

PARTITURA PARA UNA REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA

Septiembre de 2018

INTRODUCCIÓN	3
I. MEJORAR LA FORMACIÓN DE LOS ABOGADOS	5
1. Elevar las condiciones mínimas para otorgar el Registro Calificado de Programas de Derecho y crear incentivos para la acreditación de alta calidad.....	7
2. Fortalecimiento de los Consultorios Jurídicos.....	8
3. Flexibilidad Curricular.....	8
4. Exámenes de Estado para el ejercicio de la profesión.....	9
II. SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL.....	10
5. Depurar el ordenamiento jurídico y mejorar la política de producción normativa	11
6. Simplificar el régimen de contratación estatal.....	12
7. Reformar el Código Penal y asignar el rango estatutario a las leyes penales.....	12
8. Reformar el sistema penal acusatorio	13
9. Ajustar y armonizar los códigos procesales.....	14
10. Fortalecer la conciliación.....	15
III. RACIONALIZACIÓN DE LA DEMANDA.....	16
11. Fortalecer el papel del Ministerio de Justicia en la prevención de la conflictividad	17
12. Fomentar la cultura de la legalidad	17
13. Identificar e intervenir la demanda derivada de la ineficacia de la Administración Pública	18
14. Regular la responsabilidad del Estado	19
15. Fortalecer la cosa juzgada	20
IV. MEJORAMIENTO DE LA OFERTA	21
16. Mejorar la carrera judicial	21
17. Fortalecer la Escuela Judicial	22
18. Reducir la brecha salarial en el sistema de justicia.....	23

19. Aprovechar la tecnología en la gestión interna y en la interacción con los ciudadanos.....	24
20. Crear el Fondo de Financiación de Infraestructura y Tecnología Judicial.....	25
21. Implementar el triage digital	26
22. Modernizar los modelos de gestión de la Rama Judicial	27
23. Crear el Mapa Judicial Único	28
24. Fortalecer la primera instancia y de los órganos de cierre	28
25. Diseñar e implementar una política penitenciaria efectiva	30
26. Fortalecer el órgano de investigación de magistrados y del Fiscal General	31
27. Poner en marcha la Comisión de Disciplina Judicial	31
28. Mejorar la efectividad de la ejecución de las decisiones judiciales.....	32
29. Eliminar la participación del Ministerio Público en los procesos penales	33
30. Eliminar las facultades electorales de las Cortes respecto de órganos externos....	34
31. Fortalecer la justicia electoral.....	34
V. MEJORAMIENTO DE LA GOBERNANZA Y ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA.....	35
32. Reformar el modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial.....	36
33. Garantizar un presupuesto suficiente para el Sistema de Justicia	37
34. Planeación articulada del sistema de justicia.....	39
35. Transparencia y rendición de cuentas	39
RESUMEN DE LAS PROPUESTAS.....	40

INTRODUCCIÓN

En el primer semestre de 2018, la Corporación Excelencia en la Justicia convocó a un grupo de expertos con el fin de analizar cuáles son las medidas prioritarias que se deben adoptar en nuestro país para tener un mejor sistema de justicia. Uno que beneficie a todos los ciudadanos, que garantice la protección de los derechos en un tiempo razonable y que haga el mejor uso de los recursos económicos y humanos que tiene el sistema judicial a su disposición. Un sistema que, en síntesis, cumpla con las siguientes características:

