salas de oralidad del Sistema de Justicia Penal Acusatorio por cuenta de: i) no privilegiar el principio de oralidad; ii) falta de imparcialidad de los jueces e incumplimiento del principio de presunción de inocencia; y iii) carencia de capacidad técnica de los ministerios públicos.

Todo ello ha llevado a no contar con ganancias satisfactorias en la reducción de los tiempos de los juicios (primera instancia), con un registro promedio de 342 días (vs. 248 días en la OCDE). Esto a pesar de: i) el relativamente elevado gasto público en justicia (0.5% del PIB vs. 0.2%-0.3% del PIB observado en países del *common law* que han realizado el tránsito hacia la oralidad); y ii) el satisfactorio uso de la tecnología en el sistema judicial, con indicadores de implementación de 4.5 (vs. 3.5 promedio OCDE), ver gráfico 12.

Ello evidencia que las ganancias-bondades de la implementación de la oralidad deben ir acompañadas por un conjunto de reformas que permitan impartir verdadera justicia de manera ágil-expedita. Por ejemplo, resulta preocupante que en materia de especialización-formación de jueces, México registre pobres resultados (con un “Índice de Especialización” de -0.3 en 2018 vs. el promedio nulo de la OCDE).

### Colombia

La experiencia de Colombia no dista mucho de la de México, tanto en términos procedimentales como en materia de eficiencia y uso de sus recursos. El Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) fue creado en el Acto Legislativo 3 de 2002, instituido con el ánimo de acelerar los procesos penales, alejándose del antiguo esquema escrito-detallado y yendo a la parte sustantiva oral. Más adelante, la Ley 906 de 2004 vino a reglamentar el SPOA y desde 2005 se ha ido introduciendo gradualmente. La fase piloto arrancó por Bogotá y el eje cafetero (Armenia, Pereira y Manizales), quedando culminada en 2008 (ver Clavijo, 2011).

Posteriormente, el país dio un salto adicional en darle una mayor preponderancia a la oralidad mediante el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012). Allí se destacan los cambios referentes a: i) un sistema concentrado de audiencias

(preponderantemente orales), donde los jueces adelantan las diferentes etapas del proceso (proferir sentencias, practicar pruebas, entre otros); y ii) el concepto de procesos judiciales de duración razonable. De esta manera, se estableció un plazo de diez días para los jueces que no puedan dar su fallo oral de inmediato. Sin embargo, la cultura jurídica del país ha sido renuente a adoptar dichos cambios, incluso buscando abrir la posibilidad de que los jueces puedan retractarse de su dictamen inicial. Además, continúan teniendo “éxito” las prácticas dilatorias y temerarias de los abogados, sin que estos enfrenten sanción alguna.

Nótese cómo lo anterior resulta desafortunado, teniendo en cuenta la bondad de la oralidad en la duración de los procesos judiciales, evidenciándose en Colombia algo de mayor éxito respecto a lo observado a nivel internacional. Por ejemplo, el “Estudio de Tiempos Procesales” de la CEJ y el CSJ (2016) ha encontrado que un proceso penal escrito tiene una duración promedio de 978 días (2.7 años); mientras que, el de un proceso penal oral se ha logrado reducir a “solo” 336 días (0.9 años).

### **Solución**

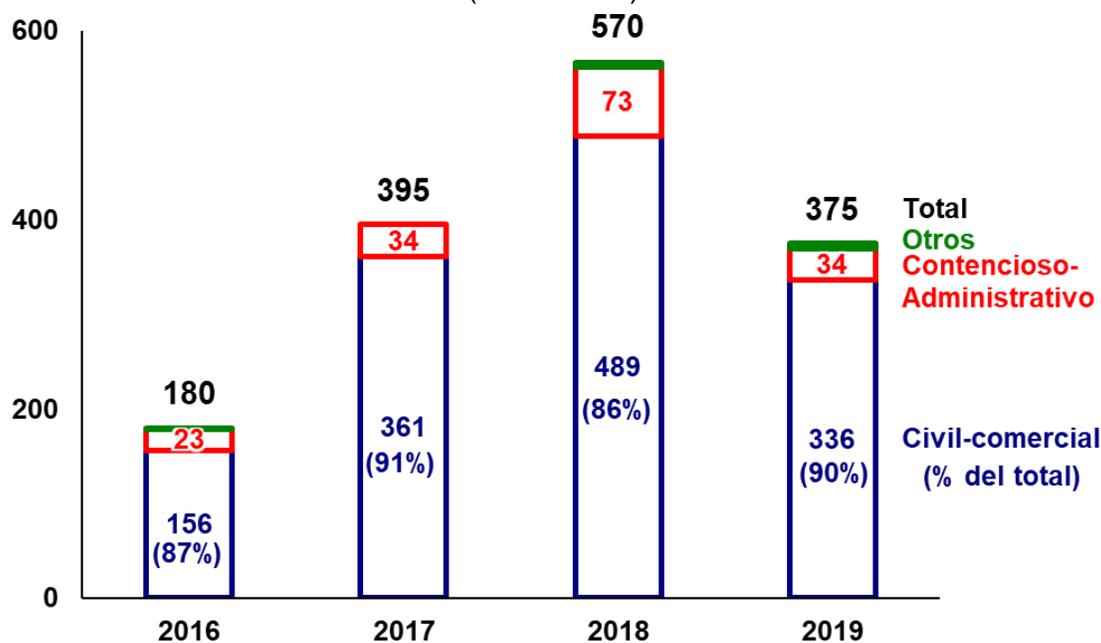
Todo lo anterior evidencia la necesidad de adoptar medidas estructurales que solucionen la situación actual de acumulación de procesos en la Rama judicial. Las propuestas de reforma enfocadas en este punto se han concentrado en: i) la transformación de la Sala Administrativa del CSJ, lo cual se abordó en el *Capítulo 2.3*; y ii) la necesidad de modernizar la Rama por la vía de tratamientos de choque-operativo, sistematización de procesos-información normativa y ahondar en el uso extensivo de la oralidad.

En lo referente a los tratamientos de choque-operativo, será clave replicar las medidas exitosas del Plan de Descongestión 2010-2015, especialmente en lo referente a la promoción de mecanismos alternativos. Entre ellos, se destacan: i) los juzgados provisionales, cuyo funcionamiento debe generar los incentivos correctos en la asignación de cargos, incluyendo no solo criterios de inventario sino además evaluando la eficiencia del despacho y las razones que explican la acumulación; y ii) los tribunales de arbitramento, los cuales tienen la posibilidad de

relevar con mayor facilidad a la Rama, contando con la resolución de disputas por particulares (árbitros) apropiadamente investidos.

