

Radiografía CEJ

**Análisis de la Justicia en Colombia a
Partir de las Cifras**



Uno de los pilares más importantes para la consolidación de un Estado social de Derecho es el ejercicio riguroso de la sociedad civil. En el marco de la conmemoración de los 25 años de nuestra entidad, aunque nos complace la satisfacción del deber cumplido, son cuantiosas las reflexiones suscitadas producto de nuestro trasegar como centro de pensamiento.

En estos 25 años la Corporación Excelencia en la Justicia ha estado comprometida con el seguimiento minucioso al mandato constitucional que faculta al Estado a garantizar el acceso a un sistema de justicia, capaz de dirimir imparcial y oportunamente los conflictos que pudiesen surgir en el curso normal de la vida en sociedad.

La justicia es por excelencia la puerta de entrada para la protección efectiva de los derechos fundamentales y constituye por demás el eje central del desarrollo económico. Si bien el país ha materializado avances significativos en términos de cobertura, ciertamente fenómenos como la mora judicial han logrado permear la legitimidad de la justicia y sus instituciones.

Como centro de pensamiento líder en materia de justicia, en esta oportunidad la Corporación Excelencia en la Justicia tiene el honor de presentar *Radiografía CEJ - Análisis de la Justicia en Colombia a Partir de las Cifras*, un espacio que congrega las apreciaciones suscitadas entre 9 destacados académicos en torno a las principales estadísticas sobre la justicia de nuestro país.

Este informe es una iniciativa entre muchas otras más, mediante la cual la Corporación Excelencia en la Justicia modula un espacio de reflexión en torno a las circunstancias que obstaculizan la consecución de un sistema de justicia con los mejores estándares, pero más importante que eso, circunscribe valiosas pautas encaminadas en esa dirección, todas ellas evocadas desde la academia.

Contenido

capítulo 1: Percepción de las y los colombianos sobre la justicia de nuestro país <i>María Helena Luna Hernández</i> <i>Jueza Penal y Docente Universitaria</i>	4
capítulo 2: Desafíos para el acceso efectivo a la justicia en Colombia <i>Diana Carolina Orlarte-Bácares</i> <i>Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana</i> <i>Juan Carlos Botero Navia</i> <i>Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana</i>	10
capítulo 3: Balance de la gestión judicial en Colombia <i>Natalia Ángel Cabo</i> <i>Directora del Área de Derecho Público-Constitucional de la Universidad de los Andes</i>	16
capítulo 4: El relieve de la acción de tutela y el problema no resuelto del cumplimiento de sus sentencias <i>Néstor Iván Osuna Patiño</i> <i>Exmagistrado, Exconjuez y Docente Universitario</i>	27
capítulo 5: Realidad del sistema penal acusatorio en Colombia <i>Ángela María Buitrago Ruíz</i> <i>Exfiscal Delegada Ante la Corte Suprema de Justicia y Docente Universitaria</i>	34
capítulo 6: Populismo punitivo y ausencia de políticas públicas preventivas como agravantes del hacinamiento carcelario <i>Fabio Humar Jaramillo</i> <i>Abogado Litigante y Docente Universitario</i>	45
capítulo 7: Análisis sobre el estado actual de los mas en Colombia <i>Gustavo Andrés Piedrahíta Forero</i> <i>Director del Centro de Arbitraje y Conciliación de la CCB</i>	51
capítulo 8: Una justicia enferma requiere diagnóstico y tratamientos interdisciplinarios <i>Juan Carlos Durán Uribe</i> <i>Profesor de Cátedra y Coordinador del Programa de Formación Judicial de la Universidad de los Andes</i>	59
capítulo 9: Consideraciones finales <i>Ana María Ramos Serrano</i> <i>Exsubdirectora de la CEJ, Exviceministra de Justicia, Magistrada Auxiliar de la Corte Constitucional y Docente Universitaria</i>	66

CAPÍTULO 1

PERCEPCIÓN DE LAS Y LOS COLOMBIANOS SOBRE LA JUSTICIA DE NUESTRO PAÍS



María Helena Luna Hernández
Jueza Penal y Docente Universitaria

Colombia es un país donde las condiciones de pobreza y exclusión reflejan la realidad y percepción sobre la falta de respuesta institucional ante dicho panorama. Estas condiciones son causa y efecto de formas de criminalidad, sumadas las discordantes conceptualizaciones en materia de política criminal para responder a dicha problemática. Es decir, esta percepción se sustenta en la gran evidencia del detrimento de la calidad de vida y la menguada protección de bienes jurídicos cuya relevancia es incluso reforzada¹.

Que el 62,7% de los colombianos y las colombianas considere que en el país no se protegen y garantizan los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad evidencia una realidad social e institucional, que tiene punto de encuentro en el incumplimiento de la fórmula suscrita con la promulgación de la Constitución Política de 1991, esto es, de un Estado social y democrático de Derecho, que estableció un catálogo abierto de derechos fundamentales y principios, y se pretendió que se encontraran dotados de eficacia directa, prevaleciendo incluso sobre la normativa de orden legal. Esta percepción da cuenta de lo que más de la mayoría considera como incumplimiento o falta de materialización de dicho programa constitucional (cuya responsabilidad también recae en la

¹Interés superior de la niñez, por ejemplo.

función judicial del poder del Estado).

El sistema judicial no está aislado, sino que pertenece a un contexto. Es el reflejo de la sociedad, de lo bueno y de lo malo. Esto no solo se evidencia en la conformación o distribución de cargos entre magistrados y juezas, sino en la forma como se crea, interpreta y decide en derecho. Es decir, que el 65,7% de los colombianos considere que en el país no se protegen y garantizan los derechos de las mujeres tiene mucho que ver con la administración de justicia, en ocasiones la falta de acceso a la misma y la denegación de derechos.

La segregación vertical por sexo en la rama judicial (magistrados de altas cortes en contraste con juezas municipales), es una realidad que da cuenta de profundas desigualdades y sesgos discriminatorios que perjudican a las mujeres, y que pueden evidenciarse en factores como la falta de priorización de delitos en los que éstas son víctimas.

Aunado a lo anterior, esa falta de priorización y debida diligencia para atender, prevenir y judicializar las causas penales de violencias contra las mujeres se evidencia en la falta de consistencia y diagnóstico social con indicadores de nuestra política criminal. El artículo 12 de la ley 1761 de 2015, señala que desde el 2016 se debió adoptar un Sistema Nacional de Estadísticas sobre Violencia Basada en Género, incluyendo allí a varias entidades para que unificaran y recopilaran datos sobre estas violencias, los servicios prestados, el estado del proceso judicial, entre otra información indispensable para la definición de políticas públicas.

A la fecha no tenemos dicho sistema en funcionamiento y existe una disparidad de cifras en cada institución. Esto impide concretar políticas públicas concordantes con la realidad, que también pueda utilizarse para efectos preventivos en materia de violencias contra las mujeres.

Aunque existe avance en derechos de minorías étnicas y sociales en los últimos años², lo cierto es que si el 66,7% de los colombianos y las colombianas considera que en el país no se protegen y garantizan los derechos de

²Reconocimiento de territorios para pueblos étnicos, consideración como parte del acuerdo de paz.

estos grupos, esta percepción puede también recoger una realidad y deuda histórica que aún no termina de dimensionarse, para lo cual en primera medida debe propenderse por la consolidación de datos oficiales claros sobre los grupos étnicos y su conformación, pues en igual sentido del punto anterior, esto es indispensable para la creación de políticas públicas.

La percepción de la corrupción en los órganos del poder público se une a la debilidad institucional para cumplir una promesa constitucional y un plan de acción delimitado por la misma Carta Magna. El aumento de la inequidad y las brechas sociales se refleja también en la composición de la rama judicial del poder público. No solo existe una representación centralista y sexista en las altas cortes, sino que los procesos de elección no generan confianza, pues no reducen las brechas de oportunidades y tampoco reflejan mayores cambios o diversificación en su composición. La Corte Suprema de Justicia (especialmente las Salas Penal y Civil), reflejan la segregación vertical por sexo, por ejemplo. Estos indicadores se replican en los órganos de control y poder, por la falta de claridad y acceso a los cargos.

También ocurre con órganos como la Fiscalía, cuya posibilidad de ingreso y permanencia es desconocida para la mayoría de la población, por lo que la falta de un sistema de ingresos y ascensos al alcance de todos y con la claridad de sus procesos, aumenta la desconfianza y percepción de corrupción.

En consonancia con el punto anterior, para la ciudadanía no siempre es tan clara la forma de selección y nombramiento, y cuando lo es (concursos de jueces y Procuraduría, por ejemplo), no sucede lo mismo con los procesos de evaluación del funcionario y rendimiento de su desempeño (más allá de la estadística, en lo concerniente al sistema de responsabilidad interno de cada entidad o la supervisión del caso).

Las barreras de acceso a la administración de justicia y el prolongado tiempo de duración de los procesos, pueden ser factores determinantes para que poco más de la mitad de los colombianos considere que los tribunales de justicia del país no garantizan un juicio justo.

La dirección en la cual debería moverse nuestro país para mejorar la manera en la cual los colombianos perciben la justicia en Colombia, debe

ser mediante el fortalecimiento del sistema de méritos, especialmente en la rama judicial del poder público (incluyendo la Fiscalía). Aspirar a desempeñarse como funcionario/a, sea de juez o fiscal, requiere criterios claros, transparentes para la ciudadanía y con parámetros de idoneidad para el cargo postulado. Lo anterior es elemental en la pretensión de materializar un Estado social y democrático de Derecho.

La nueva Carta Política sitúa su enfoque en el valor individual del ser humano, evidenciado en la demarcación de fines estatales concretos que propenden la mejora de vida de sus asociados; lo que a su vez deriva en la necesaria consagración de derechos humanos de segunda y tercera generación con supremacía constitucional, que en un plano real significa la forma de involucrar a perpetuidad las políticas públicas y la inversión social que requiere la concreción de un modelo social de Estado.

La forma de acceder a la justicia y garantizar su administración oportuna, es sin duda un indicador estructural sobre el cumplimiento de dicho programa constitucional, pues entre los fines y principios del nuevo modelo Estatal, se destacan los relacionados con la justicia –material–, la igualdad³ y la dignidad humana.

PRINCIPALES CIFRAS DE PERCEPCIÓN CIUDADANA

La Encuesta de Cultura Política del DANE en 2019 tuvo una muestra total de **43.156** personas mayores de edad del territorio nacional⁴. Entre los hallazgos más importantes se destaca que:

- El **62,7%** de los colombianos considera que en Colombia **NO** se protegen y garantizan los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad.

³La Corte Constitucional en Sentencia T-406 de 1992 estableció la obligación en cabeza de los poderes públicos del Estado de velar por la distribución e igualación de bienes materiales.

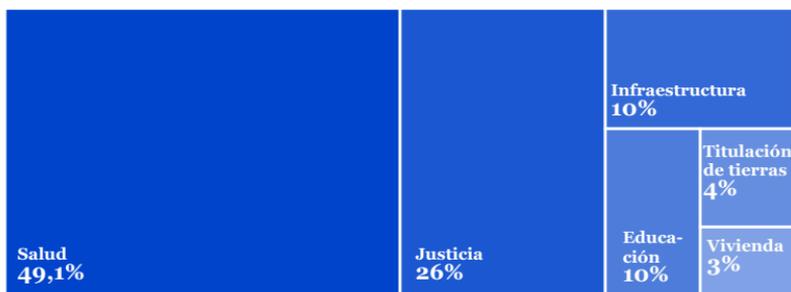
⁴Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Encuesta de Cultura Política. Bogotá: DANE. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>

- El **65,7%** de los colombianos considera que en Colombia **NO** se protegen y garantizan los derechos de las mujeres.
- El **66,7%** de los colombianos considera que en Colombia **NO** se protegen y garantizan los derechos de las minorías (étnicas y sociales).

La mayoría de los colombianos considera que durante el último año el nivel de corrupción en el país ha aumentado:

- El **59,1%** considera que el nivel de corrupción en la Rama Judicial es alto o muy alto.
- El **49,1%** considera que el nivel de corrupción en los Órganos de Control es alto o muy alto.

Para los colombianos la justicia es, después de la salud, el segundo sector en el cual se presentan los casos más graves de corrupción:

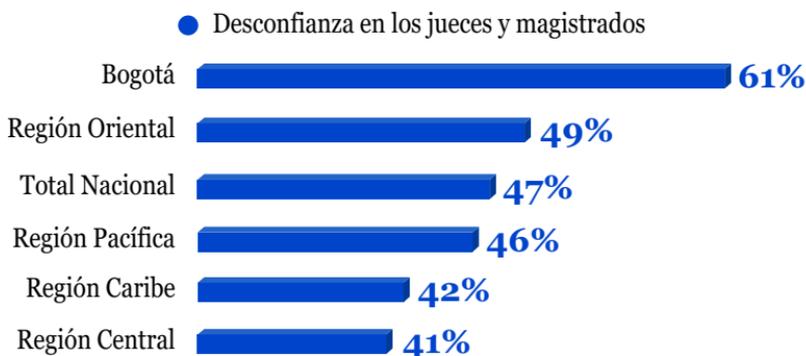


Entre los Órganos de Control, la Defensoría del Pueblo es la entidad con menor nivel de desconfianza para los colombianos:

- Desconfianza en los Órganos de control



Por otro lado, el **47%** de los colombianos **NO** confía en los jueces y magistrados del país, no obstante, en regiones como Bogotá el nivel de desconfianza hacia estos supera el **60%**:



En esa misma línea el Barómetro de las Américas para Colombia en 2018 reveló, con una muestra total de **1.663** personas, que⁵:

- El **53,6%** de los encuestados considera que los tribunales de justicia **NO** garantizan un juicio justo. Esta idea es más frecuente entre las mujeres que entre los hombres.

⁵Observatorio de la Democracia. Explorador de datos [sitio web]. Bogotá: Universidad de los Andes. [Consultado el 28 de marzo de 2021]. Disponible en <https://obsdemocracia.org/explorar-datos/>

CAPÍTULO 2

DESAFÍOS PARA EL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA EN COLOMBIA



Diana Carolina Olarte-Bácares

Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas
de la Universidad Javeriana



Juan Carlos Botero Navia

Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias
Jurídicas de la Universidad Javeriana

En Colombia, pese a existir abundante normativa, mecanismos procesales y muchos operadores de justicia, formales e informales, las necesidades de justicia de la población continúan insatisfechas. Dicha brecha de acceso es particularmente aguda en las zonas rurales, pero se presenta también en los centros urbanos, afectando particularmente a los estratos socioeconómicos más bajos de la población.

Los objetivos de acercar el servicio de justicia al ciudadano en las regiones, y mejorar la coordinación interinstitucional de las diversas entidades vinculadas al sector justicia en los niveles nacional, departamental y local, están en sintonía con desarrollos internacionales (ODS 16) y con hallazgos de investigaciones recientes realizadas en el país. Sin embargo, lograrlos en la práctica ha sido un reto desde hace varias décadas. En particular, en el complejo marco del manejo de la rama creado en la Constitución del 91 y en sus múltiples reformas.

En el marco de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, “La justicia es el hilo conductor que une los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin una mayor justicia, el mundo no podrá dar fin a la pobreza, reducir la desigualdad, asistir primero a

los más excluidos, crear condiciones para oportunidades compartidas y sostenibles de prosperidad, ni tampoco promover la paz y la inclusión”⁶.

Hoy, la enorme distancia existente por ejemplo entre la consagración de derechos fundamentales en nuestra constitución, y su efectiva materialización en la vida cotidiana de millones de personas es una inclemente realidad. Sucesos coyunturales como la pandemia del COVID-19 hicieron más evidente y profunda la grieta en el acceso a la justicia y la satisfacción de los derechos en Colombia y en el mundo. Los desafíos jurídicos explícitos e implícitos en los ODS ponen a la comunidad jurídica en una posición única para fortalecer el Estado de Derecho a través de su cumplimiento.