- 1) **QUE ESTÉ INTEGRADO POR PERSONAS CAPACITADAS Y PROBAS.** El sistema de justicia requiere que en su operación intervengan abogados idóneos y éticos, dado el papel que tienen como jueces, litigantes y conciliadores, así como profesionales igualmente cualificados de otras disciplinas que tienen un rol fundamental en el apoyo psicosocial, la investigación criminal y la administración del sistema de justicia.
- 2) **QUE SEA OPORTUNO, EFICAZ Y EFICIENTE.** El sistema de justicia debe dar, en tiempos razonables, resultados definitivos que sirvan para resolver los conflictos, mediante el uso adecuado de los recursos humanos y económicos de los que se dispone. Una justicia inoportuna e ineficaz impide materializar el Estado Social de Derecho, vulnera las garantías de los ciudadanos y abre espacios para la justicia por mano propia.
- 3) **QUE SEA INDEPENDIENTE, APOLÍTICO Y SIN CORRUPCIÓN.** Los jueces deben contar con las garantías para que sus decisiones estén basadas únicamente en los hechos y en el derecho, sin ningún tipo de interferencia interna o externa. La independencia a su vez debe ir acompañada de evaluaciones de desempeño y controles disciplinarios serios, a cargo de órganos imparciales, que garanticen la permanencia de las personas más idóneas y éticas.
- 4) **QUE SEA SENCILLO, CLARO Y ARMÓNICO.** El sistema debe ser simple, claro y la información normativa y jurisprudencial debe ser de fácil acceso para los ciudadanos. Actualmente, el sistema no tiene estas características, pues en él coexisten disposiciones que regulan las mismas materias, no hay claridad sobre el alcance de algunas competencias de las entidades, existen rutas alternas, no armonizadas, para la solución del conflicto, lo que dificulta la aplicación de las normas por parte de los funcionarios y el cumplimiento de la ley.

- 5) **QUE SEA MODERNO Y CUENTE CON UNA INFRAESTRUCTURA ADECUADA.** La justicia debe ser moderna, de tal manera que facilite la interacción interna y con los ciudadanos, así mismo debe contar con instalaciones que simplifiquen el acceso de los ciudadanos, garanticen la seguridad y las condiciones adecuadas para el ejercicio de la función judicial. A pesar de que la justicia es vital para el funcionamiento de un Estado, pareciera que la administración de este servicio no está a la altura de su importancia. Esto se refleja en las deficientes condiciones de muchos palacios de justicia y la falta del uso de las TIC para el mejoramiento del servicio.

El análisis realizado determinó que para lograr todo lo que queremos de nuestra justicia, es necesario que las reformas tengan como eje los siguientes puntos, que a su vez corresponden a la organización que tendrá este documento:

- I. Mejorar la formación de los abogados;
- II. Simplificación del sistema jurídico;
- III. Racionalización de la demanda;
- IV. Mejoramiento de la oferta; y
- V. Mejoramiento de la gobernanza y administración del sistema.

Es importante anotar que la aproximación no se limita únicamente a la Rama Judicial, sino que comprende la justicia de manera amplia, como un sistema en el que intervienen diversos actores que administran justicia (comisarios, conciliadores, árbitros); así como otros que sin tener funciones jurisdiccionales juegan un papel fundamental en su operación (procuradores, universidades, etc.) En consonancia, se entiende que este sistema no solamente actúa a través de la justicia formal, sino también de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, de decisiones administrativas, de políticas públicas y de medidas de prevención de la conflictividad.

Este ejercicio no partió de ceros, por el contrario, se nutrió de trabajos anteriores realizados por la CEJ, en particular, la Agenda Estratégica de Justicia 2017-2037 y los informes de seguimiento a las reformas procesales elaborados en el marco de los observatorios ciudadanos que venimos adelantando desde hace varios años. Esto se combinó con una metodología participativa, respetuosa del disenso, en la que se buscaron acuerdos sobre las soluciones que sirvieran para lograr transformaciones relevantes en el sistema judicial.

Además de las propuestas aquí plasmadas, se discutieron otras que podrían impactar positivamente la justicia. Sin embargo, se escogieron solo las de mayor incidencia en las problemáticas actuales del sistema de justicia y que, además: i) se armonizaran mejor con el resto de las iniciativas, ii) contaran con una mayor viabilidad presupuestal y política, y iii)

no implicaran un cambio radical-aunque sí una transformación importante- en la institucionalidad y la cultura jurídica vigentes. El liderazgo e implementación de las propuestas no corresponden a una sola entidad, sino que suman los esfuerzos de los distintos actores que integran el sistema de justicia.