En este último frente de tribunales de arbitramento, el gráfico 14 muestra cómo, si bien los casos atendidos han aumentado en los últimos años (aunque disminuyendo levemente a 375 en 2019), su penetración como alternativa para la resolución de disputas aún es baja. Ello evidencia el potencial para profundizar este mecanismo, sobre todo al considerar la eficiencia y corto tiempo de resolución de los casos (contrario a lo observado en la jurisdicción ordinaria), ver cuadro 7. Todo lo anterior ha llevado a que se considere la posibilidad de crear un Sistema Nacional de Arbitraje (SNA), con el objetivo de promover y fortalecer este mecanismo (especialmente en lugares donde aún no se ha implementado), así como para fomentar la capacitación de jueces y generar criterios consolidados (ver Cámara de Comercio de Bogotá, 2017).

**Gráfico 14. Solicitudes de arbitraje por naturaleza jurídica**  
(2016-2019)



Fuente: elaboración Anif con base en SICAAC.

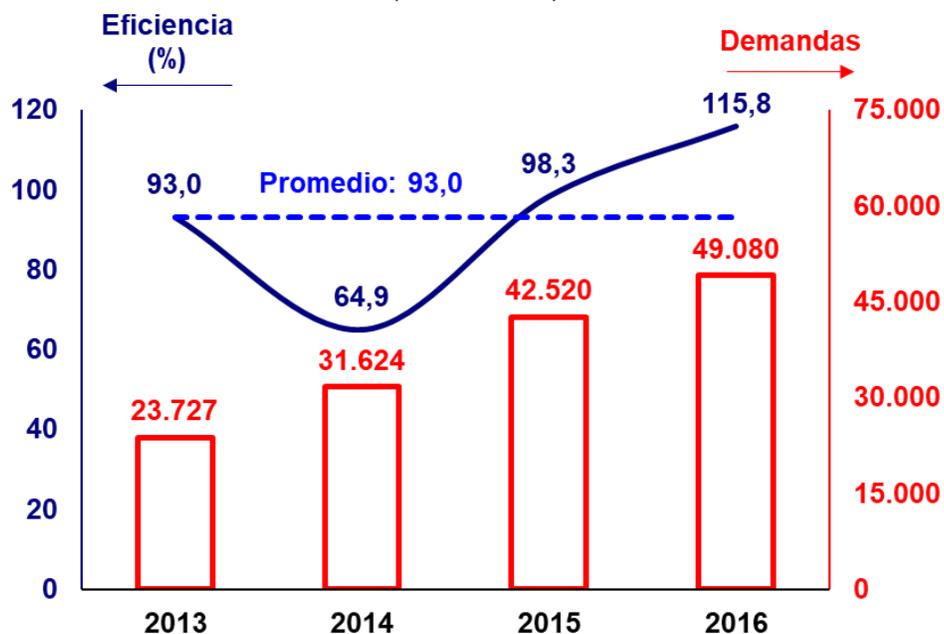
**Cuadro 7. Duración del trámite de arbitramento por motivo de terminación**  
(Meses, promedio 2013-2016)

	<b>Laudo</b>	<b>No pago honorarios</b>	<b>Retiro de la demanda</b>	<b>Audiencia de conciliación</b>	<b>Otros motivos</b>
Bogotá	14,9	8,8	8,1	8,1	6,7
Medellín	12,7	7,9	6,2	6,3	5,5
Cali	13,4	10,1	7,4	1,7	4,4
Otras	13,9	7,9	4,9	7,4	7,8
<b>Promedio nacional</b>	<b>14,2</b>	<b>8,6</b>	<b>7,1</b>	<b>5,8</b>	<b>6,4</b>

Fuente: elaboración Anif con Cámara de Comercio de Bogotá (2017).

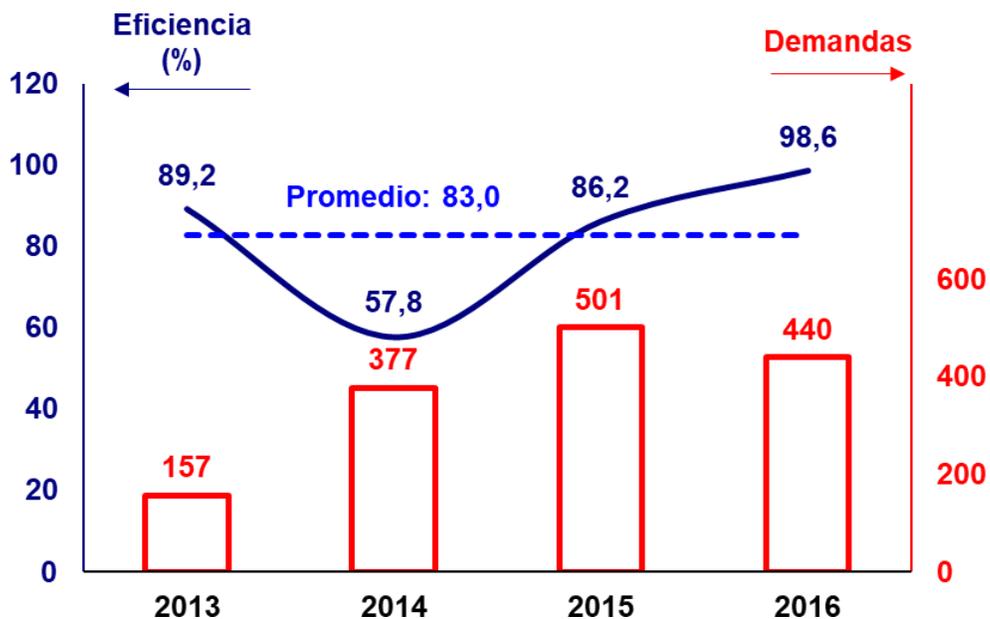
Adicionalmente, entre las alternativas de descongestión del sistema judicial, cabe evaluar la ampliación de las facultades jurisprudenciales especiales otorgadas a algunas Superintendencias. Por ejemplo, los gráficos 15 y 16 muestran cómo la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) recibió cerca de 50.000 demandas de defensa del consumidor en 2016 (con una tasa de eficiencia promedio del 93% durante 2013-2016) y alrededor de 400 demandas por competencia desleal en el mismo año (con una tasa de eficiencia promedio del 83%). En el caso de la Superintendencia de Sociedades (SS), el gráfico 17 muestra: i) las solicitudes por insolvencia, las cuales estarían llegando a cerca de 1.200 al cierre de 2019; y ii) las demandas recibidas por la delegatura para procedimientos mercantiles, con un saldo de 231 al corte de junio de 2019 (= 266 al corte de 2018 + 223 recibidas a junio de 2019 – 71 sentencias – 187 terminaciones anticipadas), ver Superintendencia de Sociedades (2019).