Algunos desafíos de la reforma a la justicia son garantizar el acceso a la justicia en el nivel local y rural, aumentar la presencia de las autoridades en el nivel municipal, articular la oferta existente y diseñar una oferta de justicia teniendo en cuenta las necesidades jurídicas específicas en cada territorio, las experiencias y autonomía de los mecanismos de resolución de disputas propios de las comunidades, y los retos para la administración de justicia a nivel territorial en un contexto de economías ilegales, violencia y conflicto armado.

Las dificultades persistentes son de diversa índole, desde temas de competencia hasta asuntos presupuestales. Por ejemplo, en las Casas de Justicia, que han sido una herramienta útil para acercar el servicio de justicia al ciudadano a nivel local y para cobijar diversas entidades bajo el mismo techo, se presentan situaciones de falta de coordinación que dificultan la prestación del servicio. En la práctica, aunque todos los servicios están en el mismo lugar, cada entidad sigue haciendo su parte de manera independiente, con presupuesto, línea de mando y políticas independientes. No se ha logrado una articulación del servicio desde la necesidad del ciudadano.

Es necesario el establecimiento de un diseño de política pública de acceso a la justicia en Colombia, que redistribuya las competencias de los operadores de justicia, buscando procedimientos más rápidos y simples al servicio de la comunidad. Como también que contemple la coordinación con las

⁶El Grupo de Trabajo sobre la Justicia (2019). Justicia para Todos. New York: Center on International Cooperation. Disponible en <https://www.justice.sdg16.plus/report>

experiencias locales de solución de conflictos. Se debe crear una política pública para incrementar la credibilidad y la confianza de la población en el sistema de justicia estatal. Así como una política criminal adecuada, para desmontar las estructuras de administración de justicia de los grupos armados. El Estado debe también analizar mecanismos de coordinación, fortalecimiento y financiación de los sistemas consuetudinarios, instituciones locales formales e informales de administración de justicia y jurisdicciones especiales.

La obtención, recolección, tratamiento y análisis de datos sobre el desempeño de las autoridades son actividades esenciales para que las propias autoridades y la ciudadanía en general, conozcan la calidad de los servicios prestados y la percepción de la ciudadanía y de otros agentes frente al funcionamiento del Estado. En el caso de la administración de justicia e instituciones relacionadas, diferentes ordenamientos, así como organismos internacionales han reconocido el papel que tiene la recolección y análisis de datos no solo en el continuo mejoramiento del servicio de resolución pacífica de disputas, sino también su impacto en bienes sociales más amplios.

PRINCIPALES INDICADORES DE ACCESO

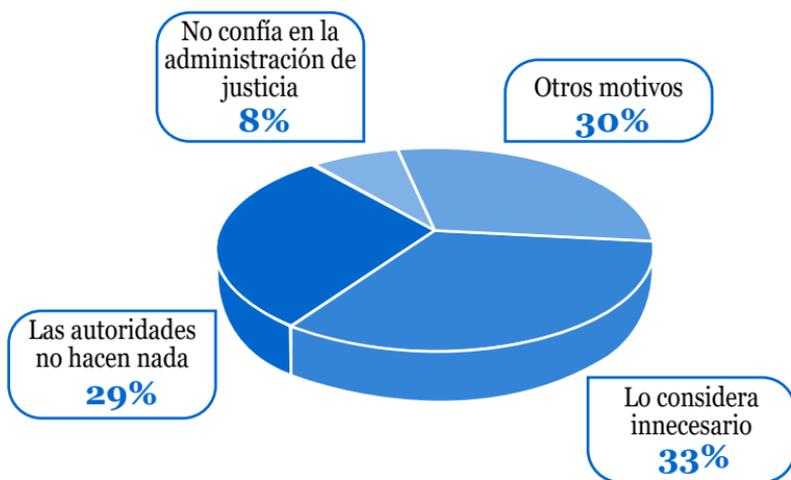
En 2020 la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE tuvo una muestra total de **129.709** personas de 15 años y más del territorio nacional⁷. Entre las novedades más importantes de esta nueva edición de la encuesta se destaca el capítulo sobre necesidades jurídicas de la población general del país.

Sobre este último respecto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de la mano de Open Society Foundations, resalta la importancia de identificar las necesidades jurídicas de la población como condición necesaria para fortalecer el acceso a la justicia y por esa misma

⁷Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Bogotá: DANE. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc>

ruta promover el crecimiento inclusivo⁸.

Según la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, durante el 2019 solo **3** de cada **10** víctimas de un delito en Colombia denunciaron el hecho ante una autoridad competente⁹. Entre los motivos más frecuentes para no denunciar están:

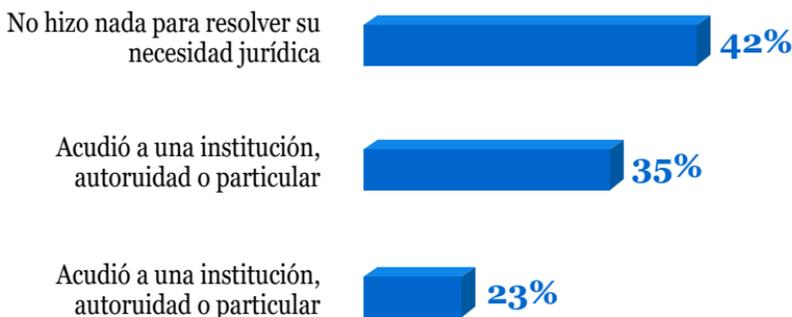


En relación con el capítulo sobre necesidades jurídicas, el **17%** de los encuestados mayores de edad reportaron haber tenido al menos un problema, desacuerdo, conflicto o disputa en el periodo comprendido entre enero de 2018 y diciembre de 2019. Las necesidades jurídicas reportadas son en su mayoría afectaciones, daños o perjuicios derivados de la comisión de un delito.

Tan solo el **35%** de los encuestados mayores de edad que reportaron alguna necesidad jurídica acudieron a una institución, autoridad o particular en atención a la misma. Por otro lado, mientras que el **23%** intentó llegar a un acuerdo directo, el **42%** restante no hizo nada, de manera que al cierre de la encuesta el **76%** de las necesidades jurídicas reportadas no habían recibido una solución.

⁸OECD/Open Society Foundations. (2019). Legal Needs Surveys and Access to Justice. Paris: OECD Publishing. Disponible en <https://www.oecd.org/governance/>

⁹La encuesta priorizó tres tipos de delito: (i) Hurto [personas, residencias, vehículos, ganado o semovientes]; (ii) Lesiones personales [riñas y peleas]; (iii) Extorsión o intento de extorsión.



En el marco de la presentación del Índice de Acceso Efectivo a la Justicia, el Departamento Nacional de Planeación identificó en 2017 que la principal barrera percibida por los colombianos para acceder a la justicia en nuestro país es el tiempo y/o número de trámites que requiere hacerlo¹⁰.

En relación con el nivel de conocimiento legal de la ciudadanía, la Encuesta de Cultura Política del DANE en 2019 permite inferir las siguientes aproximaciones¹¹:

- **8** de cada **10** colombianos desconoce qué es una Acción de Grupo o una Acción de cumplimiento.
- **6** de cada **10** colombianos desconoce qué es una Acción Popular.
- **2** de cada **10** colombianos desconoce qué es un Derecho de Petición o una Acción de Tutela.

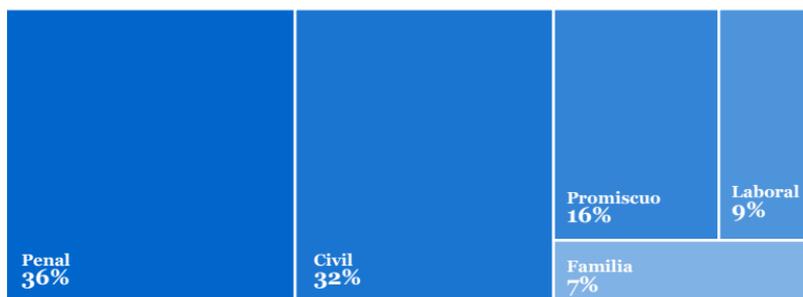
¹⁰Departamento Nacional de Planeación. (2017). Índice de Acceso Efectivo a la Justicia. Bogotá: DNP. Disponible en <https://sej.minjusticia.gov.co/AccesoJusticia/Paginas/default.aspx>

¹¹Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Encuesta de Cultura Política. Bogotá: DANE. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>

Por otro lado, según el Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República para el año 2019, la jurisdicción ordinaria concentra la mayor parte de la demanda judicial del país¹²:

Jurisdicción	Demanda judicial
Ordinaria	89,87%
Contencioso-administrativa	8,84%
Disciplinaria	1,24%
Constitucional	0,04%

En esta jurisdicción la demanda judicial corresponde en mayor proporción a procesos de especialidad penal:



Respecto a la especialidad penal, más de la tercera parte de la demanda judicial se concentra en procesos asociados a los siguientes **5** delitos:

- Hurto
13,1%
- Violencia intrafamiliar
8,6%
- Homicidio
6,2%
- Tráfico de estupefacientes
8,2%
- Lesiones personales
4,5%

¹²Rama Judicial. (2020). Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República 2019. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura. Disponible en <https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/2019-2020>

CAPÍTULO 3

BALANCE DE LA GESTIÓN JUDICIAL EN COLOMBIA



Natalia Ángel Cabo¹³

Directora del Área de Derecho Público-Constitucional de la Universidad de los Andes

Con anterioridad algunas organizaciones que trabajan en temas de justicia han llamado la atención sobre algunas debilidades que presentan las cifras del Consejo Superior de la Judicatura en orden de establecer conclusiones precisas sobre el estado de la justicia en Colombia. Por ejemplo, en una investigación de la Corporación Excelencia en la Justicia para Fedesarrollo se llamó la atención sobre los límites de la recolección de información del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial – SIERJU, por ser “susceptible frente a errores humanos, incluidos errores en la contabilización de los ingresos y egresos, diferencias en la codificación de los tipos de ingresos o egresos entre distintos despachos o los errores de digitación”¹⁴.

En un sentido similar, Villadiego (2021) advirtió la disparidad entre las cifras que maneja el Consejo Superior de la Judicatura en materia de tutela comparadas con aquellas que reporta la Corte Constitucional¹⁵. Según el primero, entre 1997 y 2019 se interpusieron 10.232.166 acciones de tutela en el país, sin embargo, la Corte Constitucional registró

¹³Imagen tomada de <https://twitter.com/nangelcabo>

¹⁴Camacho, J. D. & et al. (2019). La eficiencia en el sector justicia colombiano, énfasis en la jurisdicción ordinaria. Bogotá: Fedesarrollo. Disponible en <https://repository.fedesarrollo.org.co>

¹⁵Villadiego, C. (2021). Tutelas en pandemia. Bogotá: Legis. Disponible en <https://ambitojuridico.com>

7.654.184, una diferencia de al menos 2,5 millones.

Así, antes de iniciar la tarea encomendada por la CEJ, reconociendo además los esfuerzos importantes que ha hecho el Consejo Superior de la Judicatura por mejorar la recolección de información y dar visibilidad y transparencia a los datos obtenidos, no sobra sumarse a las voces que han insistido en la necesidad de contar con mayor calidad estadística para conocer con precisión lo que sucede en la justicia colombiana. También es importante hacer un llamado a complementar los datos cuantitativos con estudios de corte cualitativo que ayuden a entender con mayor riqueza el porqué de ciertos resultados.

1. Índice de Evacuación Parcial y acumulación de procesos judiciales.

Entre los indicadores de gestión judicial que la CEJ me pidió comentar, se incluye el resultado del Índice de Evacuación Parcial (IEP) para el año 2019. Este indicador muestra que el número de egresos frente al número de ingresos fue de 84%, 1 punto porcentual mayor en comparación al registrado en 2018. Por su parte, el mayor nivel de evacuación parcial se evidenció en la jurisdicción disciplinaria y el menor en la jurisdicción ordinaria, siguiendo la tendencia de anteriores años.

La variación del IEP de 2018 a 2019 sugiere mejoras en la productividad de los despachos para resolver los procesos a su cargo. Sin embargo, hay que ver esto con cautela, pues un aumento del IEP de un año a otro no necesariamente implica mejoras en la eficiencia y/o eficacia del sistema judicial. Lo que el IEP muestra es el panorama del flujo relativo de procesos (que sin duda mejoró en 2019), pero que puede cambiar año a año ante diferentes circunstancias. Por ejemplo, es de anticipar que como consecuencia de los efectos de la pandemia, el IEP en los próximos años varíe sin que necesariamente esos resultados estén atados a un término de productividad. Como bien lo señalan Camacho et al. (2019)¹⁶:

“Las variaciones anuales del IEP no deben interpretarse necesariamente

¹⁶Camacho, J. D. & et al. (2019). La eficiencia en el sector justicia colombiano, énfasis en la jurisdicción ordinaria. Bogotá: Fedesarrollo. Disponible en <https://repository.fedesarrollo.org.co>

como mejoras o pérdidas de productividad de los juzgados que integran la Rama Judicial, dado que al ser una medición relativa esta puede verse afectada por cualquiera de las dos variables del indicador (egresos, ingresos). En este caso la variable de ingresos es una condición que no está determinada, en principio, por las condiciones de eficiencia en la administración de justicia, pero que puede afectar la estimación” (p. 5).

Al margen de esta discusión, ciertamente en Colombia desde hace unos años ha habido una mejora sustancial en el flujo de procesos judiciales. En 1993 se acumulaban en el inventario 24 procesos por cada 100 ingresos, mientras que en 2019 esta cifra fue de 16 procesos acumulados por cada 100 ingresos, por ende en este periodo el IEP mejoró 8 puntos porcentuales, lo cual es una cifra considerable.

Lo que también es claro, es que las mejoras en el flujo de los procesos no han sido suficientes para lograr impactar una de las grandes problemáticas de la justicia colombiana: la congestión judicial. A pesar de los esfuerzos de la Rama Judicial en dirección a mejorar esta situación y pese a que el número de procesos judiciales acumulados al año se ha venido reduciendo, el inventario total sigue siendo significativamente alto.

Como lo muestra el informe de la Rama Judicial al Congreso de la República para el año 2018, si bien como resultado de un conjunto de medidas dentro de las cuales se destaca el Plan Nacional de Descongestión, el inventario total alcanzó un valor mínimo en 2014 con una cifra de 1.698.233 procesos (36% menos en comparación al reportado en 2010). No obstante tras el fin de las medidas de descongestión el inventario ha venido en aumento¹⁷, de hecho, como indican las cifras que me corresponde comentar, entre el 2016 y el 2019 el inventario final con trámite aumentó 14%, de manera que al cierre de 2019 éste era de 1,8 millones de procesos judiciales, cifra, sin duda, extremadamente alta.

Sobra señalar que el tema de la congestión judicial ha sido ampliamente discutido y analizado en nuestro país. Sobre sus consecuencias se ha adver-

¹⁷Rama Judicial. (2020). Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República 2019. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura. Disponible en <https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/2019-2020>

tido que la incapacidad de la justicia de atender oportunamente las necesidades ciudadanas genera impunidad, desconfianza en el aparato estatal y un deterioro en la credibilidad de la justicia, además de incentivar que las personas prefieran dar solución a sus problemas ‘por mano propia’.

Las causas identificadas también son múltiples. Por ejemplo, se ha hecho énfasis en que el aumento del personal de la Rama Judicial no ha crecido al mismo ritmo que la demanda de justicia, al igual que se han hecho notar las complejidades del sistema procesal. También se ha explicado de tiempo atrás que la congestión obedece a la alta conflictividad que hay en Colombia y al hecho de que las personas prefieran acudir a la oferta formal de justicia, antes que resolver sus disputas a través de mecanismos alternativos.