La CEJ entiende que no existe una visión única respecto del diagnóstico y las prioridades de intervención del sistema, por lo que este ejercicio deberá ser ajustado y enriquecido con los aportes de otros funcionarios, académicos y litigantes; además, somos conscientes de que hay temas que requieren de estudios de profundización que permitan comprender mejor las problemáticas y los impactos de las soluciones propuestas. Sin embargo, confiamos en que este esfuerzo contribuya en los debates sobre las reformas normativas y de gestión a la justicia que se darán en los próximos años.

I. MEJORAR LA FORMACIÓN DE LOS ABOGADOS

El ejercicio de la profesión jurídica tiene un alto impacto social¹. Los abogados no solo fungen como intermediarios en la resolución de conflictos sociales, también cumplen un papel como agentes de información legal; desarrollando, interpretando y transmitiendo información al resto de la población, la cual no en pocos casos es compleja y de difícil entendimiento².

Colombia ha experimentado un crecimiento exponencial de la oferta de profesionales en derecho desde mediados del siglo XX, pasando de 1.985 estudiantes de derecho en 1950, a 5.274 en 1965, 66.976 en 2001³ y 137.984 en 2016⁴. Lo anterior implica un incremento de 18 estudiantes de derecho por cada 100.000 habitantes en 1950⁵, a 283 estudiantes de

¹ Así ha sido reconocido por la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos, entre otros, Sentencia C-247 de 1999, M.P., Alfredo Beltrán Sierra; y, Sentencia C-190 de 1996, M.P., Hernando Herrera Vergara.

² Al respecto, Lawrence M. Friedman, *Impact, How Law Affects Behavior*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2016.

³ UNESCO, *Statistical Yearbook* (Paris: Imprimerie Jean Lamour, 1973; París, Bernan Press, 1979); Fuentes Hernández, *Educación legal y educación superior en Colombia: Tendencias recientes 1990-2002* (sin publicar), tomados de Lawrence M. Friedman & Rogelio Pérez-Perdomo eds., *Legal Culture in the Age of Globalization: Latin America and Latin Europe*, Stanford University Press, Stanford, California, 2003.

⁴ Ministerio de Justicia, *En Colombia, tres de cada 10 abogados se forman en programas académicos con acreditación de alta calidad*, 13 de abril de 2016, disponible en: <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/2296/En-Colombia-tres-de-cada-10-abogados-se-forman-en-programas-acad233micos-con-acreditaci243n-de-alta-calidad.aspx>, revisado el 6 de julio de 2018 a las 10:19am.

⁵ Lawrence M. Friedman & Rogelio Pérez-Perdomo eds., *op cit.*

derecho por cada 100.000 habitantes en 2016⁶. El crecimiento del número de estudiantes de derecho en Colombia no ha estado acompañado de requisitos estrictos para el ejercicio de la profesión legal, lo que plantea serias dificultades en términos de asegurar condiciones de calidad en el ejercicio de la abogacía. Actualmente en Colombia existen 191 programas de Derecho certificados activos que otorgan el título de abogado⁷, único requisito necesario para ejercer la profesión. De éstos, tan solo 44 (23%) cuentan con acreditación de alta calidad⁸.

La disparidad en la calidad de la educación legal afecta la igualdad en el acceso a servicios legales debidamente cualificados. Esta disparidad se refleja en aspectos como la formación de la planta profesoral, la disponibilidad de recursos de investigación y consulta, el número de profesores de tiempo completo, entre otras. En efecto, la diferencia en promedios agregados del programa de derecho con el puntaje agregado más bajo para el 2016 en la prueba de estado ECAES Saber Pro frente a los tres programas con los puntajes más altos (los tres programas obtuvieron un promedio agregado de 189 puntos) fue de 75 puntos.

El alto contraste en las características de calidad de la educación legal en Colombia, y consecuentemente en las características de calidad de la oferta legal, está acompañado de una falta de regulación estatal frente a los requisitos esenciales para el Registro Calificado de los programas de Derecho a nivel nacional y los requisitos para el ejercicio de la profesión.