**Gráfico 15. Superintendencia de Industria y Comercio:  
Eficiencia en la resolución de demandas para la defensa del consumidor  
(2016-2019)**



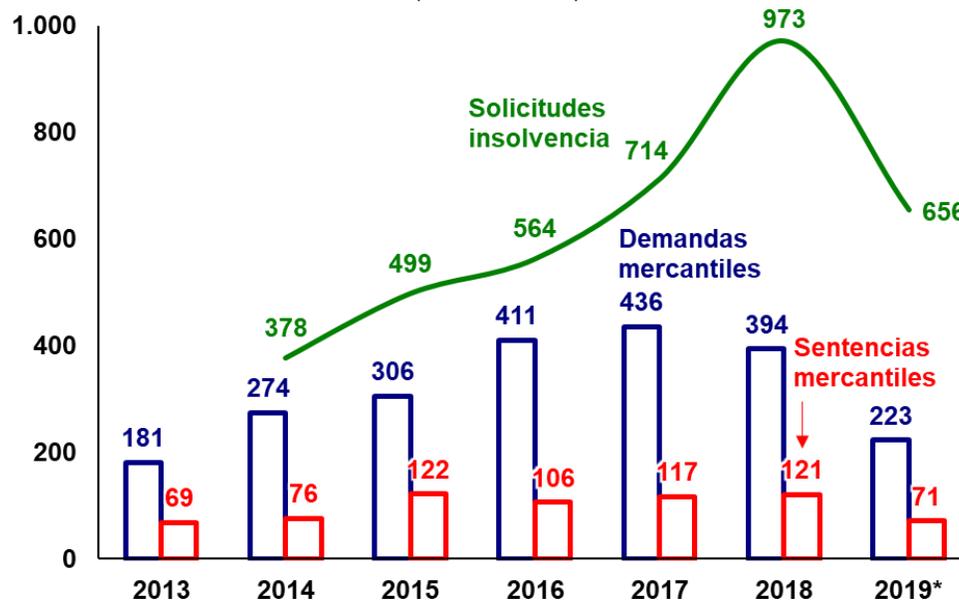
Fuente: elaboración Anif con base en SIC.

**Gráfico 16. Superintendencia de Industria y Comercio:  
Eficiencia en la resolución de demandas por competencia desleal  
(2016-2019)**



Fuente: elaboración Anif con base en SIC.

**Gráfico 17. Superintendencia de Sociedades: Demandas y Sentencias de la Delegatura para Procedimientos Mercantiles y Solicitudes de Insolvencia (2013-2019)**



\* Dato a junio de 2019

Fuente: elaboración Anif con base en SS.

Todo ello debe implementarse al tiempo que se realizan los cambios estructurales necesarios para que no se sigan acumulando nuevamente los procesos una vez acabado el plan de choque. Precisamente, varios analistas han argumentado que los problemas de la Rama van más allá del déficit de jueces para atender la creciente demanda. Lo que se requiere con mayor urgencia es de soluciones de fondo a los temas estructurales que explican la congestión judicial: el abuso de la tutela, la desbordada expansión de la jurisprudencia y los problemas institucionales en el diseño de las Altas Cortes. De no lograrse avances en estos frentes, no habrá productividad judicial que permita la aplicación de justicia pronta. Evidentemente, se requiere una visión completa de la justicia colombiana.

Con relación a la modernización de la justicia, se requiere dotarla de infraestructura que le permita levantar y procesar los casos de forma eficiente (electrónica y con seguimiento en tiempo real). Allí se deberá continuar fortaleciendo el sistema de información normativa, donde El Ministerio de Justicia y del Derecho debe culminar la puesta en marcha del Sistema Único de Información Normativa Suin-Juricol.

Aquí será clave tomar elementos de la experiencia internacional, donde incluso se ha avanzado en temas de *machine-learning* que automatizan la expedición inmediata de sentencias (sistema ya implementado en Argentina que lleva el nombre de *Prometea*). Estas herramientas de análisis de texto permitirán tomar los ingresos procesales al sistema y rápidamente detectar todos los casos del pasado, la jurisprudencia y los elementos pertinentes para realizar los fallos.

Por último, en materia del uso extensivo de la oralidad, existe un consenso sobre la necesidad de continuar avanzando en la adopción del SPOA. Sin embargo, no se debe desconocer que ello implica retos en materia de: i) calidad de la justicia, requiriéndose de un monitoreo permanente de las competencias de los jueces y abogados; y ii) mejores aplicaciones presupuestales a nivel del componente de inversión y mejor gestión conjunta de la Fiscalía, Medicina Legal y del INPEC (ver CEJ, 2016). Allí será necesario que la cultura jurídica del país continúe virando en favor de la agilización de procesos desde las bases educativas de abogados, jueces y demás participantes de la Rama.

### **3.2. Sistema carcelario**

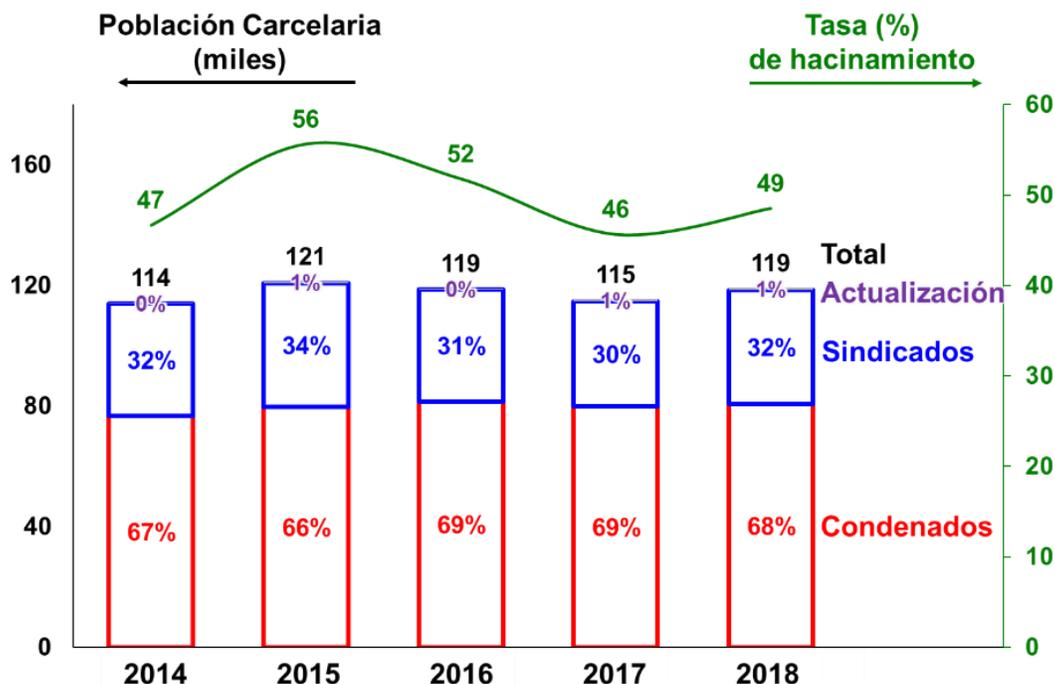
El sistema carcelario de Colombia cuenta con dos instituciones clave: la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). La USPEC fue creada con el objetivo de apoyar administrativamente al INPEC (Decreto 4150 de 2011), con las funciones de: i) gestionar y operar el suministro de bienes, servicios e infraestructura; y ii) brindar apoyo logístico y administrativo para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC. Por su parte, el INPEC (adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho) es el responsable desde 1992 de la ejecución de las sentencias y de las medidas de seguridad interpuestas por las autoridades. Adicionalmente, el INPEC se encarga de la atención básica de la totalidad de la población reclusa y la resocialización de los condenados.