Algunas de las soluciones que se han propuesto para resolver la congestión no se vislumbran en un tiempo cercano, como el pretendido aumento del número de jueces por cada 100.000 habitantes del cual hablaré más adelante. Sin embargo hay otras que ya empiezan a abrirse camino en el país, como la adopción de soluciones tecnológicas, que sin duda contribuirá al proceso de mejorar la gestión judicial.

El estudio de Cepeda y Otálora (2020) para Fedesarrollo muestra cómo las herramientas de inteligencia artificial en otros países han ayudado a automatizar y estandarizar algunas actividades recurrentes de los juzgados, contribuyendo a evacuar procesos en un tiempo menor¹⁸. El Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial – PETD, presentado por el Consejo Superior de la Judicatura en 2020 es un paso en la dirección correcta¹⁹.

En materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos como fórmula para mejorar el acceso a la justicia y descongestionar los despachos judiciales aún queda mucho por avanzar. A pesar de que los MASC funcionan en Colombia desde hace casi 30 años, es poco lo que la ciudadanía los conoce y utiliza. En materia de conciliación, por ejemplo, un estudio

¹⁸Cepeda, M. J. & Otálora, G. (2020). Modernización de la administración de justicia a través de la inteligencia artificial. Bogotá: Fedesarrollo. Disponible en <https://www.repository.fedesarrollo.org.co>

¹⁹Rama Judicial. (2020). Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial – PETD 2021-2025. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura. Disponible en <https://www.ramajudicial.gov.co>

realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá y la Corporación Excelencia en la Justicia para el Departamento Nacional de Planeación, indicaba que de los casos sobre los cuales el Ministerio de Justicia tenía información, el 80% de las personas manifestaban interés por conciliar, pero sólo en el 37% de los casos se había conciliado²⁰. Por ende, si la conciliación es el mecanismo alternativo más utilizado, estos datos permiten inferir que los MASC no están contribuyendo a la descongestión judicial. Así, creo que un trabajo indispensable es prestar mayor atención a los correctivos que deben adoptarse alrededor de estos mecanismos para que cumplan su propósito, entre otros el de la descongestión.

2. En 2019 Colombia tenía 11 jueces por cada 100.000 habitantes.

El número de jueces que el país debería garantizar por cada 100.000 habitantes ha ocupado buena parte de las discusiones recientes sobre cómo mejorar la gestión de la administración de justicia. De hecho fue parte de la reciente discusión sobre el proyecto de Ley mediante el cual se modifica la Ley estatutaria de la administración de justicia (Ley 270 de 1996), la cual es hoy objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional.

En diferentes informes el Consejo Superior de la Judicatura ha hecho visible el desequilibrio existente entre el aumento de procesos que ingresan a la Rama Judicial y el número de jueces por cada 100.000 habitantes, elevando así un justo reclamo para que tal desequilibrio se corrija. Como bien lo muestra el informe de la Rama Judicial al Congreso de la República para el año 2019, entre 1993 y 2019 la cantidad de procesos que ingresaron a la Rama por cada 100.000 habitantes aumentó 177%, no obstante, el número de jueces por cada 100.000 habitantes en ese mismo periodo no experimentó cambios significativos.

Restricciones presupuestales explican, en parte, la negativa a aumentar la tasa de jueces en el país. Si bien el proyecto de reforma a la Ley estatutaria aprobada recientemente por el Congreso de la República hace una breve

²⁰Cámara de Comercio de Bogotá & Corporación Excelencia en la Justicia. (2015). Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: construyendo diálogo y paz para el futuro. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/>

mención al respecto, esto parece ser más un ‘saludo a la bandera’ que una disposición que ayude a materializar en la práctica, en un corto plazo, dicho propósito. Dice el parágrafo 1 del artículo 2 del mencionado proyecto de Ley: “(...) progresivamente, de conformidad con la situación fiscal de la Nación y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector justicia, el Estado deberá garantizar el estándar internacional de jueces por número de habitantes determinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)”.

Ahora bien, hace algunos años se mencionó como estándar de la OCDE el de 65 jueces por cada 100.000 habitantes y desde entonces éste ha cogido vuelo como el ideal que cada país debería garantizar. Para ser francos, no es claro cómo surgió el estándar y de hecho, algunos policy papers de la OCDE no solo no lo mencionan sino que citan trabajos que cuestionan la atención al número de jueces por 100.000 habitantes como la fórmula central para mejorar la gestión judicial²¹. Sin embargo, en diferentes instituciones, agencias y organismos internacionales la cifra de 65 jueces por cada 100.000 habitantes se ha terminado aceptando como lo deseable en materia de justicia.

Teniendo esto en cuenta, y si en gracia de discusión aceptamos que el mencionado estándar es el ideal, lo cierto es que no se ve un panorama cercano para que Colombia lo garantice. Si uno observa, por ejemplo, el número de jueces por cada 100.000 habitantes en otros países, nota que, de hecho, es un estándar ambicioso que ni siquiera aquellos con altos ingresos logran asegurar. Por ejemplo, recientemente el Consejo de Europa, a través de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) publicó un informe en el que muestra que para el 2018 el promedio de jueces por cada 100.000 habitantes en los países europeos era de 21,4 y la mediana de 17,7. Así mismo, ese estudio ilustra que algunos países europeos, como Francia o España, tenían en el 2019 un número similar de jueces por cada 100.000 habitantes que el de Colombia²².

²¹Jin, Y. & Sofia, A. (2019). Enhancing judicial efficiency to foster economic activity in Portugal. Paris: OECD Economics Department Working Papers. Disponible en <https://oecd-ilibrary.org/>

²²European Commission for the Efficiency of Justice. (2020). European judicial systems – CEPEJ Evaluation Report. Estrasburgo: Council of Europe. Disponible en <https://www.coe.int/>

Lo anterior no significa que la cifra presentada por el Consejo Superior de la Judicatura para el año 2019 correspondiente a 11 jueces por cada 100.000 habitantes no sea baja para Colombia, pues a diferencia de algunos de los países europeos, el nivel de conflictividad del país es significativamente mayor y hay que resolver un complejo problema de congestión judicial, de manera que el aumento de jueces sí es una preocupación legítima que debería encontrar respuesta. De cualquier manera, creo que es necesario apostarle a una meta más modesta que el tan anhelado estándar de 65 jueces por cada 100.000 habitantes.

La tasa de jueces debe ser un estándar que parta de un análisis sobre dónde se necesita con urgencia un aumento en el número de jueces y se acompañe de otras medidas que ayuden en el aumento de la productividad. Por ejemplo, por ahora no sería pertinente aumentar el número de jueces en un municipio con baja congestión judicial, a pesar de que no se cumpla con el número de jueces estándar. Tendría más sentido asignar ese aumento a un municipio con mayor sobrecarga. Este es el caso de Bogotá, donde la demanda judicial es muy alta y solo cuenta con 5 jueces por cada 100.000 habitantes. Adicionalmente, es necesario avanzar en el análisis de la conflictividad, que permita proyectar con mayor precisión la oferta institucional necesaria a lo largo y ancho del país.

3. Entre 2014 y 2019 fueron sancionados 6.713 abogados (en promedio 5 al día).

Cuando uno mira este dato es imposible no alarmarse, sin embargo, éste necesita ser precisado. Es importante que tengamos mayor claridad de cuáles son las faltas que llevan a una sanción, qué tipo de sanciones se interponen y unos datos generales sobre el perfil de quienes están siendo sancionados. Así podremos saber con mayor precisión qué está pasando en materia disciplinaria en la profesión legal y qué correctivos adoptar. En cualquier caso, 6.713 abogados sancionados en un periodo de 6 años sugieren que hay un problema de ética y de formación jurídica de algunos abogados.

Esto es algo en lo que se debe trabajar en distintos momentos, pero sobre todo a partir de la formación de los abogados. Y aquí hay un problema. En

Colombia se gradúan casi 20.000 abogados al año y hay una cantidad de escuelas de derecho que no cumplen con estándares mínimos de calidad que garanticen una buena formación²³. Entre 1993 y 2017 la oferta de educación jurídica creció exponencialmente, en buena parte por el esquema de desregulación universitaria establecido por la Ley 30 de 1992²⁴. Desde 1993 hasta 2019 el número de programas de pregrado se quintuplicó hasta llegar a 194, de los cuales solo el 22% contaba con acreditación de alta calidad. A este fenómeno se suma el hecho de que la educación en ética es más bien excepcional en las facultades de derecho.

Obviamente, los problemas de mal comportamiento ético de los abogados no solo pueden ser atribuidas a las facultades de derecho de mala calidad, sino que también son un reflejo de los problemas éticos de nuestra sociedad. Considero que López (2017) tiene razón cuando cuestiona los polémicos modelos de profesión jurídica que a veces se promueven en Colombia: el del abogado avivato, cercano a los jueces y al poder, que para ser exitoso debe exhibir un altísimo poder adquisitivo²⁵. Esos imaginarios impactan a las nuevas generaciones, a quienes se les vende la idea de que para ser exitoso en la profesión, el arriba mencionado es el modelo a seguir.

Aquí todos los involucrados en la profesión debemos trabajar por promover valores éticos. También, la recién creada Comisión Nacional de Disciplina Judicial debe jugar un rol protagónico, y tomarse en serio dentro de su misión no solo la actividad de examinar las conductas de los abogados y sancionar las faltas, sino también la de promover la actuación ética de los abogados en todos los rincones de Colombia.

PRINCIPALES INDICADORES DE LA GESTIÓN JUDICIAL

Según cálculos de la Corporación Excelencia en la Justicia:

²³Según cálculos de la Corporación Excelencia en la Justicia, al cierre de 2020 el país tenía 663 abogados vigentes por cada 100.000 habitantes (22% más en comparación al 2016).

²⁴Mauricio, G. & Adelaida, C. (2019). La profesión jurídica en Colombia. Bogotá: Dejusticia. Disponible en <https://dejusticia.org/>

²⁵Diego, L. (2017). Los polémicos modelos de la profesión jurídica. Bogotá: Legis. Disponible en <https://www.ambitojuridico.com/>

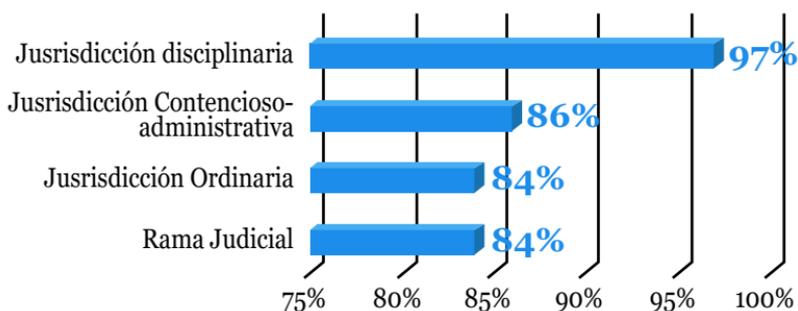
- Al cierre de 2020 Colombia tenía **11,7** jueces por cada **100.000** habitantes, en contraste, de acuerdo con la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, en 2018 la tasa promedio para los países miembros del Consejo de Europa era de **21,4** jueces por cada **100.000** habitantes²⁶.

Según el informe de la Rama Judicial al Congreso de la República para el año 2019:

- La Rama Judicial cuenta con **31.496** funcionarios en el territorio nacional, de los cuales el **93,6%** corresponde a servidores judiciales y el **6,4%** restante a servidores administrativos.
- El presupuesto de la Rama Judicial para ese año fue de **4,7** billones de pesos, lo cual equivale al **1,8%** del Presupuesto General de la Nación y al **0,5%** del Producto Interno Bruto.
- Al cierre de ese mismo año la Rama Judicial acumulaba **1,8** millones de procesos judiciales activos en inventario, pues si bien desde 1993 la demanda judicial por poco se cuadruplicó, ciertamente la proporción de jueces ha permanecido relativamente constante.
- En cuanto a la gestión de procesos de la Rama Judicial, durante el bienio 2018 – 2019 se registró un promedio anual de **2,3** millones de procesos evacuados frente a una demanda judicial cercana a los **2,8** millones de procesos.
- Respecto al nivel de productividad, el Índice de Evacuación Parcial para toda la Rama Judicial en 2019 fue de **84%**, lo cual implica que, por cada **100** procesos judiciales iniciados, **84** fueron evacuados y **16** se acumularon en inventario:

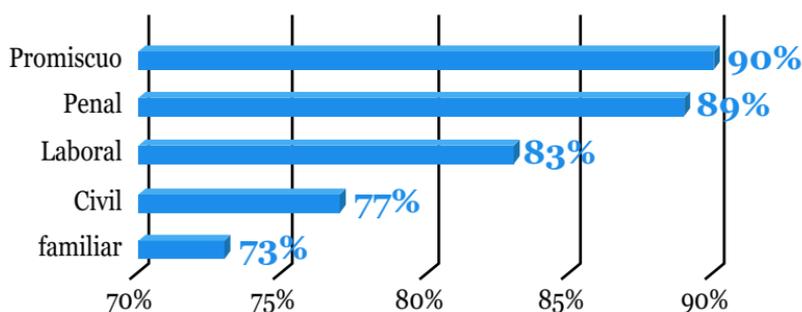
²⁶European Commission for the Efficiency of Justice. (2020). European judicial systems – CEPEJ Evaluation Report. Estrasburgo: Council of Europe. Disponible en <https://www.coe.int/>

● Índice de Eacuación Parcial



- Al interior de la jurisdicción ordinaria, la cual recibe cerca del **90%** de la demanda judicial del país, la especialidad civil y de familia registran el Índice de Eacuación Parcial más bajo:

● Índice de Eacuación Parcial



- En cuanto a la seguridad jurídica de las decisiones proferidas en primera instancia en la Rama Judicial; de los procesos que llegan a segunda instancia:

● **63%**
se confirman.

● **18%**
se revocan.

● **10%**
se modifican.

● **5%**
se declaran inadmisión,
desierto o desistimiento.

● **4%**
se decretan nulidad.

- El mayor grado de inseguridad jurídica se presenta en la jurisdicción contencioso-administrativa, la cual registra la mayor tasa de revocatoria en procesos de segunda instancia:

Jurisdicción	Segunda Instancia		
	Confirma	Revoca	Modifica
Disciplinaria	74%	12%	7%
Ordinaria	66%	15%	9%
Contencioso-administrativos	54%	28%	14%

CAPÍTULO 4

EL RELIEVE DE LA ACCIÓN DE TUTELA Y EL PROBLEMA NO RESUELTO DEL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS



Néstor Iván Osuna Patiño²⁷
Exmagistrado, Exconjuez y Docente Universitario

La acción de tutela ha sido fuente del más notable acervo jurisprudencial de interpretación de los derechos fundamentales que haya conocido la sociedad colombiana. Desde la entrada en vigencia de la Constitución, esta figura se convirtió en la institución estelar del nuevo ordenamiento, a tal punto que se la suele considerar ya no sólo un remedio judicial, sino un elemento definitorio del Estado, que le aporta legitimidad política a todo el sistema.

La agilidad y los poderes conferidos al Juez en la acción de tutela son hoy ejemplo no sólo para los demás procedimientos judiciales nacionales, sino también para los amparos de otras latitudes. La evidencia de que complejos problemas jurídicos, de relieve constitucional, pueden ser resueltos por el Juez en apenas diez días, es tal vez el efecto visible más elocuente de esa combinación entre celeridad y ampliación de los poderes judiciales tanto para la dirección del proceso como para su resolución.