Cabe resaltar que las propuestas de regulación suelen encontrar resistencias basadas en el derecho a la autonomía universitaria. Frente a ello, sin embargo, existen pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional que han aclarado que la autonomía universitaria no es absoluta y el legislador se encuentra facultado para imponer requisitos de idoneidad para la obtención de títulos profesionales⁹. En particular, tratándose de la formación de profesionales en Derecho, la Corte Constitucional ha reconocido el alto riesgo social que

⁶ Cálculo basado en el número de estudiantes de derecho a 2016 según cifras del Ministerio de Justicia, op. cit, y la proyección de población en Colombia a 2016 realizada por el reloj de población del Departamento Nacional de Estadísticas - DANE, disponible en: <https://www.dane.gov.co/reloj/>, revisado el 6 de julio de 2018 a las 10:35am.

⁷ Información tomada del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, disponible en: <https://snies.mineducacion.gov.co/consultasnies/programa>, revisado el 3 de Julio de 2018.

⁸ Ídem.

⁹ Entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-247 de 1999, M.P., Alfredo Beltrán Sierra; Corte Constitucional, Sentencia C-619 de 1996, M.P., Eduardo Cifuentes Muñoz; Corte Constitucional, Sentencia C-606 de 1992, M.P., Ciro Angarita Barón.

implica el ejercicio de la profesión¹⁰ y, por ello, ha reconocido el **deber** del Estado de comprobar la obtención de requisitos mínimos de idoneidad para el ejercicio de la abogacía, sin que ello implique un desconocimiento del principio de autonomía universitaria¹¹.

Para mejorar la formación de los abogados se propone:

1. Elevar las condiciones mínimas para otorgar el Registro Calificado de Programas de Derecho y crear incentivos para la acreditación de alta calidad.

Teniendo en cuenta el impacto social del ejercicio de la profesión jurídica y la disparidad en la calidad de la oferta de educación legal en Colombia, la regulación de las exigencias para la habilitación de los Programas de Derecho que garanticen estándares mínimos de calidad en la formación profesional de los abogados resulta indispensable. Sin embargo, actualmente no se cuenta con dicha normativa por cuenta de la declaración de nulidad del Decreto 2566 de 2003 del Ministerio de Educación Nacional¹² sobre las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior. En desarrollo del Decreto antes mencionado, el Ministerio de Educación expidió la Resolución 2768 de 2003, pero como consecuencia de la declaración de nulidad antes mencionada, la resolución sufrió el decaimiento de su fuerza ejecutoria. Así las cosas, desde 2011 en Colombia no existe una fuente normativa que regule los requisitos mínimos de calidad que avalen el ofrecimiento de pregrados en derecho¹³.

Así, la regulación pendiente en la materia debe propender por establecer las condiciones esenciales para el Registro Calificado de Programas de Derecho. Estas deben incluir obligaciones claras, específicas y objetivas que aseguren la comprensión de los contenidos básicos necesarios y el desarrollo de las aptitudes indispensables para el ejercicio de la

¹⁰ Entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-247 de 1999, M.P., Alfredo Beltrán Sierra y Corte Constitucional, Sentencia C-190 de 1996, M.P., Hernando Herrera Vergara.

¹¹ Entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-1503 de 2001, M.P., Álvaro Tafur Galvis.

¹² Sentencia del 16 de Julio de 2011, Sección Primera del Consejo de Estado, Rad. 11001-03-24-000-2007-00386-00. C.P. María Elizabeth García González.

¹³ En 2016, los Ministerios de Educación y de Justicia realizaron un proyecto de resolución consistente en delinear los requisitos esenciales de calidad para los pregrados de derecho. El mismo contemplaba mandatos claros que debían ser cumplidos por las IES para adquirir el Registro Calificado, incluyendo la inclusión de siete competencias básicas que debían adquirir sus graduados, la propensión por mayor flexibilidad curricular, un cuerpo docente básico de mínimo siete profesores de tiempo completo y un mejoramiento progresivo de la ratio de estudiantes por profesores de tiempo completo con características académicas cualificadas, entre otras. Sin embargo, dicho proyecto nunca fue promulgado, y se mantiene viva la necesidad de establecer los requisitos esenciales de calidad para los programas de pregrado en Derecho en Colombia.

profesión legal responsable y de calidad, respetando siempre la autonomía universitaria y los diferentes roles que puede asumir un abogado en la sociedad.