### **Diagnóstico**

Desde tiempo atrás, se viene alertando sobre el drama humanitario que enfrenta el sistema carcelario en Colombia: i) elevado hacinamiento (a pesar de las “órdenes” perentorias de las Altas Cortes para acabarlo); ii) impunidad rampante (con los culpables en las calles y con inocentes sin juicios ni condenas en dichas cárceles); iii) desatención médica, con falta de personal médico, infraestructura, medicamentos y una política de prevención de enfermedades (ver Dejusticia, 2018); y iv) extorsión permanente a su interior, pagando gruesas sumas a sus carceleros (amparados en cerca de 80 sindicatos del INPEC) por beneficios como el acceso a armas-celulares, para incluir a los reclusos en las listas de trabajo-estudio o para cambiarlos de patio.

Actualmente, hay unas 119.000 personas reclusas en las cárceles de Colombia (= 81.000 condenados + 38.000 sindicados), representando una tasa de encarcelamientos de “solo” 25 presos/100.000 habitantes. A pesar de que esta tasa de encarcelamientos es casi la tercera parte de la que se observa en Estados Unidos (71 presos/100.000 habitantes), el hacinamiento actualmente bordea el 49% (vs. 28% en 2011, antes de la creación de la USPEC). Esto representa una sobrepoblación cercana a las 40.000 personas, frente a la capacidad de 80.000 (prácticamente estancada en los mismos niveles en el último quinquenio), ver gráfico 18. Peor aún, en las regiones Norte y Nor-Este del país el índice de hacinamiento ha llegado al 80%. Recordemos que la CC había denunciado esta situación como una “violación a los derechos humanos” (en 2008 y nuevamente en 2010), lo que había llevado al Congreso a expedir las Leyes 1760 de 2015 y 1786 de 2016 supuestamente para superarla.

**Gráfico 18. Población y hacinamiento carcelario**  
(2014-2018)



Fuente: cálculos Anif con base en INPEC.

De acuerdo con la USPEC, el 88% de la infraestructura carcelaria no cumple con los estándares establecidos, especialmente por su antigüedad. Más de 120 establecimientos carcelarios (de un total de 138) tienen más de 21 años de construcción (incluso cerca de 20 tienen más de 100 años), sin ninguna adecuación. De poco han servido las intervenciones de la ANI para agilizar la construcción de las cárceles adicionales.

Tampoco han servido los intentos de reforma del Ministerio de Justicia en lo concerniente a la corrupción dentro del INPEC. Con la llegada de la USPEC se esperaban avances en dicho frente. Sin embargo, continúan las extorsiones y sobornos al interior de las cárceles. Entre 2017 y 2018 se detuvieron a más de 120 funcionarios del INPEC, cifra que se considera mínima frente a la cantidad de negocios que existen entre presos e individuos de la institución a cargo.

El deficiente manejo de las cárceles invita cada vez más al triunfo de la corrupción dentro del aparato carcelario, en vez de constituirse en un elemento “correcional” y de preparación para una nueva vida fuera de la delincuencia.

### **Solución**

Las tareas pendientes en materia de justicia (“pronta y cumplida”) y encarcelamiento (con elementos de sana rehabilitación) son múltiples. Las propuestas en ese frente carcelario han venido planteando la necesidad de avanzar en: i) la expansión de la capacidad carcelaria del país, requiriéndose de estrategias de mejora de la infraestructura, donde se deberá además consensuar con la USPEC y el INPEC con el fin de tener información censal de los presos (ver Penal Reform International, 2012); y ii) la celeridad en la resolución de casos, pues el número de presos sindicados continúa aumentando (32% de la población privada de la libertad).

En el primer caso, dada la evidente estrechez fiscal del Gobierno Nacional, es imperativo impulsar las Alianzas Público-Privadas (APP) para garantizar los recursos que permitan cerrar el déficit de instalaciones que tiene el sistema carcelario (cuyas inversiones requeridas se estiman en \$1.5 billones, equivalente al 0.1%-0.2% del PIB). Para ello, será indispensable realizar adiciones a la Ley 1508 de 2012, de modo que se repliquen las buenas prácticas en inversión y gestión de infraestructura de transporte en la infraestructura social. Una condición necesaria para garantizar el desarrollo de estas inversiones pasa por incrementar la rentabilidad de este tipo de proyectos, pues los bajos retornos explican en gran medida el bajo apetito del empresariado en este sector (ver CCI, 2019).

La promoción de las APP sociales para financiar los déficits del sistema carcelario, tendría la bondad adicional de depurar los problemas de ineficiencia-corrupción que vienen rodeando al INPEC-USPEC desde hace un buen tiempo. Salvo capturas regulador-regulado, cuesta pensar que, bajo la gestión de un privado que busca maximizar sus beneficios, se repitan los expedientes de compras de colchones superiores a \$1 millón, por mencionar solo un sonado caso de corrupción-malversación de los recursos. Algunos analistas, e incluso el mismo INPEC, han

ventilado la posibilidad de adelantar una reestructuración total a la entidad, incluso liquidándola y creando una nueva dirección carcelaria, adscrita al Ministerio de Defensa, siguiendo el buen ejemplo de lo hecho con el antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

En lo referente a la tasa condenatoria, se ha venido discutiendo sobre la profundización de mecanismos que permitan agilizar la resolución de casos y en alternativas de castigos proporcionales al delito cometido. Allí será necesario mejorar las medidas de rehabilitación para lograr disminuir las tasas de reincidencia, que se encontraban en un alarmante 50% en 2018 (ver Salazar *et al.*, 2018). Ello resulta más preocupante al tener en cuenta que la mayoría de los reclusos tienen entre: 18-24 años (18%); 25-29 años (21%); y 30-34 años (18%).