También es importante el relieve institucional que ha adquirido la tutela a partir de su mezcla entre herramienta de fácil acceso por los ciudadanos y revisión de los fallos por el

²⁷ Imagen tomada de <https://icrp.uexternado.edu.co/investigadores/>

vértice del poder judicial, lo que ha permitido que asuntos como los micro-derechos de la cotidianidad, las reivindicaciones de minorías, al igual que grandes definiciones en materia de derechos fundamentales, lleguen todos al escenario de la Corte Constitucional. La figura ha contribuido así a remozar el sentimiento constitucional de los colombianos, y constituye uno de los mayores baluartes de vida civil que ha germinado en estos años difíciles en los que le ha regido la Constitución.

La acción de tutela ha venido arrojando otro fruto, ese sí de enorme controversia, ya que afecta los cimientos del sistema jurídico colombiano, así como el reparto tradicional de funciones entre los poderes en un Estado constitucional y democrático. Se trata del lugar que ocupa la jurisprudencia entre las fuentes del derecho, o, en otros términos, de la creación judicial de derecho. Por definición, la actividad judicial en un sistema jurídico de filiación romano-germánica como el colombiano, estaba referida a la solución jurídica de casos concretos sin que le correspondiera, en principio, el diseño o puesta en práctica de políticas generales en ninguna rama del ordenamiento ni en ninguno de los ámbitos en que se desarrolla la vida social, funciones que correspondían en exclusiva al legislador y al ejecutivo.

Por tanto, más allá de la consecuencia que derivaba del hecho de que en virtud de los remedios procesales podía restablecerse, caso por caso, la plena efectividad del derecho, difícilmente encajaba con la naturaleza de los procesos judiciales cualquier extensión de sus efectos más allá del cumplimiento obligatorio del fallo para las partes. Pero dadas las funciones, naturaleza, jerarquía y relieve institucional de la Corte Constitucional, así como la configuración de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales y ciertas peculiaridades de la vida institucional colombiana en estos años, las anteriores consideraciones se han visto desplazadas a un segundo plano, y la jurisprudencia de tutela ha asumido un rol protagónico en la delineación del régimen jurídico vigente de los derechos fundamentales.

En cuanto al órgano del que emana la jurisprudencia, es evidente que una jurisprudencia afincada y suficientemente conocida, emanada de un tribunal que se sitúa en la cúspide de la administración de justicia, está llamada a tener, con independencia del valor que los textos positivos

otorguen a las respectivas sentencias, importantes efectos de armonización de los criterios judiciales en la interpretación del derecho, y así mismo, a impregnar la convivencia social con las pautas de conducta cívica allí establecidas, lo cual ubica a la institución que la elabora en un papel más cercano a la creación de derecho que a la mera aplicación del mismo.

Por lo demás, la selección discrecional de los casos de tutela por parte de la Corte Constitucional es una formidable herramienta para producir una jurisprudencia que apunta mucho más a la mejora objetiva del régimen de los derechos fundamentales, es decir, a la creación de derecho, que a la protección subjetiva de los derechos de los ciudadanos involucrados en los litigios concretos. A ello se suma que el material jurídico sobre el que versa la jurisprudencia de derechos fundamentales es de rango constitucional y viene expresado más en forma de principios que en el de reglas, con lo cual, quien lo interpreta lo “concreta”, y asume un papel más creador de derecho que de simple administrador ciego de las reglas preestablecidas, según la tradicional imagen de la justicia.

Las fricciones que a lo largo de todos estos treinta años se han presentado entre las jurisdicciones ordinarias y la constitucional, con ocasión de la acción de tutela, indican una tendencia al reacomodo general de la jurisdicción, con supremacía de la justicia constitucional. Ello obedece principalmente al rango supralegal de los derechos fundamentales, a su efecto de irradiación sobre todos los ámbitos del derecho y a su particular potencialidad expansiva. Los derechos fundamentales contienen el principal factor de unidad del ordenamiento jurídico, lo que se refleja, en el ámbito de la administración de justicia, en una dinámica de convergencia encaminada hacia la unidad de la jurisdicción.

Las tradicionales barreras entre jurisdicciones especializadas van siendo así superadas, y en el vértice jerárquico material de la jurisdicción se sitúa la Corte Constitucional, por su carácter de tribunal supremo del derecho común y supremo en que consisten los derechos fundamentales. El progresivo desarrollo y el carácter abierto y expansivo de estos derechos amplía a su vez las competencias de la jurisdicción constitucional de la libertad.

Ahora bien, en estos 30 años se han tramitado más de ocho millones de

procesos de tutela, que corresponden, según cifras oficiales, aproximadamente al 28% de la demanda judicial en todo el país. En ese mismo lapso, la Corte Constitucional ha proferido alrededor de veinte mil sentencias en este tipo de procesos, que equivalen a un 0,24% del total de tutelas, pero que abarcan aproximadamente el 73% de las sentencias de ese alto Tribunal²⁸.

Los derechos invocados con mayor frecuencia por los demandantes han sido petición y salud. Cabe precisar que buena parte de las demandas en las que se invoca el derecho de petición se refieren a solicitudes presentadas ante la Unidad administrativa creada para la atención de las víctimas del conflicto armado, o bien ante las entidades encargadas de las pensiones de jubilación, lo que permite apreciar que la acción de tutela se ha convertido, por su utilización, en un proceso principal para la protección del derecho a la seguridad social, tanto en salud como en pensiones, aunque ciertamente la entidad más demandada en acciones de tutela en todo el país es la referida Unidad para las Víctimas.

Los datos de los años más recientes permiten apreciar que el 55% de las demandas presentadas culminó con sentencias estimatorias, pero ese porcentaje se elevó hasta el 82% en los procesos sobre el derecho a la salud. Por lo general, apenas el 25% de las sentencias de primera instancia fueron apeladas, y en la segunda instancia, 71% de las de primera fueron confirmadas.

Probablemente la utilización masiva de la acción de tutela ha suscitado un problema que debe resolverse con tino y prontitud, referido al cumplimiento de las sentencias estimatorias. Como punto de partida para enfrentar esa situación cabe afirmar que el cumplimiento de las sentencias judiciales es un elemento indispensable para el funcionamiento regular de cualquier Estado constitucional. Por ello es usual la existencia de normas específicas que permiten recabar la ejecución forzada de los órdenes judiciales cuando sus destinatarios no las acatan voluntariamente, así como la de dispositivos penales que castigan tal renuencia.

En cuanto al cumplimiento de las sentencias de tutela proferidas por la

²⁸Corte Constitucional de Colombia. Estadísticas de la Corte Constitucional [sitio web]. Bogotá: Corte Constitucional. [Consultado el 06 de julio del 2021]. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional, se aprecia que tienen un grado de cumplimiento aceptable, sin que se observen problemas graves al respecto. Sin embargo, es menester admitir que el número de sentencias de tutela de la Corte Constitucional es ínfimo comparado con el total, lo que impide deducir, de esta situación, que la acción de tutela goce de buena salud en cuanto al cumplimiento de las sentencias.

Por el contrario, la información oficial que recauda el Consejo Superior de la Judicatura arroja un dato que debe encender las alarmas sobre el cumplimiento de las órdenes judiciales en esta materia, como quiera que durante el año 2018, en el 45% de los procesos tramitados le fue necesario a los demandantes iniciar un incidente de desacato ante el incumplimiento de las órdenes judiciales, proporción que aumentó a más del 50% en los años 2019 y 2020. Según esas mismas cifras, la mayor tasa de iniciación de incidentes de desacato se presentó en casos relacionados con el derecho a la salud.

Tal como ha señalado la Corte Constitucional (Sentencia T-280 de 2017), el incidente de desacato es un procedimiento disciplinario en el que se despliegan a favor del investigado las garantías propias del derecho sancionatorio, y por tanto, para imponer la sanción respectiva es necesario demostrar la responsabilidad subjetiva, con dolo o culpa, de quien ha incumplido la orden judicial. Ahora bien, el trámite del incidente no obsta para que el juez conserve la competencia para lograr el cumplimiento tardío del fallo, mediante las órdenes adicionales que considere pertinentes.

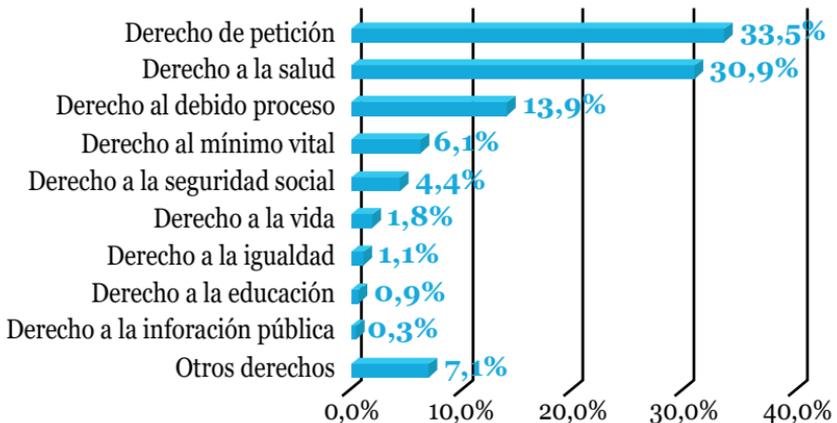
La cifra anteriormente señalada indica que el trámite del incidente de desacato se ha tornado rutinario en todas las sedes judiciales del país. En los casos en los que la orden incumplida le es imputable a la Unidad para las Víctimas o a algunas empresas prestadoras del servicio de salud, tales desacatos suelen culminar con la imposición de las sanciones previstas, pese a lo cual, en no pocas ocasiones, aún así se persiste en el incumplimiento de la orden judicial. Ello pone en evidencia que se requiere una estrategia jurídica específica frente a aquellas entidades demandadas (públicas o privadas) que han incorporado a sus prácticas de funcionamiento el incumplimiento de los fallos judiciales. Tales entidades están identificadas, así como también están diagnosticadas las causas que generan tales incumplimientos. Lamentablemente, la legislación no ha respondido a este grave problema con las herramientas que tales diagnósticos sugieren.

PRINCIPALES CIFRAS DE LA TUTELA

La Jurisdicción Constitucional es la encargada de dirimir, mediante la acción de tutela, los procesos concernientes a la vulneración de derechos fundamentales en los casos que el accionante no cuente con otro mecanismo de defensa judicial o como recurso transitorio frente a hechos que representen un perjuicio irreparable. Según el informe de la Rama Judicial al Congreso de la República para el año 2019:

- La tutela representa el **27%** del total de demandas recibidas por la Rama Judicial.
- Si bien en 1997 cada juez gestionaba un promedio anual de **11** tutelas, en 2019 cada juez gestionó un promedio de **141** tutelas al año.
- La falta de respuesta oportuna al derecho de petición representa hoy por hoy el derecho más invocado entre los accionantes de la tutela en Colombia:

● Tutelas radicadas en 2019



- No obstante, el derecho invocado que más conceden los jueces de tutela en Colombia es la salud, de manera que, por cada **100** tutelas radicadas invocando este derecho se conceden **68**:

Derecho invocado	Tutelas radicadas en 2019	
	Concedidas	Negadas
Derecho a la salud	68%	10%
Derecho a la vida	46%	20%
Derecho de petición	44%	10%
Derecho al mínimo vital	44%	21%
Derecho a la seguridad social	41%	18%
Derecho a la educación	33%	32%
Derecho a la información pública	30%	39%
Derecho a la igualdad	21%	32%
Derecho al debido proceso	16%	34%
Otros derechos	16%	22%

- Por otro lado, el **23%** de las decisiones de tutela en el país son impugnadas, de manera que, por cada **100** tutelas definidas en Colombia, al menos **23** pasan a segunda instancia.
- En segunda instancia el **71%** de las decisiones de tutela se confirman, el **20%** se revocan, el **7%** se modifican y el **2%** restante se rechazan.
- Por último, la tasa de iniciación de incidentes de desacato en el país es del **66%**, de manera que, por cada **100** tutelas concedidas en Colombia se inician **66** incidentes de desacato.

CAPÍTULO 5

REALIDAD DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN COLOMBIA



Ángela María Buitrago Ruíz

Exfiscal Delegada Ante la Corte Suprema de Justicia y Docente Universitaria

Es claro que la administración de justicia no sólo debe apuntarle a un sistema para que funcione, sino a la correcta utilización de este para que desarrolle sus mecanismos generales y sus válvulas de escape. La falta de identidad entre las figuras del sistema acusatorio y la costumbre jurídica generan un choque de grandes magnitudes que repercute no sólo en el debido funcionamiento del sistema sino en la justicia.

Los cambios permanentes de jurisprudencia también influyen en las actuaciones de los investigadores y jueces, pero sobre todo en algunos casos en los procedimientos requeridos para recaudar, aportar y garantizar el caudal del material probatorio. En la práctica hemos visto cómo estos cambios generan pérdida de tiempo, discusiones que implican cambios intempestivos de las reglas, y sobre todo recursos que pueden estar afectando el funcionamiento del sistema.

La multiplicidad de sistemas vigentes (procedimiento abreviado, procedimiento especial para grupos armados organizados, procedimiento penal Ley 600 de 2000, por mencionar algunos) es un problema en la práctica tanto para funcionarios como para abogados, pues lo que ya se había asumido y era parte del rito procesal se transforma y se tienen que

manejar 3 o 4 procedimientos totalmente disímiles en un despacho²⁹.

En lo concerniente a la propuesta de la Comisión para generar nuestro aporte debemos partir de la implementación de un modelo acusatorio que ha ido variando con fundamento en la jurisprudencia y en la misma práctica, lo cual ha llevado finalmente a la instauración, en nuestro criterio, de un modelo acusatorio diverso al previsto en los orígenes de su inclusión desde el marco constitucional y procesal penal.

Por esta razón, es importante analizar cada figura de manera independiente desde sus orígenes hasta el presente, pues es fácil advertir que todos estos cambios han incidido sustancialmente en los resultados del sistema adjetivo. No obstante, es claro que las cifras de la Corporación Excelencia en la Justicia permiten una primera aproximación al sistema de justicia que resulta fundamental para determinar de manera profunda cuáles pueden ser las vías a futuro para acercarnos a una justicia eficaz y eficiente.

Y no hay otro camino que recorrer sino aquel que pueda demostrar si la función de los órganos de investigación y juzgamiento están cumpliendo con la misión constitucional asignada, como lo es perseguir el delito, investigar y juzgar a los responsables, restaurar a la víctima.

Por esa razón, lo primero que debemos mencionar y que consideramos un factor que no puede omitirse es que la Fiscalía ha transformado su naturaleza. En nuestro criterio se convirtió en un fortín político que opera según los intereses de turno y que su objetivo en los últimos años no ha estado localizado en la misión de la entidad sino en casos focales de connotación, lo que ha generado una desconcentración de fiscales e investigadores en torno a algunos casos³⁰.

²⁹Si bien es cierto esto implica una preparación constante, puede llevar también a confusiones o errores que pueden ser nefastos a la hora de evaluar a la justicia, porque no se ha hecho énfasis en lo fundamental y es en la necesidad de que las personas que prestan servicio a la justicia tengan la capacitación, el profesionalismo y el conocimiento suficiente para administrarla. Si además las reglas se cambian de manera constante vamos a tener grandes problemas provocados por factores que generan, de manera interesistémica, el propio tropiezo a la administración de justicia.

³⁰Esto se puede mostrar fácilmente con la determinación de cuántos funcionarios se asignan a un caso y se dejan acéfalos otros que deberían ser atendidos de igual forma. Así mismo, en los cambios operativos que rompen políticas que tenían misiones claras y que se suspenden para modificar en medio del camino, siendo irruptores del curso que habían logrado las investigaciones.

Todos los factores influyen en este análisis, dejar alguno por fuera permitiría omitir aspectos fundamentales en la intención de lograr un verdadero cambio que contribuya a la eficacia material del Sistema Penal. Según las estadísticas de la Corporación, existen varios elementos que permiten abordar uno a uno los aspectos que muestran de manera preocupante la realidad del funcionamiento de la Fiscalía.