Adicionalmente, es importante identificar e implementar incentivos que promuevan la acreditación de alta calidad por parte de la Universidades y fortalecer la inspección y vigilancia de las instituciones educativas.

2. Fortalecimiento de los Consultorios Jurídicos.

Los Consultorios Jurídicos, como elemento central en los procesos educativos y de formación de los profesionales en Derecho en Colombia, requieren ser reformados para responder a las necesidades pedagógicas de los estudiantes y la realidad social contemporánea¹⁴. En ese sentido, se hace necesario una reforma que permita replantear las competencias de los consultorios jurídicos, que permita mayor articulación entre los contenidos teóricos y académicos de la malla curricular y la experiencia práctica de los estudiantes en el consultorio y un mayor aprovechamiento de las TIC en dichos espacios¹⁵. Adicionalmente, es pertinente considerar las prácticas jurídicas, distintas al litigio desarrollado en los Consultorios Jurídicos, que permita la consolidación de nuevas habilidades y conocimientos distintos en la formación legal de los estudiantes de Derecho¹⁶.

3. Flexibilidad Curricular

En el marco de la autonomía universitaria, se debe incentivar la construcción de las mallas curriculares que permitan a los estudiantes especializarse en las competencias que prefieran. Esto es, no sólo admitir la focalización por áreas de conocimiento legal (por ejemplo; derecho civil, comercial, laboral, penal, etc.), sino incentivar la focalización de

¹⁴ Al respecto, Carlos Mario Molina Betancur, *¿El fin de los consultorios jurídicos en las facultades de Derecho?*, *Ámbito Jurídico*, 10 de Marzo de 2016, disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/academia/educacion-y-cultura/el-fin-de-los-consultorios-juridicos-en-las-facultades-de>; Carlos Mario Molina Betancur, *Las prácticas judiciales en las facultades de Derecho*, *Ámbito Jurídico*, 12 de Diciembre de 2013, disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/academia/educacion-y-cultura/las-practicas-judiciales-en-las-facultades-de-derecho>; Carlos Mario Molina Betancur, *La necesaria reforma a la formación jurídica en Colombia*, *Ámbito Jurídico*, 5 de Agosto de 2015, disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/academia/educacion-y-cultura/la-necesaria-reforma-la-formacion-juridica-en-colombia>

¹⁵ Al respecto, José Ricardo Álvarez Puerto, *La práctica jurídica y sus escenarios*, en Asociación Colombiana de Facultades de Derecho “AFOCADE”, Lineamientos técnicos para los escenarios de práctica jurídica de los programas de Derecho en Colombia, Bogotá, diciembre de 2013.

¹⁶ Al respecto, José Ricardo Álvarez Puerto, op cit.

competencias y aptitudes diferenciadas que respondan a las distintas sub-profesiones legales (por ejemplo; jueces, litigantes, profesores de derecho, asesores legales, etc.). Lo anterior, parte de reconocer que la profesión legal es más amplia que únicamente el litigio, y las facultades de derecho deben responder a las diferentes demandas de servicios legales permitiendo a sus estudiantes adquirir competencias y habilidades diferenciadas para las distintas formas de ejercicio legal.

4. Exámenes de Estado para el ejercicio de la profesión.

Es importante implementar medidas que permitan verificar las aptitudes y conocimientos básicos necesarios para ejercer la profesión de abogado, para lo cual la herramienta comúnmente utilizada es la incorporación de un examen habilitante para el ejercicio del derecho¹⁷.

Si bien la Ley 1905 de 2018 consagró la obligación en cabeza de los estudiantes de derecho de presentar un examen de Estado que les habilite para ejercer la profesión de abogado, la aprobación se sujeta a la obtención de un puntaje individual superior a la media nacional. Este estándar no mide las aptitudes mínimas necesarias para ejercer la profesión, sino que, al someter la aprobación del Examen de Estado a un criterio descriptivo de la tendencia nacional como es la media, se limita a situar a cada estudiante dentro de la distribución de los puntajes a nivel nacional. Por lo anterior, se corre el riesgo de sobre o sub representar la población que sí cuenta con las características necesarias para ejercer la profesión, dependiendo del tipo de sesgo en la distribución de los puntajes.