En este frente de reincidencia, Fundación Ideas para la Paz (2018) ha mencionado que las intervenciones no deben limitarse a la imposición de condenas y programas de resocialización al interior del sistema penitenciario. Por el contrario, dichas intervenciones deben permitir la atención en cuatro momentos: i) antes de la reincidencia, con programas de prevención temprana enfocados a fortalecer la protección familiar o programas que faciliten el acceso a oportunidades y la inclusión social; ii) investigación, imputación y juzgamiento, con medidas encaminadas a aumentar las denuncias de los ciudadanos y el fortalecimiento de las habilidades-mecanismos de investigación judicial; iii) sentencia y ejecución de la condena, con programas de rehabilitación que incluyan mayores oportunidades educativas, desarrollo de habilidades laborales y apoyo psicológico; y iv) post-condena, con programas de atención institucional, que permitan un equilibrio entre control-vigilancia y asistencia-apoyo.

### **III. Propuesta de Reforma a la Justicia (A manera de conclusión)**

Después de haber analizado las principales problemáticas del sector justicia en Colombia y las posibles soluciones que se han venido planteando, en este capítulo

vamos a esbozar los elementos que Anif considera debería incluir una Reforma a la Justicia. Como veremos, la propuesta de Anif contiene elementos tanto estructurales, que requieren de cambios legislativos, como una agenda paralela de desarrollos operativos (aquellos que se pueden implementar a nivel de decretos o por simples reglamentaciones de las respectivas entidades). Cabe mencionar que varios de los elementos incluidos en la propuesta de Reforma desarrollan sobre medidas planteadas previamente desde el gobierno y reconocidos expertos-analistas del sector.

### **En el frente de Tutela:**

El mecanismo de tutela ha venido ganando un nivel desproporcionado en Colombia, permeando la justicia constitucional cada vez más aspectos de las interacciones cotidianas. Allí ha jugado: i) el activismo de la CC, pasando (en ocasiones) por alto normas-reglas para promover valores que pueden, a lo sumo, estar implícitos en la CP-1991 (ver Núñez, 2005) o que son competencia de los órganos elegidos democráticamente; y relacionado con lo anterior ii) la “infinita” conexidad de los derechos fundamentales de primera generación (como el derecho a la vida y la igualdad) con los de segunda o última generación (como la salud y la estabilidad laboral), así como la falta de claridad sobre el alcance de estos últimos. Ello ha derivado en un entramamiento jurídico por cuenta de la “tutelitis”, representando ya un elevado riesgo de entorpecimiento económico y social, con graves consecuencias para el bienestar de la ciudadanía.

A nivel estructural, la Reforma a la Justicia requeriría:

- Limitar-regular el uso de la tutela (particularmente contra sentencias, lo que se ha convertido en una fuente de inseguridad jurídica), de tal manera que ella deje de entorpecer la aplicación de los propios fallos judiciales y se use exclusivamente como vehículo para amparar los derechos fundamentales.
- Habilitar el direccionamiento de las tutelas hacia jueces de la jurisdicción y especialidad del derecho vulnerado (lo cual ya se viene implementando en los casos de tutelas contra sentencias). La Corte Constitucional debería ser

la encargada de habilitar esos jueces especializados y, para agilizar la evacuación de las tutelas, deberían crearse Cuerpos de Apoyo para los jueces seleccionados.

- Exigir que quien ejerza la acción de tutela esté legitimado para hacerlo (el titular del derecho afectado), evitando el abuso de este mecanismo. Ello solucionaría la problemática derivada de las “tutelatones”.
- Establecer términos de caducidad para la procedencia de la tutela, permitiendo preservar la seguridad jurídica.
- Avanzar en la reglamentación del “Incidente de Impacto Fiscal”, particularmente en lo referente a: i) precisar que este mecanismo procede cuando se alteran las finanzas de la Nación o de la entidad condenada tanto del orden nacional como del territorial; ii) habilitar el mecanismo contra sentencias de segunda instancia proferidas por los Tribunales en dichos frentes fiscales; y iii) considerar no solo el valor de la condena fijada en la sentencia sino también el efecto del precedente establecido en la providencia. Además, se requiere de una Ley Estatutaria que regule el Incidente de Impacto Fiscal para las providencias proferidas en los procesos de tutela (ver Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017).

Adicionalmente, deberían contemplarse las siguientes medidas operativas:

- Crear un Observatorio Constitucional (ver Botero, 2019). Ello con el ánimo de discutir-vigilar al activismo judicial de la Corte Constitucional (también denominado “*gobierno de los jueces*”). Entre las potestades de dicho Observatorio estaría: i) participar en litigios constitucionales cuando hayan razones de conveniencia ciudadana; ii) revisar la coherencia entre los comunicados de prensa de la Corte Constitucional y las sentencias que se profieren; iii) calificar los perfiles de los aspirantes a magistrados de la Corte Constitucional; iv) participar como *amicus curiae* en asuntos de interés colectivo; v) verificar que las intervenciones ponderen el Incidente de Impacto Fiscal; y vi) supervisar la compilación-unificación-difusión de la jurisprudencia constitucional.

- Implementar un sistema de gestión de información-respuesta de tutelas que permita el direccionamiento hacia jueces especializados. Esto, además, permitiría avanzar en el alcance del sistema judicial a través de la sistematización de los trámites de procesos (vía mayor tecnología), ampliando la presencia del sistema judicial en zonas geográficas de difícil acceso. En Colombia, se podría intentar el trámite en línea de tutelas, tipo los “*Online Dispute Resolution*” (ver CEJ, 2016).

**En el frente de Altas Cortes - Órganos de cierre:**

En la práctica, el arreglo institucional de la Constitución Política de 1991 (CP-1991) para el sector justicia ha resultado conflictivo en lo referente a la existencia de múltiples órganos de cierre (la Corte Constitucional, la Corte Suprema, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y las Jurisdicciones especiales). Ello como resultado de la posibilidad de interponer tutelas contra sentencias judiciales, lo que ha generado el llamado “choque de trenes”. Esto ha derivado en un sistema caracterizado por la alta inseguridad jurídica, dada la falta de certeza sobre las fuentes del derecho y el incumplimiento de la jurisprudencia de las Altas Cortes.