Lo primero que hay que señalar es el fenómeno de la impunidad, el cual constituye un factor determinante, ya que se está mostrando un supuesto que debe ser rápidamente atendido, puesto que la falta de investigación y sanción reproduce modelos de delincuencia y violencia que generan el incumplimiento del Estado a la función preventiva y de garantía.

Si tenemos un factor de “muy alta impunidad” en 7 departamentos donde la violencia es dramática, podemos entender que la justicia penal no está cumpliendo con su función. Si además vemos que existen 12 departamentos con “alta impunidad”, podemos concluir que en la mayoría de los departamentos del país hay un porcentaje muy alto de inoperatividad del Sistema Penal y por ende el factor de impunidad es mayúsculo.

De la misma manera si se está archivando el 74% de las noticias criminales, debemos mencionar que tenemos dos posibilidades:

- O se está acudiendo a la vía más sencilla para descongestionar la carga laboral a través del archivo por cualquiera de las causales;
- O realmente se está utilizando la vía penal de manera exacerbada por la población.

En estos dos contextos resulta fundamental establecer cuál es la realidad de esas órdenes de archivos, por lo que se debería quizás instaurar un mecanismo de verificación respecto del fundamento de esas decisiones de la Fiscalía, que también sabemos son reproducidas por disposiciones de exigibilidad de estadística, lo que puede haber llevado automáticamente a que siendo una “cuota a cumplir por despacho” de 100 o 150 archivos por mes, se convierta en una necesidad para el funcionario y en una forma de cumplir la meta.

Lo segundo que habría que mirar es si se está cumpliendo con la obligación de investigar, o simplemente se acude de manera temprana para evitar la investigación, y proferir un archivo lo que significaría un fraude a la función de la Fiscalía y a la misión que le fue asignada. Es claro que la labor de esta entidad debería ser analizada en las fases iniciales y en mayor medida en el ejercicio de la acción penal. Por esa razón se deben establecer análisis y controles a las acusaciones que promueven la jurisdicción y los resultados de estas.

Todo esto es parte de un sistema y un engranaje que debe analizarse de manera conjunta, nunca podemos comprender estos fenómenos sin analizar las políticas expresas y subyacentes de las resoluciones del Fiscal General de turno que son las que orientan las actuaciones al interior de la entidad. Por esa razón sería fundamental analizar cuáles de estas resoluciones, acuerdos o directivas han sido responsables de estos fenómenos³¹.

Muchas fórmulas se han propuesto para manejar el número de denuncias en la Fiscalía, unas muy superficiales y otras que tienden a tocar el fondo, pero en realidad no se ha mantenido una política homogénea por los titulares de la entidad que conduce a afectar el funcionamiento de los despachos cuando por ejemplo deciden trasladar investigaciones de manera permanente entre diversos fiscales; o cuando se crean de manera alternativa unidades especiales respecto a determinados delitos, que después se modifican.

Es importante relacionar en este sentido los mecanismos para gestionar las denuncias que mantiene en stock la Fiscalía General de la Nación, y que en ocasiones salen o se excluyen de la cifra general porque se decide no contabilizarlas y/o se integran de manera general al total de la carga hasta que pasa unas etapas denominadas filtros iniciales, los cuales denominaremos “mecanismos de discriminación”³².

³¹Para ejemplificar estos aspectos, me permito mencionar de las cifras de la Corporación Excelencia en la Justicia el margen que mayor nivel ocupa en las decisiones de archivo y que corresponde al 58%, lo constituye la “imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo y/o pasivo” de la conducta. Lo anterior resulta preocupante porque realmente se está generando una inacción por cuenta del Estado que repercute en los derechos de las víctimas.

³²Uno de los ejemplos que llevó a establecer políticas de “discriminación” en la investigación, respondió a la creación de unidades de denuncias tempranas y denuncias tardías, que en determinado momento por políticas de la entidad determinó que los funcionarios debían adelantar las averiguaciones solo de las diligencias más recientes y dejar en el abandono las más antiguas.

Es fundamental en el análisis del resultado, también distinguir entre los diversos sistemas vigentes dentro del modelo acusatorio, puesto que la ley de procedimiento abreviado también causó en nuestro criterio, un elemento que pudo perturbar el funcionamiento y por lo tanto, el análisis debería hacerse de manera concreta, pues la perspectiva con la que se propuso esa ley que irrumpe en medio de la vigencia del sistema penal acusatorio modificando aspectos fundamentales, también ha tenido un impacto que se suma al resultado del sistema acusatorio originario.

Al observar la cifra que la Corporación Excelencia en la Justicia extrajo respecto del número de procesos que pierde la Fiscalía en juicio oral y que determina un promedio muy alto de absoluciones, está evidenciando la indebida preparación de los funcionarios o las fallas del sistema que deben ser el foco de atención para lograr un resultado positivo en la administración de justicia³³.

La cifra sobre el número de noticias criminales activas en inventario al cierre de 2019 permite identificar un retraso importante en el adelantamiento de estas dado que el 33% registró su ingreso entre 2005 y 2016. También resulta preocupante que el 66% corresponde a noticias criminales que ingresaron entre 2017 y 2019. La preocupación aumenta cuando sabemos de antemano que muchos fiscales tienen más de 1.000 carpetas para abordar.

El número de fiscales es realmente insuficiente para la demanda que está presentando la Fiscalía, pero lo más grave, en nuestro criterio, son las dinámicas que sufren internamente, las cuales impiden su trabajo al condicionarlo de manera indebida a la aprobación de comités o grupos que, además, lógicamente retrasan la labor de indagación e investigación. A esto también hay que sumarle la insuficiencia de personal que no puede procesar el cúmulo de órdenes a policía judicial.

De la misma manera debemos mencionar el problema que representa en términos de predilecciones y amiguismos las resoluciones que constante-

³³Una institución como la Fiscalía necesita garantizar idoneidad, independencia y transparencia. Estos elementos se ven amenazados cuando la entidad solo tiene un 25% de fiscales en propiedad y un 75% en provisionalidad.

mente cambian la estructuración interna de los policías judiciales o de los fiscales como sucede actualmente con la Resolución No. 0694 de 2021, la cual delega en el director del Cuerpo Técnico de Investigación la facultad de definir “dentro de la misma circunscripción administrativa, la ubicación de los servidores de los Grupos, Secciones y Departamentos”³⁴.

Cómo pensar a futuro medidas que logren impactar positivamente en la Fiscalía y en la administración de justicia es un reto que no solo se logra con modificaciones legislativas, sino con selección adecuada del Fiscal General y de los funcionarios, con determinación de políticas que previamente hayan sido valoradas en sus beneficios e impactos y con la necesidad de mantener políticas constantes.

La invitación a reflexionar en este modelo de Fiscalía que muestran las cifras de la Corporación Excelencia en la Justicia deja un gran sinsabor, que no solo se refleja en el análisis del Sistema Acusatorio sino que también acompaña el análisis del Sistema Inquisitivo (Ley 600 de 2000), por eso debemos finalizar este escrito diciendo que el problema no está en el tipo de sistema que se escoge sino en los hombres que llevan adelante el proyecto de justicia, en las políticas que se implementan y en los ideales que orientan sus decisiones.

Ojalá esta reflexión colectiva permita encontrar el camino adecuado para rescatar una de las instituciones que debe significar dentro de un Estado de Derecho el estandarte de eficiencia y eficacia. Pero cuando me refiero a estos términos: eficiencia y eficacia, no lo hago en términos numéricos sino materiales, es decir que realmente se investigue para desechar la posibilidad de ejercer la acción penal, y se ejerza la acción penal cuando hay lugar a ello. Sólo así podríamos pensar que las cosas cambien.

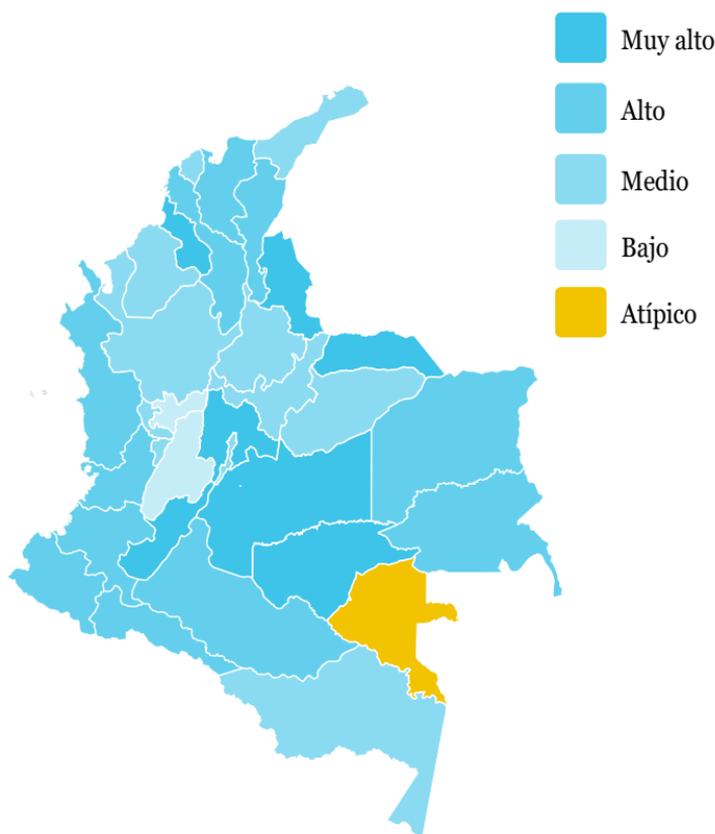
Mientras orientemos nuestras expectativas a solo resultados mediáticos tampoco se logrará la meta. Como reflexión final debemos cerrar este escrito con la invitación a pensar si vamos a seguir ignorando lo que sucede en la Fiscalía o vamos a comprometernos con el cambio.

³⁴Esta movilidad de funcionarios que ha sido conocida dentro de la institución a veces corresponde a dinámicas no ortodoxas que repercuten directamente en el adelantamiento de las gestiones a su cargo. La reasignación de carpetas de manera permanente como ha sido recurrente en las últimas administraciones de la Fiscalía genera un caos interno, pero sobre todo una negación de la prestación del servicio de justicia inadmisibles.

PRINCIPALES INDICADORES DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

El Índice Global de Impunidad de Colombia 2019 es un instrumento académico elaborado por la Universidad de las Américas Puebla y la Fundación PARES Colombia, el cual permite medir la impunidad como fenómeno multidimensional en el territorio nacional³⁵:

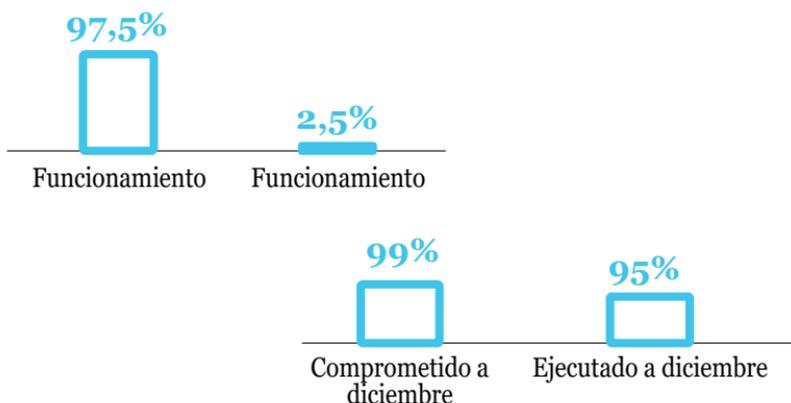
- En Colombia **19** departamentos del territorio nacional clasifican en un nivel alto o muy alto de impunidad, en contraste solo **2** clasifican en un nivel bajo³⁶:



³⁵Universidad de las Américas, Puebla/Fundación PARES Colombia. (2019). Índice Global de Impunidad Colombia 2019. Puebla: UDLAP. Disponible en <https://www.udlap.mx/cesij/>

³⁶El departamento del Vaupés clasifica como un caso atípico considerando que los resultados no reflejan la realidad del territorio por falta de información.

- Según el Artículo 250 de la Constitución Política de Colombia, la Fiscalía General de la Nación es la entidad encargada de investigar y efectuar el ejercicio de la acción penal ante la presunta comisión de un delito. De acuerdo con el Portal de Transparencia Económica, el presupuesto apropiado por esta entidad en 2020 era de **3,7** billones de pesos:



INVENTARIO ACTIVO DE NOTICIAS CRIMINALES³⁷

Al cierre de 2019 la Fiscalía acumulaba alrededor de 2,7 millones de noticias criminales sin evacuar (tramitadas por Ley 906 de 2004):

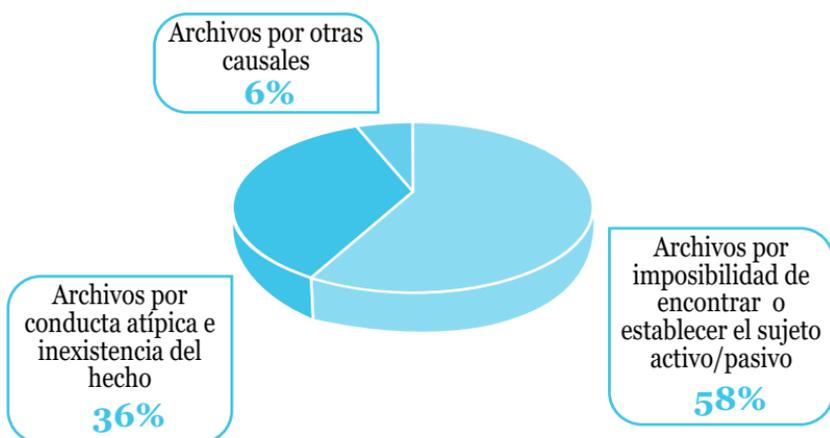
- El **33%** de este inventario corresponde a noticias criminales que iniciaron su trámite entre 2005 y 2016.
- El **66%** de este inventario corresponde a noticias criminales que iniciaron su trámite entre 2017 y 2019.
- El **1%** restante corresponde a noticias criminales que no registran año de entrada.

³⁷Las cifras de este apartado fueron construidas por la Corporación Excelencia en la Justicia con base en información remitida por la Fiscalía y el INPEC vía derecho de petición.

COMPOSICIÓN DE LAS NOTICIAS CRIMINALES EVACUADAS

El archivo es la actuación de salida más frecuente entre las noticias criminales evacuadas por la Fiscalía. Cerca del **74%** de los procesos que inician su trámite terminan archivados:

- La principal causal de archivo es la imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo/pasivo de la conducta:



Según la Fiscalía General de la Nación, los archivos por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo/pasivo de la conducta corresponden a procesos en los que la entidad, conforme a los recursos disponibles, reconoce la imposibilidad de identificar a la víctima o victimario del delito³⁸.

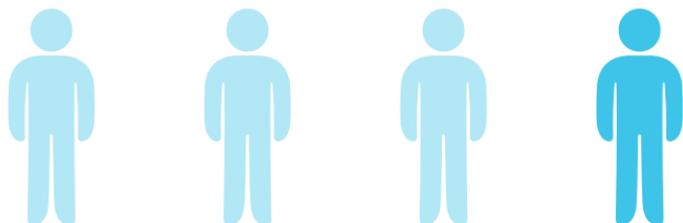
Por otro lado, solo el **5,5%** de las noticias criminales evacuadas por la Fiscalía corresponden a sentencias:

- El **84%** de estas son de carácter condenatorio y el **16%** restante de carácter absolutorio. No obstante, en juicio oral aproximadamente **6** de cada **10** sentencias son absolutorias.