A nivel estructural, la Reforma a la Justicia requeriría:

- Realizar una reestructuración de la Rama Judicial, facultando expresamente a la Corte Constitucional como la última instancia de todos los frentes interpretativos del alcance de la Constitución (por encima del Consejo de Estado, la Corte Suprema y el Consejo Superior de la Judicatura). Allí cabe recordar que la CP-1991 le otorga a la Corte Constitucional el rol de garante de los derechos fundamentales. Por esa razón, situarla por encima de las otras Cortes en la interpretación de la protección de los derechos fundamentales inherentes al Estado Social de Derecho es el ordenamiento lógico para cumplir con este mandato.
- Limitar las tutelas contra sentencias. Si bien este mecanismo le debería permitir a la Corte Constitucional unificar y clarificar la jurisprudencia e

interpretación de los derechos fundamentales, en la práctica, no se han logrado acotar las causales de procedencia. Dichas causales continúan siendo demasiado laxas, siendo incapaces de contener el maremágnum de tutelas contra sentencias en la última década. Más aún, al inspeccionar los requisitos de procedibilidad establecidos por la CC, se tiene que estos no solo son laxos, sino que también redundantes, al ya estar definidos en lo dispuesto por las normas procesales ordinarias. Asimismo, si se revisan las causales de vías de hecho establecidas por la CC, es fácil constatar que todas ellas corresponden a motivos usuales de impugnación en los recursos ordinarios y extraordinarios previstos en la legislación procesal, con lo cual en realidad la tutela contra sentencias se constituye en la práctica en una instancia adicional más, con todos los problemas ya enunciados que ello implica.

- Introducir un término de caducidad, de modo que las sentencias proferidas por las Cortes no queden indefinidamente expuestas a ser desafiadas mediante la tutela. Ello en línea con los esfuerzos del Consejo de Estado por limitar a seis meses la procedencia de la acción de tutela contra sentencias para la rama contencioso-administrativa.
- Implementar nuevas formas-herramientas de unificación y simplificación de la jurisprudencia. Ello con el propósito de que los jueces puedan tener claridad sobre el estado actual del derecho y de ese “texto viviente” constitucional para poder impartir justicia. Adicionalmente, resulta clave la adopción de la medida contemplada en la propuesta de Reforma de la Administración Duque referente a que las Cortes den a conocer sus decisiones solo cuando hayan sido suscritas por los magistrados y se hayan registrado las aclaraciones de voto. De esta manera, se estarían suprimiendo los comunicados de prensa como un instrumento jurídico *de facto*.

Adicionalmente, deberían contemplarse las siguientes medidas operativas:

- Aplicar estrategias de formación obligatoria de los jueces, implementando un modelo integral de formación judicial (incluyendo el fortalecimiento de la

Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla), ver CSJ (2018). Debe tenerse en cuenta, no solo el estado actual del derecho y la forma apropiada de utilizar la jurisprudencia, sino también proporcionar elementos para que el juez continúe a la vanguardia una vez terminado su estudio formal (como la implementación de tecnologías de la información).

- Habilitar canales directos de comunicación cuando exista jurisprudencia disonante entre las Altas Cortes, de modo que se facilite llegar a consensos. Incluso, podrían conformarse “salas *ad hoc* de conciliación” entre los tribunales (como ocurre con el Senado y la Cámara), de modo que no queden en firme fallos contradictorios.

### **En el frente de Altas Cortes - Poder nominativo:**

El sistema actual de elección de las Altas Cortes parece haber heredado más los problemas que las bondades de los mecanismos que lo antecedieron. Por un lado, al ser los magistrados de la Corte Constitucional y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura elegidos por el Congreso, se abre la puerta a la captura política de la Rama. Por otra parte, se ha evidenciado que el mecanismo de renovación de magistrados a través de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura es inapropiado, pues promueve el amiguismo, el corporativismo, la endogamia y el paso de una Corte a la otra, al no usar ningún tipo de concurso en las listas de candidatos.

A nivel estructural, la Reforma a la Justicia requeriría:

- Establecer un mecanismo de concurso público (por mérito) para la determinación de la lista de candidatos a magistrados de la Corte Suprema y el Consejo de Estado, retirándole la facultad nominativa a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (ver Lalinde, 2015). Aquí se sugiere combinar el esquema de méritos con la discrecionalidad política mediante un concurso de listas cortas (conformada por los aspirantes con mejores calificaciones). Los regentes magistrados de las Altas Cortes elegirían a sus sucesores de los clasificados a dicha lista corta.

- Endurecer el mínimo de experiencia de los aspirantes, de tal manera que el ingreso a las Altas Cortes se entienda como la culminación de una exitosa carrera judicial (como ocurre en países como Estados Unidos), y no como el inicio de dicha carrera (como ocurre actualmente en Colombia). Dicho endurecimiento del requisito de experiencia debe ir acompañado por el incremento en la edad de retiro forzoso, con el propósito de que los magistrados ejerzan sus funciones en la totalidad del período para el que fueron designados.
- Mantener un debate abierto sobre el marco de inhabilidades de los magistrados, donde se debe velar por no generar incentivos perversos en las facultades electorales de las Cortes, evitando lo que se ha denominado como la “puerta giratoria”.

### **En el frente de Altas Cortes - Consejo Superior de la Judicatura (CSJ):**

El funcionamiento del CSJ no ha sido exitoso en Colombia. Por ejemplo, resulta inconsecuente que se haya designado a la Sala Administrativa del CSJ para eliminar la cooptación plena de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, pero que no se le hayan dado criterios claros para la elaboración de listas en la elección de magistrados. Esto ha derivado en un alto grado de corporativismo y amiguismo judicial.

Adicionalmente, el CSJ presenta fallas en lo relacionado con la gerencia y ejecución de sus funciones, pues no hay una alineación correcta de incentivos cuando es la misma entidad la encargada de diseñar, ejecutar, monitorear y fiscalizar el presupuesto de la Rama. Ello ha puesto en tela de juicio la transparencia de los reportes en múltiples ocasiones y resulta preocupante que el reporte estadístico de la Rama continúe siendo deficiente frente al requerimiento técnico que se necesita.

Ello evidencia la necesidad de reformar al CSJ, dados sus problemas de baja productividad, politización y corrupción.

A nivel estructural, la Reforma a la Justicia requeriría:

- Transformar la Sala Administrativa del CSJ para que se concentre en sus tareas de gobierno y le entregue las tareas de gerencia a una nueva entidad (ver CEJ, 2016). Esta nueva entidad debería aplicar principios de buen Gobierno Corporativo, acogiendo a estrategias que han desarrollado entidades como Colombia Compra Eficiente y Acuerdos Marco de Precios.

Adicionalmente, deberían contemplarse las siguientes medidas operativas:

- Conformar equipos multidisciplinarios en experiencia y especializaciones en la Sala Administrativa del CSJ.
- Adelantar una recolección sistemática de micro-datos que puedan ser complementados con los del Sistema Penal Oral Acusatorio de la Fiscalía. Allí se requiere de una base de datos consolidada de la Rama Judicial que permita mejorar su gestión, lo que a su vez resultará en la impartición eficiente de verdadera justicia en el territorio nacional. Por ejemplo, es preocupante que la Fiscalía no tenga registrado sistemáticamente a qué juez o juzgado llega cada caso.