³⁸Fiscalía General de la Nación. (2016). Plan Estratégico de la Fiscalía 2016-2020. Bogotá: Fiscalía General de la Nación. Disponible en <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/direccionamiento-estrategico/>

PLANTA DE PERSONAL Y CARRERA JUDICIAL

En 2019 había **4.939** cargos de fiscal ocupados en el país, pero solo **1** de cada **4** estaba vinculado en carrera judicial:



La carrera judicial, además de fomentar el mérito y la calidad de los funcionarios, permite su estabilidad laboral y por esa misma vía la independencia de sus decisiones.

ACUSADOR PRIVADO

Según el artículo 549 del Código de Procedimiento Penal, “el acusador privado es aquella persona que al ser víctima de la conducta punible está facultada legalmente para ejercer la acción penal representada por su abogado”:

- Esta figura fue pensada, entre otras, para descongestionar la Fiscalía, sin embargo, en 2019 se presentaron apenas **27** solicitudes de conversión de la acción penal, **12** solicitudes menos que en 2018.

TIEMPOS PROCESALES

En relación con los tiempos procesales del Sistema Penal Acusatorio para las noticias criminales evacuadas en 2019:

- Los procesos por homicidio en flagrancia tardaron en promedio aproximadamente **3** años para llegar a sentencia en juicio oral (contados a partir de la fecha de entrada de la noticia criminal).

- Los procesos por homicidio sin flagrancia tardaron en promedio aproximadamente **5** años para llegar a sentencia en juicio oral (contados a partir de la fecha de entrada de la noticia criminal).

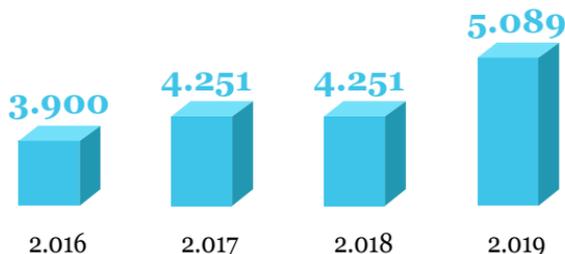
LIBERTADES POR VENCIMIENTO DE TÉRMINOS

Un juez de control de garantías puede otorgar la libertad por vencimiento de términos a una persona con detención preventiva en los siguientes casos³⁹:

- Si transcurridos **60** días desde la imputación no se ha presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión del caso.
- Si transcurridos **120** días desde la presentación del escrito de acusación no se ha iniciado la audiencia de juicio.
- Si transcurridos **150** días desde el inicio de la audiencia de juicio oral no se ha celebrado la audiencia de lectura de fallo.

En 2019 se registraron **5.089** libertades por vencimiento de términos. En promedio el **7,4%** de las personas con detención preventiva recuperaron su libertad por esta causal durante ese año.

- Libertades por vencimiento de términos



³⁹En cualquier caso, ninguna medida de aseguramiento privativa de la libertad puede exceder 1 año.

CAPÍTULO 6

POPULISMO PUNITIVO Y AUSENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVENTIVAS COMO AGRAVANTES DEL HACINAMIENTO CARCELARIO



Fabio Humar Jaramillo

Abogado Litigante y Docente Universitario

Resulta preocupante que la situación carcelaria y penitenciaria del país no ha sido prioridad de los gobiernos de turno, a pesar del pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-153 de 1998. En esa ocasión, la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional al considerar que la vida en las cárceles y penitenciarías del país era violatoria de la dignidad humana y, en general, incompatible con un Estado social y democrático de derecho. De hecho, existe un aumento en la expedición de leyes cargadas de populismo punitivo, lo cual agrava el problema que, de por sí, ya es severo.

Después de veintidós años, las cosas son distintas, dado que, si bien el Estado adoptó algunas medidas para cambiar esta situación, los esfuerzos no han generado mayor resultado. Como si fuera poco, el Artículo 199 de la Ley 1098 del 2006 prohíbe de plano cualquier tipo de aplicación del principio de oportunidad, suspensión de la ejecución de la pena, rebajas producto de allanamiento o cualquier otro tipo de beneficios o subrogados penales para las personas que cometan delitos en contra de la vida, la integridad personal, la libertad y formación sexual, o el secuestro de menores de edad. Es decir, tan solo dos años después de la expedición de la Ley 906 del 2004 los legisladores acabaron con el espíritu del sistema penal acusatorio, a saber: incentivar la finalización de los procesos por negociaciones y no en juicio.

Esta tendencia fue in crescendo, dado que luego se prohibieron subrogados penales a aquellos delincuentes que cometieran delitos contra la administración pública, por hurtos calificados, algunos delitos económicos, entre muchos otros. En materia procesal penal, se ha flexibilizado la aplicación de la medida de aseguramiento, situación que es evidente dadas las modificaciones del Artículo 310 del Estatuto Procesal Penal entre 2007 y 2018.

Sin embargo, al observar las cifras sobre la población carcelaria y penitenciaria, los índices de hacinamiento aún son preocupantes. Según los tableros estadísticos del INPEC⁴⁰, a diciembre de 2017, había 115.383 personas privadas de la libertad, de estas, 34.818 tenían medida de aseguramiento. En diciembre del 2018, se dio un aumento de estas cifras, dado que había 119.172 personas privadas de la libertad y 37.927 tenían medida de aseguramiento. Luego, en el 2019, había 122.679 privados de la libertad y, de estos, 38.473 soportaban una medida de aseguramiento. Esta tendencia tuvo un cambio importante en el 2020, año en el que la cifra disminuyó a 97.301, de los cuales, 22.092 tenían medida de aseguramiento.

En efecto, en este último año, a causa de la pandemia y las medidas implementadas por las entidades de salud, hay una reducción sustancial en la cifra de personas privadas de la libertad. Además de esta situación, los protocolos de bioseguridad y las normas de distanciamiento social llevaron a una parálisis en el sistema judicial, lo que derivó en múltiples libertades por vencimiento de términos. Nótese que la población carcelaria con medida de aseguramiento disminuyó aproximadamente un 42,6%. Si bien el hacinamiento carcelario y penitenciario se redujo en este último año, ha aumentado en estaciones de policía, locaciones que, claramente, no son adecuadas para mantener a reclusos por largos periodos de tiempo. Sobre el particular, se pregunta este autor si las cifras otorgadas por el INPEC tienen en cuenta la población reclusa en estas instalaciones.

Por otro lado, además de la expedición de normas cargadas de populismo punitivo, brillan por su ausencia políticas públicas pospenales que permitan a los exreclusos reinsertarse a la sociedad de manera adecuada. La falta de

⁴⁰Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [INPEC]. Tableros estadísticos [sitio web]. Bogotá: INPEC. [Consultado el 15 de abril del 2021]. Disponible en <https://www.inpec.gov.co/estadisticas/-/tableros-estadisticos>

medidas de esta naturaleza ha influido en los altos índices de reincidencia que se observa en los últimos años. De hecho, si se revisan las cifras, el número de población reincidente se mantiene con tendencia al alza desde el 2016.

Ahora bien, otro dato importante en este panorama son las cifras relacionadas con los delitos por los cuales son condenados los reclusos. Al respecto, se observa que el 49% obedecen a conductas presentes en los sectores más vulnerables de la sociedad (hurtos, portes de arma de fuego y estupefacientes). Desafortunadamente, la respuesta del Estado a esta situación ha sido la negación de subrogados penales y el aumento de penas, cuando se debería invertir en políticas preventivas. Por ejemplo, una opción sería mejorar la calidad y acceso a la educación para que las personas obtengan mejores oportunidades para contribuir a la sociedad.

Sobre la base de lo dicho hasta este punto, es claro que existe un gran campo para mejorar. En primer lugar, el Estado debe centrar esfuerzos en la creación de mecanismos preventivos del delito y fortalecer las políticas en educación y acceso al trabajo de las poblaciones vulnerables. En segundo lugar, se debería contemplar la creación de programas de cumplimiento normativo en el sector público y fortalecer los existentes en el sector privado. En tercer lugar, es pertinente y necesario eliminar todo tinte populista de las normas penales, dado que no podemos seguir asociando la justicia con la cárcel.

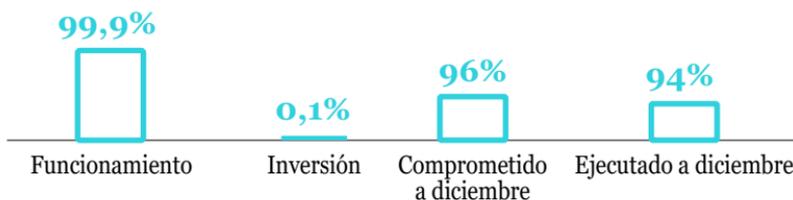
Por consiguiente, se deben fortalecer los mecanismos de terminación anticipada del proceso, lo cual descongestionaría la administración de justicia. Finalmente, se debe combatir el fenómeno de la reincidencia por medio de fuertes políticas públicas que permitan al penado reinsertarse a la sociedad. En efecto, esto implica dejar de lado la imposición de penas inicuizantes, medidas que no suelen producir efectos inmediatos.

Por lo anterior, se deben generar políticas articuladas que tengan vocación de permanencia, aunado al fortalecimiento de las instituciones que participen en la administración de justicia penal.

PRINCIPALES INDICADORES DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO⁴¹

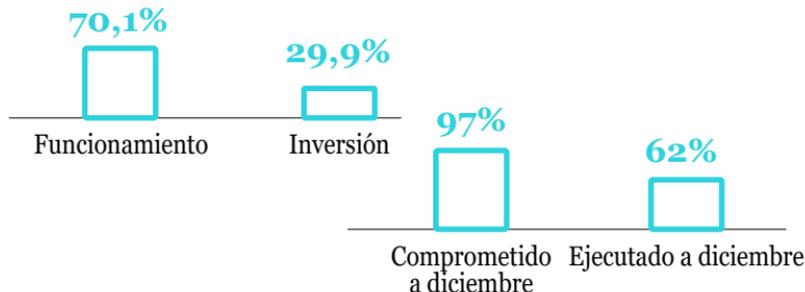
El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC es la entidad encargada de dirigir, administrar, controlar, vigilar y custodiar los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional – ERON.

- Según el Portal de Transparencia Económica, en 2020 el presupuesto apropiado por esta entidad fue de **1,24** billones de pesos:



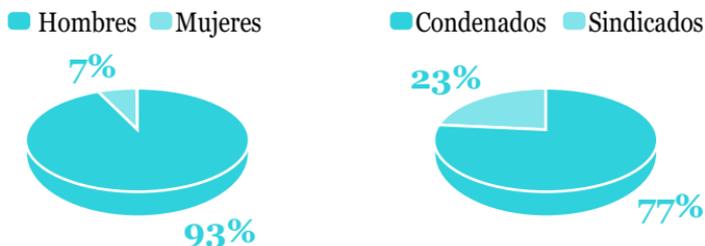
La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC es la entidad encargada de garantizar las condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento y prestación de los servicios operados por el INPEC.

- Según el Portal de Transparencia Económica, en 2020 el presupuesto apropiado por esta entidad fue de **1,15** billones de pesos:

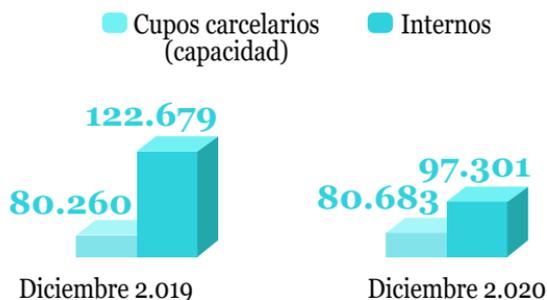


⁴¹Las cifras de este apartado fueron extraídas de los tableros estadísticos de la página web del INPEC y del Portal de Transparencia Económica.

- Al cierre de 2020 la población privada de la libertad en establecimientos de reclusión del orden nacional era de **97.301** internos (**21%** menos respecto al cierre de 2019):



- Al cierre de 2019 la población privada de la libertad superaba en **53%** la capacidad de los ERON del país. En respuesta a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en un año esta brecha se redujo transitoriamente **32** puntos:



Según el INPEC, la reincidencia “hace referencia a aquellos individuos que, habiendo sido condenados, han vuelto a ser privados de la libertad y se les ha impuesto una pena en establecimientos penitenciarios”.

- Al cierre de 2020 poco más de la quinta parte de la población privada de la libertad intramural condenada era reincidente:



- Las conductas delictivas de mayor reincidencia entre la población privada de la libertad son⁴²:

Hurto 22%	Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o muni- ciones 14%	Fabricación, tráfico y porte de estupefaci- entes 13%	Homicidio 11%
			Concierto para delin- quir 9%

- De las **22.092** personas con detención intramural al cierre de 2020, el **32%** llevaba más de **25** meses detenida a la espera de definir su situación jurídica.
- En el caso de las **33.809** personas con detención domiciliaria al cierre de 2020, el **45%** llevaba más de **25** meses detenida a la espera de definir su situación jurídica.

⁴²El 31% restante corresponde a delitos cuya participación individual en el total es muy baja.

CAPÍTULO 7

ANÁLISIS SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LOS MASC EN COLOMBIA



Gustavo Andrés Piedrahita Forero⁴³
Director del Centro de Arbitraje y Conciliación de la CCB

Resulta redundante hablar de los beneficios que traen los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos. El incremento de controversias entre particulares o entre estos y el Estado, la búsqueda constante de herramientas para descongestionar el aparato judicial o la resolución directa y pacífica de conflictos entre otros, son apenas unas de las tantas razones por las que la promoción y utilización de los MASC es no solo pertinente sino incluso, necesaria.

Durante el año 2020, la pandemia generada por el COVID-19 incrementó, sin ninguna duda, la conflictividad. Así, a las usuales y acostumbradas controversias, había que sumarle los incumplimientos de contrato, las demoras en los pagos de los cánones de arrendamiento o los conflictos familiares, entre otros. En esos momentos, aun en los más difíciles y en medio de cuarentenas estrictas, los MASC han dicho presente y han estado al lado de los usuarios para ser utilizados en medio de la coyuntura.

⁴³ Imagen tomada de <https://www.centroarbitrajeconciliacion.com>

El Decreto 491 de 2020⁴⁴ en su artículo décimo, apareció como un espaldarazo que contribuyó a la ininterrumpida prestación de los servicios de arbitraje, conciliación y en general de todos los MASC. El mencionado artículo instó a los centros privados a no suspender ningún procedimiento ni trámite a menos que exista imposibilidad de llevarlos a cabo, adelantándolos en la medida de las posibilidades a través de canales no presenciales, volcando así a la virtualidad todo el recurso físico, documental y humano.

Sin embargo y aun enmarcado en la continuidad de los servicios, el año 2020 estará entendido en el marco de las cifras y las estadísticas de radicación de casos, expedición de laudos arbitrales o suscripción de actas de conciliación, como un año atípico, al igual que el 2021 en el que aún se siente el impacto y rezago generado.

Es por esto por lo que, para hacer un análisis del estado actual de los MASC en Colombia, resulta determinante el estudio de las cifras desde el parámetro del año 2019, año en el que su prestación se llevó a cabo en el marco de la normalidad. A partir de los datos proporcionados por el Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC) del Ministerio de Justicia y del Derecho se puede hacer un análisis sobre su actualidad y unas consideraciones posteriores sobre sus posibilidades en el futuro.

Frente al arbitraje, se encuentra que aquellos desarrollados entre particulares continúan siendo mucho más frecuentes que los que se adelantan en contra del Estado (en una relación porcentual 86% - 14%), lo cual podría indicar la falta de pedagogía que aún puede existir con entidades estatales frente a la importancia de incorporar cláusulas compromisorias en sus contratos, por posibles desconocimientos acerca de las bondades y beneficios que un mecanismo como el arbitraje puede traer en la resolución de sus controversias.

Otro dato que resulta relevante tiene que ver con la cantidad de arbitrajes

⁴⁴Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica.

registrados en 2019 (373) en los que las especialidades de derecho comercial y derecho civil ocupan el porcentaje más alto (89,8%) seguidos muy de lejos por el derecho administrativo (9,1%). Estos resultados sugieren no solo que la conflictividad más grande se da en el campo de los actos mercantiles y civiles, sino que se extraña también, la apertura de este mecanismo a nuevas tendencias y nuevos campos como el penal, tributario o el de la responsabilidad extracontractual, los cuales son nichos de innumerables conflictos que no encuentran foros adecuados para resolverlos.

Así mismo, al analizar la cantidad de casos que terminan en laudo frente a casos registrados se puede evidenciar, primero que todo, la importancia de la conciliación como mecanismo de solución anticipada. No obstante, aún se puede ver que muchos casos no llegan a una culminación efectiva en el marco del trámite, por lo que no es difícil inferir que los términos establecidos para los pagos que deben hacer las partes pueden en ocasiones resultar demasiado cortos y como consecuencia, perjudiciales para el adecuado desarrollo del proceso.

La conciliación, por su parte, se presenta tal vez como el mecanismo más utilizado con alrededor de 172.000 solicitudes radicadas en 2019 en todo el país, en las que se encuentra una preponderancia, al igual que en el arbitraje, de los temas mercantiles y civiles (47%). En este caso, sin embargo, los asuntos relacionados con familia (41%) también gozan de una amplia utilización. De cualquier manera, debe contemplarse la idea de ampliar el espectro a otros escenarios en los que la conciliación pueda ser un mecanismo de solución de controversias en materias en las que aún no se ha probado.

Frente a este mecanismo, hay dos datos que resultan relevantes para destacar y tienen que ver inicialmente con la cantidad de acuerdos que se concretan. Mucho se habla de la conciliación como un simple requisito de procedibilidad, ignorando la capacidad que el mecanismo tiene para acercar posturas y solucionar controversias. Por eso, aunque no sorprende, sí llama la atención que, frente a la cantidad de casos registrados, el porcentaje que se traduce en actas de conciliación resulte en un llamativo 49,8%.

Empero, frente a la celeridad y rapidez en la solución de conflictos, aun la conciliación tiene muchas oportunidades de mejorar por parte de los conci-

liadores y de los centros de conciliación. Es llamativo que un 92% de las solicitudes de conciliación se resuelvan en un año, y solo un 4% en menos de una semana.

Si se quiere promover el uso de los mecanismos alternativos y entendiendo, como lo muestran las cifras, que la conciliación es un método idóneo, se debe trabajar por promover una mayor celeridad para que las partes puedan lograr con una mayor prontitud la suscripción de los acuerdos.

Finalmente, en lo que respecta a la amigable composición, debe señalarse que este es un mecanismo en pleno crecimiento, afirmación que se respalda con los reducidos números frente a la radicación de casos (en 2019 se registraron solo 9 solicitudes en todo el país), por lo que en este aspecto los centros tienen aún mucho por hacer.

Visto lo anterior, el panorama de los MASC en Colombia es auspicioso. Los centros privados trabajan constantemente explorando nuevas materias y espacios a los que puedan llevar el arbitraje, la conciliación y la amigable composición. Las listas de operadores se fortalecen permanentemente y cada vez es más usual ver programas de formación y capacitación para preparar a quienes se encargarán de resolver o contribuir a la resolución de las controversias.

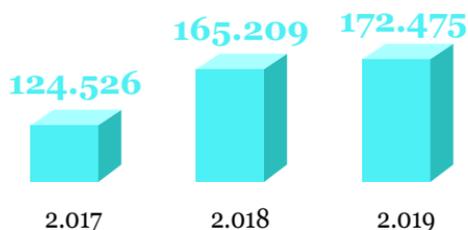
El camino, sin embargo, en muchos aspectos aún está por trazar, hay reformas normativas en curso que pueden contribuir a su fortalecimiento, a la protección de los usuarios y a la sostenibilidad de los métodos, pero para ello se requiere el concurso constante y efectivo de todos: los centros, el legislativo y los usuarios.

PRINCIPALES INDICADORES DE LOS MASC⁴⁵

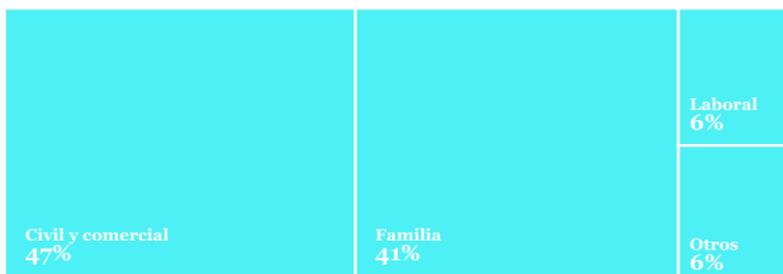
Conciliación

- En Colombia hay **26.843** conciliadores activos, lo cual equivale a **54** conciliadores por cada 100.000 habitantes.
- En 2019 se registraron **172.475** solicitudes de conciliación, lo cual equivale a **349** solicitudes por cada **100.000** habitantes.

● Solicitudes de conciliación en Colombia



- Por cada **100** solicitudes de conciliación, **47** son del área civil y comercial:



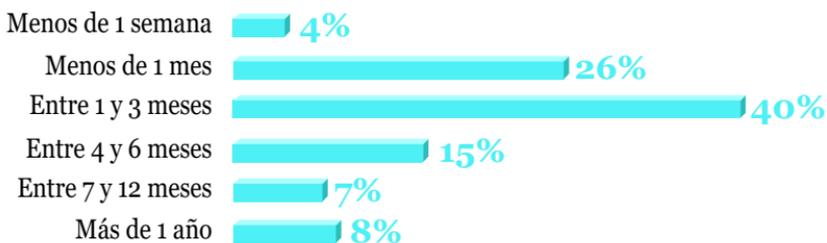
⁴⁵Las cifras de este apartado fueron obtenidas del Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC) del Ministerio de Justicia y del Derecho [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2021].

- De los **170.918** resultados de conciliación registrados en 2019, aproximadamente la mitad son actas de conciliación total:

Resultados de la conciliación	Participación
Actas de conciliación total	49,8%
Constancia de inasistencia	19,6%
Constancia de no acuerdo	18,7%
Actas de conciliación parcial	3,0%
Desistimiento de una o ambas partes	3,0%
Acuerdo extraconciliación	0,7%
Retiro de la solicitud	0,5%
Constancia de asunto no conciliable	0,5%
Falta de competencia	0,1%
Falta de pago del servicio	0,01%
Otros	4,0%

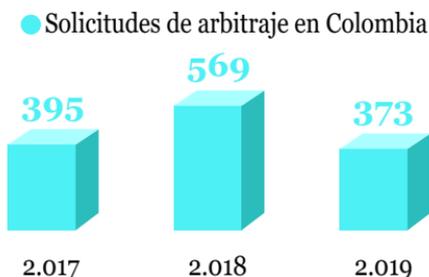
- El **92%** de las solicitudes de conciliación se tramitan en **1** año o menos:

● Duración del trámite conciliatorio



Arbitraje

- En Colombia hay **1.697** árbitros activos, lo cual equivale a **3,3** árbitros por cada **100.000** habitantes.
- En 2019 se registraron **373** solicitudes de arbitraje (el **86%** corresponde a arbitraje entre particulares y el **14%** a arbitraje con el Estado)⁴⁶:



- Aproximadamente **9** de cada **10** solicitudes de arbitraje son del área civil y comercial:

Área	Solicitudes
Civil y comercial	89,8%
Contencioso administrativo	9,1%
Especial	0,8%
Laboral	0,3%

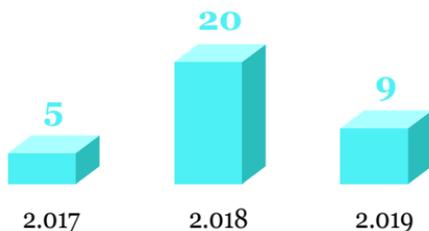
- De los **156** resultados de arbitraje registrados en 2019, solo **22** culminaron en conciliación: **11** por acuerdo total, **5** por acuerdo parcial y los **6** restantes por no acuerdo.

⁴⁶Las solicitudes de arbitraje registradas en 2019 suman un total de \$416,512 millones en pretensiones.

Amigable composición

- En Colombia hay **1.398** amigables componedores activos, lo cual equivale a **2,7** amigables componedores por cada **100.000** habitantes.
- En 2019 se registraron **9** solicitudes de amigable composición en el territorio nacional:

- Solicitudes de amigable composición en Colombia



- Durante ese mismo año se registraron **7** resultados de amigable composición, de los cuales solo **3** corresponden a contratos de transacción (decisión que pone fin a la controversia).

CAPÍTULO 8

UNA JUSTICIA ENFERMA REQUIERE DIAGNÓSTICO Y TRATAMIENTOS INTERDISCIPLINARES



Juan Carlos Durán Uribe⁴⁷

Profesor de Cátedra y Coordinador del Programa de Formación Judicial de la Universidad de los Andes

La justicia colombiana sigue adoleciendo de una crónica enfermedad con síntomas preocupantes. Según la más reciente versión del proyecto Doing Business, del Banco Mundial, la justicia colombiana sigue siendo demorada y costosa; en promedio, un proceso judicial de naturaleza civil puede durar 1288 días (unos 3 años y medio), con un costo equivalente al 46% de las pretensiones en disputa⁴⁸. A su vez, de acuerdo con el último informe del Índice de Estado de Derecho de la organización World Justice Project, nuestro sistema judicial no goza de credibilidad ni de confianza entre los encuestados ni los expertos consultados.

Sumado a los anteriores síntomas, la emergencia sanitaria del COVID-19 ha hecho que la frágil salud de la justicia se vea aún más golpeada por las desigualdades en acceso y tecnología de la población más vulnerable. Sin intervenciones de fondo, la justicia corre

⁴⁷El autor agradece a la profesora María del Socorro Rueda Fonseca, profesora asociada y directora del Área de Derecho Procesal de la misma universidad por sus amables comentarios y sugerencias al texto.

⁴⁸El proyecto Doing Business toma como referencia una controversia comercial hipotética entre dos empresas ubicadas en Bogotá, que surge ante la falta de pago por parte del comprador, el cual aduce problemas de calidad en la mercancía recibida (el valor en disputa equivale al 200% del ingreso per cápita del país o 5.000 dólares, lo que resulte mayor).

el riesgo de convertirse en un paciente terminal de esa dolorosa enfermedad. No obstante, estas intervenciones de fondo no se reducen a una ‘cirugía’ legislativa ni a varias ‘vacunas’ regulatorias. Se requiere un diagnóstico y unos tratamientos interdisciplinarios.

Los abogados hemos sido enseñados a que los problemas del país se resuelven mediante reformas de ley y regulaciones detalladas redactadas por abogados y para abogados. Aunque la reforma a la ley es, desde luego, necesaria en el contexto de un Estado Social de Derecho que refleje un ordenamiento jurídico vivo, estas carecen de toda eficacia si no van acompañada de política pública que trascienda las fronteras del Derecho. Los abogados hemos olvidado que las normas jurídicas, por el solo hecho de ser normas, no son automáticamente eficaces en la práctica, y que su proliferación conduce a una mayor inseguridad jurídica, más interpretaciones en conflicto y mayor litigiosidad.

La administración de justicia no es un asunto exclusivamente jurídico sino también económico, administrativo y social. En el plano económico, una justicia saludable fomenta la inversión, incentiva el emprendimiento y disminuye los costos. Desde lo administrativo, una justicia saludable se caracteriza por la gestión adecuada del presupuesto, la ejecución eficiente de los recursos, la inversión en tecnologías idóneas, la optimización de procesos y las buenas prácticas organizacionales. Desde lo social, la justicia robusta genera confianza en la ciudadanía, atrae talento humano y fortalece la democracia. Por eso, los tratamientos a la enferma justicia colombiana deben envolver elementos de todas estas disciplinas.

¿Cuáles deberían ser los tratamientos? Como toda enfermedad, es necesario dar un diagnóstico verdaderamente acertado de la justicia colombiana para dar con los fármacos adecuados. Por eso, lo primero que se debe emprender es una investigación exhaustiva que identifique, en términos micro, meso y macro, las principales necesidades de la administración de justicia. Esfuerzos en ese sentido se han dado. La Corporación Excelencia en la Justicia, por ejemplo, ha dado pasos en esta dirección, con documentos como Caracterización de la Justicia Formal en Colombia, de 2016, o Necesidades jurídicas insatisfechas, de 2012.

El Ministerio de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación y el

DANE, por su parte, han avanzado en algo con la aplicación periódica de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Ahora bien, los anteriores esfuerzos deben fortalecerse. No solo basta la percepción ciudadana ni la exposición de cifras. Se requieren investigaciones mixtas, con elementos cuantitativos y cualitativos, que consideren la voz de los jueces y empleados de la rama, ciudadanos, litigantes e interesados. Se requiere la participación conjunta de academia, sector privado y público, ONGs nacionales e internacionales, de modo que los resultados del diagnóstico sean veraces, suficientes y precisos.

Este diagnóstico debe hacerse en cada región del país, en cada especialidad y en cada jerarquía. Las urgencias de un juzgado promiscuo no son las mismas que las de un juzgado de circuito en una ciudad intermedia o en Bogotá. Habrá juzgados con indicadores óptimos en términos de descongestión y otros no. En fin, un diagnóstico diferencial e integral es la mejor manera de saber dónde y cómo intervenir. Para esta labor, el trabajo de sociólogos del derecho es absolutamente fundamental.

Paralelamente a este diagnóstico, se deben vincular profesionales en administración para intervenir la justicia colombiana. Atrás debe quedar la idea de que el abogado es también administrador, economista y sociólogo. Debemos dejar el recelo a la hora de permitir que la administración de la rama judicial y de cada juzgado esté en manos de administradores que aporten su saber en gestión de despacho, organización de la información y optimización de procesos.

No menos importante es la implementación de tecnologías e inteligencia artificial en la administración de justicia, como por ejemplo el expediente digital⁴⁹. No obstante, no debemos caer en la trampa de pensar que el solo uso de tecnologías cura la enfermedad de la justicia. El factor humano sigue siendo indispensable, y para ello sería conveniente contar con diseñadores e ingenieros expertos, tal y como lo ha venido haciendo la Corte Constitucional con el sistema PretorIA⁵⁰, o la Fiscalía con su herramienta de predic-

⁴⁹Cepeda, M. J. & Otálora, G. (2020). Modernización de la administración de justicia a través de la inteligencia artificial. Bogotá: Fedesarrollo. Disponible en <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/>

⁵⁰Saavedra, V. P. & Upegui, J. C. (2021). PretorIA y la automatización del procesamiento de causas de derechos humanos. Bogotá: Derechos digitales – DeJusticia. Disponible en <https://ia.derechosdigitales.org/publicaciones>

ción de la reincidencia.

Por último, el tratamiento más eficaz, aunque no siempre el más rápido, es el de la formación de jueces y de futuros jueces. Debemos propender por una formación interdisciplinaria de jueces de modo que tengan facilidad de diálogo con otros profesionales, adaptarse al cambio, actualizarse profesionalmente y enfocarse en la calidad de la justicia impartida. Las universidades, sobre todo las acreditadas de alta calidad, deben fortalecer su enfoque de formación judicial para lograr este cometido, de modo que se motive al mejor talento a hacer su carrera en la judicatura.