Nótese cómo, si bien Anif considera acertada la propuesta del gobierno de eliminar el CSJ, otorgándole sus funciones a entidades con mejores capacidades productivas y menor politización-corrupción, la posibilidad de lograrlo luce mínima. Esto dada la dinámica perversa de “yo te elijo, tú me juzgas” que ha existido entre el Congreso y las Altas Cortes (cuyos integrantes son nombrados por el CSJ).

### **En el frente de Eficiencia de la Rama Judicial - Congestión y rezago tecnológico**

Colombia se ha venido consolidando como uno de los países que más destina recursos a su sistema judicial (cerca de un 1% del PIB en 2018), superando tanto el promedio de los países desarrollados (0.3% del PIB), como el de los referentes regionales (0.6% del PIB). Pese a ello, persisten deficiencias en la evacuación y los tiempos de los procesos judiciales. Lo anterior ha implicado que el inventario de procesos pendientes de evacuación no se haya logrado reducir de forma

significativa durante la última década, a pesar de todos los esfuerzos allí aplicados en materia de tratamientos de choque-operativo.

No han sido suficientes los esfuerzos recientes por lograr aparatos judiciales ágiles y asequibles mediante la adopción de la oralidad. Infortunadamente, la cultura jurídica del país ha sido renuente a adoptar dichos cambios, incluso buscando abrir la posibilidad de que los jueces puedan retractarse de su dictamen inicial. Además, continúan teniendo “éxito” las prácticas dilatorias y temerarias de los abogados, sin que estos enfrenten sanción alguna.

A nivel operativo, la Reforma a la Justicia requeriría:

- Implementar tratamientos de choque-operativo, donde será clave replicar las medidas exitosas del Plan de Descongestión 2010-2014, especialmente en lo referente a la promoción de mecanismos alternativos. Entre ellos, se destacan: i) los tribunales de arbitramento, con la posibilidad de relevar con mayor facilidad a la Rama, contando con la resolución de disputas por particulares (árbitros) apropiadamente investidos; y ii) juzgados de descongestión. En este último caso, cabe mencionar que la implementación de los juzgados provisionales debe generar los incentivos correctos en la asignación de cargos, incluyendo no solo criterios de inventario sino además evaluando la eficiencia del despacho y las razones que explican la acumulación.
- Dotar el sector de justicia de la requerida infraestructura que le permita levantar y procesar los casos de forma eficiente (electrónica y con seguimiento en tiempo real). Allí se deberá continuar fortaleciendo el sistema de información normativa, donde El Ministerio de Justicia y del Derecho debe culminar la puesta en marcha del Sistema Único de Información Normativa Suin-Juriscal. Aquí será clave tomar elementos de la experiencia internacional, donde incluso se ha avanzado en temas de *machine-learning* ayudando a sistematizar tipos de sentencias (como el *Prometea* que opera en Argentina).

- Avanzar en la adopción del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA). Sin embargo, no se debe desconocer que ello implica retos en materia de: i) calidad de la justicia, requiriéndose de un monitoreo permanente de las competencias de los jueces y abogados; y ii) mejores aplicaciones presupuestales a nivel del componente de inversión y mejor gestión conjunta de la Fiscalía, Medicina Legal y del INPEC (ver CEJ, 2016). Allí será necesario que la cultura jurídica del país continúe virando en favor de la agilización de procesos desde las bases educativas de abogados, jueces y demás participantes de la Rama.

Todo ello debe implementarse mientras se realizan los cambios estructurales necesarios para que no se sigan acumulando nuevamente los procesos una vez acabado el plan de choque. Precisamente, varios analistas han argumentado que los problemas de la Rama van más allá del déficit de jueces para atender la creciente demanda. Lo que se requiere con mayor urgencia es de soluciones de fondo a los temas estructurales que explican la congestión judicial: el abuso de la tutela, la desbordada expansión de la jurisprudencia y los problemas institucionales en el diseño de las Altas Cortes. De no lograrse avances en estos frentes, no habrá productividad judicial que permita la aplicación de justicia pronta. Evidentemente, se requiere una visión completa de la justicia colombiana.

### **En el frente de Sistema Carcelario**

De tiempo atrás, se viene alertando sobre el drama humanitario que enfrenta el sistema carcelario en Colombia: i) elevado hacinamiento (a pesar de las “órdenes” perentorias de las Altas Cortes para acabarlo); ii) alta impunidad; iii) desatención médica, por falta de personal médico, infraestructura, medicamentos y baja prevención de enfermedades; y iv) extorsión permanente al interior de las cárceles (en ocasiones proveniente de los propios guardias sobre los reclusos).

A nivel operativo, la Reforma a la Justicia requeriría:

- Expandir la capacidad carcelaria del país, requiriéndose de estrategias de mejora de la infraestructura, donde deberá consensuarse la visión USPEC

con la del INPEC; mejorarse la información censal sobre la población carcelaria. Impulsar las Alianzas Público-Privadas (APP) para garantizar los recursos que permitan cerrar el déficit de instalaciones que tiene el sistema carcelario (se estiman en \$1.5 billones, equivalente al 0.1%-0.2% del PIB). Estos recursos superan los estimados a raíz de la Ley 1508 de 2012. Una condición necesaria para garantizar el desarrollo de estas inversiones pasa por incrementar la rentabilidad de este tipo de proyectos, pues los bajos retornos explican el bajo apetito empresarial por trabajar en este sector (ver CCI, 2019).

- Crear mecanismos que permitan agilizar la resolución de casos y alternativas de castigos proporcionales al delito cometido. Allí será necesario mejorar las medidas de rehabilitación para disminuir las tasas de reincidencia, que actualmente rondan un alarmante 50%.

## Referencias

- Anif (2006a), “La tutela y el tránsito automotor en Colombia (Estudio de Caso 1)”, *Comentario Económico del Día* 31 de mayo de 2006.
- Anif (2006b), “La tutela y los derechos sociales (Estudio de Caso 2)”, *Comentario Económico del Día* 7 de junio de 2006.
- Anif (2017), “¿En qué quedó la reforma al sector justicia?”, *Informe Semanal* No. 1361 de mayo de 2017.
- Anif (2019a), “Ley de Financiamiento y Tributación 2019-2022”, *Informe Semanal* No. 1444 de enero de 2019.
- Anif (2019b), “Plan Nacional de Desarrollo (PND 2018-2022)”, *Informe Semanal* 1468 8 de julio de 2019.
- Arango R. (2011), “Justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales en Colombia aporte a la construcción de un ius constitutionale commune en latinoamérica”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*.
- Arango A. (2017), “Costo de las tutelas en salud en Colombia 1992 a 2016”, *Ciencia, Tecnología e Innovación en Salud, Vol. 2*.
- Bernal C. (2015), “Colombia”. En Libro *Defensa penal efectiva en América Latina*, junio de 2015.
- Botero C., García M., Guarnizo D., Jaramillo J. y Uprimny R. (2006), “Tutela contra sentencias: Documentos para el debate”, *DeJusticia*, octubre de 2006.
- Botero C. (2009), “La acción de tutela en el ordenamiento constitucional colombiano”, *Consejo Superior de la Judicatura*.
- Botero J.H. (2019), “Propuesta para la Creación de un Observatorio Constitucional”, agosto de 2019.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2017), “Informe Final del Diagnóstico del Arbitraje en el Territorio Nacional”, diciembre de 2017.  
<https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/MASC/Documentos/INFORME%20FINAL%20DIAGNOSTICO%20DE%20%20ARBITRAJE%20EN%20COLOMBIA%20VERSION%20FINAL.pdf>