Es probable que los síntomas de la enfermedad de la justicia colombiana tarden tiempo en desaparecer. No olvidemos que se trata de una enfermedad crónica. Ni una cirugía ni una vacuna legislativa servirán si no se identifica exactamente qué dolencias tiene cada región o especialidad. Tampoco servirán si no se siguen los hábitos ni se adoptan los tratamientos recomendados. Lo que sí es cierto es que la enfermedad requiere la atención de especialistas abogados y no abogados por igual, y, por supuesto, de la disciplina y voluntad de todos para curarla.

PRINCIPALES INDICADORES INTERNACIONALES DE JUSTICIA

El proyecto Doing Business es un programa de investigación liderado por el Banco Mundial en el cual se analiza y compara el ambiente regulatorio para la actividad empresarial en al menos 190 países. Este proyecto hace seguimiento a diez indicadores que permiten evaluar la facilidad para hacer negocios en cada país⁵¹.

El indicador *Enforcing Contracts* del Doing Business 2020 evalúa el tiempo y costo requerido para resolver un conflicto comercial hipotético ante la justicia civil de cada país. También tiene en cuenta la calidad del proceso judicial y si el país incorpora una serie de buenas prácticas que garanticen la eficiencia de su Sistema Judicial.

⁵¹World Bank Group. (2020). Doing Business 2020. Washington: The World Bank. Disponible en <https://espanol.doingbusiness.org/es/doingbusiness>

Según este indicador, se estima que en Colombia la justicia ordinaria tarda alrededor de 1288 días para resolver este tipo de conflictos en primera instancia y requiere de un costo cercano al 46% del valor en disputa, por lo cual, en esta materia el país obtiene el puesto 177 entre 190 países evaluados:

País	Puesto	País	Puesto
 Singapur	1	 Argentina	97
 China	5	 Uruguay	104
 México	43	 Bolivia	109
 Chile	54	 El Salvador	126
 Brasil	58	 Venezuela	150
 Perú	83	 Colombia	177
 Ecuador	96	 Camboya	182

Por otra parte, el Índice de Estado de Derecho es un reporte anual publicado por la organización World Justice Project, cuyo propósito es consolidar el Estado de Derecho en el mundo, siendo este el eje central para la protección de los derechos fundamentales, la lucha contra la corrupción, el desarrollo económico, entre otros⁵².

⁵²World Justice Project. (2020). Índice de Estado de Derecho 2020. Washington: World Justice Project Rule of Law Index. Disponible en <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index>

El Índice de Estado de Derecho 2020 analiza y compara en 128 países los siguientes 8 factores⁵³:

Factor	Clasificación de Colombia
Orden y seguridad	119
Justicia penal	101
Ausencia de corrupción	95
Justicia civil	79
Derechos fundamentales	74
Límites al poder gubernamental	63
Cumplimiento regulatorio	56
Gobierno abierto	27

El país registra su peor desempeño en el factor *Orden y seguridad*, el cual evalúa el nivel de la delincuencia común, la percepción de inseguridad, la protección efectiva de la población y el fenómeno de la justicia por mano propia⁵⁴.

Entre tanto, el segundo peor desempeño corresponde al factor *Justicia penal*, en particular por las deficiencias identificadas en el sistema de investigación penal, de la política criminal y del sistema penitenciario, además de la discriminación y la falta de imparcialidad en el sistema penal.

El siguiente peor desempeño se presenta en el factor *Ausencia de corrupción*, el cual analiza las influencias indebidas por parte de intereses particulares, los sobornos y la apropiación ilícita de recursos en el poder ejecutivo, legislativo y judicial, además de la fuerza pública.

⁵³En algunos países, particularmente aquellos con instituciones débiles, se incluye un factor adicional sobre justicia informal. Para efectos del presente informe se abordarán los resultados de Colombia en los primeros 5 factores.

⁵⁴Los resultados para Colombia son representativos para el nivel nacional con una muestra equivalente a 1.000 encuestados y la consulta de por lo menos 30 expertos.

Por otro lado, si bien Colombia tiene un desempeño moderado en el factor *Justicia civil*, las principales deficiencias identificadas en esta materia corresponden al retraso injustificado de los procedimientos que se surten al interior de esta especialidad, además de la ejecución ineficaz de las decisiones judiciales emitidas en el marco de la terminación de los procesos.

Por último, el desempeño del país en el factor *Derechos fundamentales* está por debajo del promedio de los países de la región, pues a pesar de los logros identificados en el ejercicio de los derechos a la libre expresión, la libertad religiosa y de asociación, es posible entrever oportunidades de mejora en la garantía de los derechos a la vida, la seguridad y el debido proceso.

CAPÍTULO 9

CONSIDERACIONES FINALES



Ana María Ramos Serrano

Exsubdirectora de la CEJ, Exviceministra de Justicia, Magistrada Auxiliar de la Corte Constitucional y Docente Universitaria

A lo largo de este informe, los expertos convocados por la CEJ pusieron sobre la mesa diferentes aristas de la situación actual de la justicia colombiana. De una lectura integral de sus opiniones queda claro el papel protagónico que tiene la justicia en la sociedad, pero también las brechas que existen para llenar las expectativas de acceso, eficiencia y seguridad jurídica de los ciudadanos. Esto se manifiesta en indicadores como la desconfianza institucional, las bajas tasas de denuncia, los vencimientos de términos y los desacatos de tutelas.

A continuación resaltaré cinco elementos que a mi juicio sintetizan algunas de las problemáticas destacadas por los expertos, que complemento con algunas visiones personales.

1. Caminar a ciegas: una justicia sin datos

“Lo que no se mide no se mejora” es una frase común entre los administradores. Los datos son una fuente para entender la realidad y para adoptar decisiones que ayuden a cambiarla. Hoy en día, además, el uso de la tecnología ha facilitado su recolección y procesamiento, situación de la que se han aprovechado tanto el sector privado como el público. El comercio, la salud, el transporte, entre otros, utilizan cada vez más la

información para la toma de decisiones.

Esto no ha ocurrido con la misma velocidad en el sector justicia. Si bien actualmente se cuenta con mayores datos que hace algunos años, estos aún son insuficientes para entender la demanda, los cuellos de botella, los tiempos procesales o el cumplimiento de las decisiones. Además, la regla general es que cada entidad maneje sus cifras de forma aislada, lo que impide conocer la suerte que corren los conflictos cuando ingresan al sistema judicial -en el que interactúan varios actores-. Incluso, como lo puso de presente la Dra. Natalia Ángel, existen contradicciones entre los datos al interior de la Rama.

De otra parte, tampoco se ha consolidado una cultura de uso de los datos para la planeación y el seguimiento de la justicia. Algunos de los que están disponibles, como las encuestas de necesidades jurídicas, los tableros de estadísticas de la Corte Constitucional o las cifras del INPEC, podrían servir para hacer aproximaciones empíricas. Sin embargo, estos datos tienen más eco en la academia o se utilizan para hacer reflexiones generales que reiteran sobre los mismos problemas, pero no para diseñar acciones para enfrentarlos.

Mejorar la calidad, desagregación y uso de la información, además de complementarla con estudios cualitativos, es una tarea pendiente. Para hacerlo no solo se necesita una mejor recolección de datos, sino también de capacidad institucional para su organización y análisis, tareas en las que deben participar profesiones distintas del derecho.

2.La difícil tarea de articular un sistema en el que convergen varias autonomías

No hay una adecuada articulación en las metas y prioridades, por lo que cada entidad se concentra en las que corresponden a su función específica, lo que no siempre redundará en un mejor desempeño del sistema. Así, por ejemplo, un alza en las capturas e imputaciones, que pueden ser indicadores de éxito para la Policía y la Fiscalía, no lo son necesariamente para el sistema; pues si los jueces, defensores e INPEC no tienen la capacidad para tramitar toda esta carga, difícilmente esos procesos terminarán en tiempos razonables. Esto a su vez puede conducir a situaciones indeseables como los

vencimientos de términos o en procesos que por su fragilidad concluyan en absoluciones. En efecto, como se señaló en este informe, en 2019 se presentaron 5.089 libertades por vencimientos de términos y 6 de 10 casos que se resolvieron en juicio oral terminaron en absoluciones.

Esta misma falta de visión sistémica se refleja también en lo expuesto por el Dr. Fabio Humar, cuando se pregunta si la reciente reducción del hacinamiento está teniendo en cuenta las personas que están detenidas en estaciones de policía, o en la desarticulación que existe entre las entidades que participan en las Casas de Justicia, a la que hicieron referencia los Doctores Olarte y Botero, lo cual, además, resulta paradójico teniendo en cuenta que estas instancias se crearon justamente con el fin de contribuir a la articulación del servicio.

Cómo generar incentivos para fomentar la coordinación, además de las ya numerosas “comisiones interinstitucionales”, es otra prioridad en la agenda de justicia.

3. Las personas como eje de la transformación

Los expertos, con diversos matices, coinciden en la importancia que tienen las personas en el funcionamiento del sistema judicial. Aunque en este frente hay mucha tela de dónde cortar, destacaré tres ejes:

- La relevancia de la elección de los altos dignatarios de la justicia, quienes son los responsables de dar los lineamientos internos que marcan el rumbo de las entidades. En este ámbito, es necesario el compromiso de los nominadores y una mayor veeduría de la ciudadanía para lograr la elección de servidores independientes e idóneos, así como para lograr una mayor participación de las mujeres que, como señaló la Dra. Helena Luna, aún es marginal, especialmente en la Corte Suprema de Justicia.
- La necesidad de fortalecer el mérito como criterio para el ingreso y el ascenso dentro de la Rama Judicial, tema en el que persisten varias falencias. Como lo señaló la CEJ, solo 1 de cada 4 fiscales se encuentra en carrera judicial y, en lo que corresponde a los jueces de la jurisdicción ordinaria, que es la de mayor tamaño, más del 30% de los funcionarios se encuentra en provisionalidad.

- Mejorar la formación de abogados, lo que incluye un mayor enfoque hacia el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, el trabajo interdisciplinario y la ética en el ejercicio de la profesión.

4. Mejorar la eficiencia: una prioridad para recuperar la confianza

De acuerdo con el Índice de Acceso Efectivo a la Justicia del DNP citado en el informe, la mayor barrera percibida por los ciudadanos para acceder al sistema judicial son el tiempo y/o número de trámites, asuntos que están relacionados con la eficiencia. Respecto de esta, quiero destacar cuatro aspectos:

- La política de justicia ha tendido como eje principal la descongestión, lo que es entendible. Si bien las tasas de evacuación parcial (egresos/ingresos en un año) han aumentado en algunos periodos, esto no ha sido suficiente para reducir el inventario histórico. Como señala el informe, una tercera parte de los casos que están en curso en la Fiscalía corresponden a hechos que ingresaron entre 2005 y 2016 y esta misma antigüedad de los procesos podría replicarse en casi todas las especialidades, salvo la tutela.

La atención de este inventario, resta capacidad para atender la nueva demanda, lo que impide de forma sistemática dar una atención oportuna a los conflictos, pues muchos esfuerzos se concentran en la evacuación del inventario histórico. En el periodo comprendido entre 2009 y 2015, una de las medidas principales para atacar este problema fue la creación de cargos de descongestión, cuya implementación dejó muchos sinsabores, especialmente por la logística de reasignación de procesos y la forma de vinculación de estos cargos, que no estaban ocupados por personas de carrera y que no tenían continuidad, pues debían renovarse cada año.

- Una de las apuestas para mejorar la eficiencia son los mecanismos alternativos de solución de conflictos, sin embargo, tres décadas después, siguen siendo una oferta desaprovechada: mientras hay 11 jueces por cada 100.000 habitantes que reciben 2.8 millones de ingresos al año, hay 64 conciliadores por cada 100.000 habitantes que reciben solo 172.475 solicitudes de conciliación. De otra parte, como anota el Dr. Gustavo Piedrahita, es necesario fortalecer los tiempos de respuesta de estos

mecanismos, pues si bien pueden ser mejores que los de la justicia formal, la mayoría de las conciliaciones se están resolviendo en el plazo de un año.

- Además de producir sentencias, es necesario preguntarse por su cumplimiento. Como señala el Dr. Néstor Osuna, la acción de tutela se diferencia de los demás procesos por su eficiencia y simplicidad. Sin embargo, no es ahí donde se concreta materialmente el derecho, por lo que cualquier intento por mejorar el sistema debe pasar por fortalecer el cumplimiento de las decisiones judiciales. Aunque este es uno de los espacios en los que más escasean las cifras, la elevada tasa de iniciación de incidentes de desacato es un indicio importante de una problemática latente.
- Para avanzar hacia la eficiencia es necesaria una mayor simplicidad y coherencia de las normas y de la jurisprudencia. Las contradicciones y la inestabilidad del ordenamiento jurídico no solo son una fuente de conflictividad y una barrera de acceso para los ciudadanos, sino también, como lo expuso la Dra. Ángela Buitrago, un factor que impacta el trámite de los procesos, pues conducen a recursos y discusiones jurídicas que toman tiempo.

5. La brecha entre la realidad y las normas

A lo largo del texto se plantearon algunas medidas que podrían ayudar a mejorar el sistema: la prevención del delito a través de educación y trabajo, el fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la simplificación de trámites, el aprovechamiento de las TIC en la gestión judicial e intervenciones interdisciplinarias que partan de un conocimiento integral de los problemas. Coincido en la importancia de todas. Sin embargo, la mayoría ellas han estado plasmadas en varios instrumentos de política pública del pasado, sin que se hayan concretado. Por ello, coincido con el Dr. Juan Carlos Durán cuando señala que hemos pasado por alto que las normas no generan efectos automáticos y que, por el contrario, expedir una sobre otra puede generar mayor inseguridad jurídica e incrementar el conflicto.

Varios de los expertos pusieron de presente la brecha que hay entre las normas y su realización. La Dra. Helena Luna, por ejemplo, resaltó que desde el año 2015 la Ley ordenó la creación de un sistema nacional de estadísticas sobre violencia basada en género que a la fecha no se ha puesto en funcionamiento, algo muy parecido a lo que ocurre con el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales que la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia estableció en 1996, pero que a la fecha sigue sin existir. Esto mismo se replica de los MASC, de la incorporación de las TIC o de otras tantas metas que ya se han trazado en el pasado. ¿Cómo reducir la brecha? Pueden ser muchas las respuestas, pero priorizo una: las personas y su capacidad para articularse en torno a un objetivo común.

De este recuento queda claro que hay mucho por hacer. Sin embargo, pese a estos inocultables lunares, no puedo cerrar sin mencionar lo más importante: el papel que ha cumplido la justicia en la garantía de los derechos fundamentales y la estabilidad de la democracia. Las cifras actuales quizás no muestren el panorama más alentador, pero detrás de ellas se esconden los casos a través de los cuales se ha puesto coto al ejercicio del poder, se han fortalecido las libertades y se ha avanzado en la igualdad de los ciudadanos.

Además, se han dado pasos silenciosos en la integración de la Rama Judicial. Desde 1991 se ha avanzado de forma notoria en la carrera judicial y en la apartara de los procesos de elección de las altas cortes. Coincidentalmente, al momento de escribir estas líneas, se elegía a una de las autoras de este texto como magistrada de la corte constitucional, con lo que la corporación queda entregada por una mayoría de mujeres.

También, en el campo de la modernización, es innegable el gran avance que se tuvo en 2020 en la incorporación de la tecnología en la gestión judicial, fruto del contexto al que llevó la pandemia COVID-19. Si bien esta transformación digital ha sido artesanal y con varios obstáculos, ha sido un paso importante por el que hemos esperado muchos años.

Los Premios Excelencia en la Justicia que entrega la CEJ cada año son uno de los pocos escenarios para visibilizar las iniciativas que han logrado transformar realidades y a las personas que se han encargado de liderarlas,

muchas veces en circunstancias adversas. Un estudio que dé cuenta de estos logros y buenas prácticas sería un gran aporte para equilibrar la balanza, para hacer justicia con la justicia.