- CC-Corte Constitucional (2015), “Sentencia de Unificación SU-627: Acción de Tutela contra Sentencia”, octubre de 2015.
- CC-Corte Constitucional (2018), “Sentencia de Unificación SU-116: Acción de Tutela contra Providencias Judiciales”, noviembre de 2018.
- CCI-Cámara Colombiana de la Infraestructura (2019), “Infraestructura y derecho”, 2019.
- CEJ-Corporación Excelencia de la Justicia (2013), “Aproximación a la historia de una década de transformaciones de la justicia colombiana”, octubre de 2013.
- CEJ-Corporación Excelencia de la Justicia (2015), “Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia”, octubre de 2015.
- CEJ-Corporación Excelencia de la Justicia (2014), “La acción de tutela: problemas críticos y alternativas de reforma”, junio de 2016.
- CEJ-Corporación Excelencia de la Justicia (2016), “Caracterización de la justicia formal en Colombia y Elementos para la Construcción de una Agenda Estratégica para su Mejoramiento”, Premio a la Investigación – Luis Carlos Sarmiento Angulo, junio de 2016.  
[http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/premio\\_luis\\_carlos\\_sarmiento\\_vf\\_0.pdf](http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/premio_luis_carlos_sarmiento_vf_0.pdf)
- CS-Corte Suprema de Justicia (1993), “Gaceta Especial Sala Constitucional: La Reforma Constitucional de 1991”, Gacetas Judiciales de la Corte Suprema de Justicia.  
[http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Especial%20Sala%20Constitucional/GJ%20I%20\(1991\).pdf](http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Especial%20Sala%20Constitucional/GJ%20I%20(1991).pdf)
- CSJ-Consejo Superior de la Judicatura (2018), “Plan Sectorial de Desarrollo Rama Judicial 2019 – 2022: Justicia Moderna con Transparencia y Equidad”.  
<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/26035296/Plan+Sectorial+de+Desarrollo+2019-2022.pdf/1744e358-886d-44ed-96b2-3c319b5ffa99>
- Clavijo S. (2004), “Descifrando la ‘nueva’ Corte Constitucional: Una evaluación al período 2001-2003”, Libros de Cambio, Alfaomega, febrero de 2004.
- Clavijo S. (2009), “Instituciones, leyes y pragmatismo económico”, Anif.

- Clavijo S. (2011), “Costos y Eficiencia de la Rama Judicial en Colombia: políticas de choque operativo”, Anif, octubre de 2011. <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/librojusticia-11.pdf>
- CEPEJ-Council of Europe European Commission for the efficiency of justice (2018), “European judicial systems Efficiency and quality of justice”, *CEPEJ Studies No.26*.
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017), “Informe Final”, diciembre de 2017.
- CSJ y CEJ (2016), “Resultados del Estudio de Tiempos Procesales”, abril de 2016. [https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES\\_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0)
- Defensoría del Pueblo (2017), “La Tutela: Los Derechos a la Salud y la Seguridad Social en Colombia”.
- Dejusticia (2018), “Política carcelaria en Colombia sigue siendo insostenible, agosto de 2014”. <https://www.dejusticia.org/politica-carcelaria-en-colombia-aun-es-insostenible-comision-de-seguimiento-a-crisis-del-sistema-penitenciario-y-carcelario/>
- EAFIT (2013), “La implementación de la oralidad: ¿una amenaza a la actividad probatoria?”, *Semillero de investigación en Derecho Procesal de la Universidad EAFIT*, 2013.
- Fundación Idea para la Paz - FIP (2018), “¿Qué hacer con la reincidencia delincinencial? El problema y sus posibles soluciones”, *Notas Estratégicas* No. 4 de marzo de 2018. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5ae0ab974baff.pdf>
- Lalinde S. (2015), “Hacia un diseño que garantice en grado adecuado la independencia de la rama judicial y la mejor fórmula de selección de magistrados de altas cortes”, *DeJusticia*, febrero de 2015.
- López D.E. (2006), “El Derecho de los Jueces”, *Universidad de los Andes*.
- Mandl U., Dierx A. y Ilzkovitz F. (2008), “The effectiveness and efficiency of public spending”, *European Economy Economic Papers* 301, febrero de 2008.

- Núñez A.J. (2015), “Manifiesto por una Justicia Constitucional Responsable”, *Legis Editores*.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2013), “Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective”, *OECD Economic Policy Papers*, junio de 2013.
- Penal Reform International (2012), “A year of action towards fair and effective criminal justice”, Annual report, 2012.
- Salazar N., Fernández F. y Gutiérrez D. (2018), “Justicia y gasto público”, *Fedesarrollo*, octubre de 2018.
- Superintendencia de Sociedades (2019), “Procesos Mercantiles: Datos y Cifras con corte 30 de septiembre de 2019”, octubre de 2019.
- Suárez U. (2013), “Las Pruebas en Procesos Orales Civiles y de Familia CGP - Ley 1564 de 2012 Decreto 1736 de 2012”, Consejo Superior de la Judicatura - Plan de Formación de la Rama Judicial.
- Tamayo J. y Jaramillo C. (2012), “El precedente judicial en Colombia: papel y valor asignados a la jurisprudencia”, *Colección perspectivas del Derecho*.
- Torres H. (2013), “Gobierno, administración y presupuesto de la justicia”. En CEJ-Corporación Excelencia de la Justicia (2013), “Aproximación a la historia de una década de transformaciones de la justicia colombiana”, octubre de 2013.
- Uprimny R. (2003), “El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal”, *DeJusticia*.
- Uprimny R. (2005), “La justicia colombiana en la encrucijada”, *DeJusticia*.
- Uprimny R. (2012), “Reforma a la justicia y cooptación”, *El Espectador*, mayo de 2012.
- Uprimny R. y Durán J. (2014), “Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, mayo de 2019.
- World Justice Project (2019), “Rule of Law Index”, febrero de 2019.