De otra parte, se facultó al Consejo Superior de la Judicatura para que realice el examen por medio de una Institución de Educación Superior acreditada en Alta Calidad, lo que podría afectar la autonomía universitaria por el riesgo de que sea una sola institución educativa la que imponga su criterio y visión sobre la formación jurídica para evaluar a los estudiantes de los 190 establecimientos restantes. De otra parte, debe revisarse si este examen sería exigible para todas las sub-profesiones jurídicas o solo para quienes ejerzan el litigio, como está establecido actualmente.

Por lo anterior, se propone realizar los ajustes a la ley, eliminando la posibilidad de que el examen sea elaborado por una sola universidad, así como reevaluar el criterio para la

¹⁷ Algunos de los países que utilizan exámenes habilitadores para el ejercicio de la profesión legal son; Australia, Brasil, Canadá, China, Inglaterra y Gales, Francia, Alemania, Ghana, Irlanda, Irán, Japón, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Polonia, Singapur, Sudáfrica, Tailandia y Estados Unidos.

aprobación de la prueba, aspecto que podría ser definido posteriormente, y con criterios técnicos, al momento de diseñar el examen¹⁸.

Adicionalmente, es imperativo fortalecer los controles sobre el ejercicio de la profesión. Para esto es necesaria la puesta en marcha de la Comisión de Disciplina Judicial y la implementación de mecanismos, entre ellos los tecnológicos, que permitan identificar a los abogados que abusan del derecho y que faciliten la interposición de quejas contra los abogados que incumplan con sus deberes profesionales.

II. SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL¹⁹.

El sistema es complejo y formalista, lo que aumenta la probabilidad del conflicto, dificulta el curso de los procesos judiciales y aleja al ciudadano de la justicia²⁰. Cuando un juez debe resolver un caso, se encuentra frente a una multiplicidad de normas que adolecen de falta de claridad y que algunas veces se contradicen. A su turno, este marco normativo no es interpretado de manera uniforme por parte de las autoridades, lo que afecta la predictibilidad del derecho, genera desigualdades en el tratamiento de los ciudadanos ante la ley y dificulta las relaciones sociales y económicas. La tutela, aun cuando constituye una revolución fundamental para la materialización de los derechos de los ciudadanos, se ha venido desnaturalizando, convirtiéndose en una herramienta para reabrir procesos judiciales que ya cuentan con una sentencia en firme.

¹⁸ Sobre el examen de los abogados, se ha propuesto también que se realicen evaluaciones periódicas cada cinco o 10 años, esto para constatar las calidades de los profesionales del derecho en el contexto de un marco normativo cambiante, que requiere de una constante actualización. Sin embargo, la CEJ considera que esta propuesta tiene diversas complejidades, como es la especialización que suelen tener los abogados en distintas áreas del derecho (penal, disciplinario, tributario, etc.), lo que podría dificultar la elaboración de una prueba común o, en contraste, lo poco útil que podría ser evaluar los conocimientos en materia penal de un abogado que se dedica al derecho laboral. Con todo, la propuesta de hacer estos exámenes de actualización no debe descartarse, pero sí debería analizarse con más detenimiento su relación costo-beneficio.

¹⁹ En la discusión sobre la simplificación del sistema se pusieron de presente problemas concretos sobre la complejidad de los procesos relacionados con los bienes rurales, la reparación a víctimas, en los que convergen trámites judiciales y administrativos a cargo de diferentes entidades, así como los temas relacionados con la responsabilidad y la seguridad social, que se encuentran a cargo de la jurisdicción civil y la contencioso administrativa, pero que podrían condensarse en la primera de ellas. Así mismo, se planteó la posibilidad de crear un fuero de atracción penal, a fin de que no existieran de manera simultánea procesos fiscales y disciplinarios por un mismo sustento fáctico. Estos temas, sin embargo, no resultaron prioritarios, pues requieren de mayores estudios y no contaron con el consenso necesario para ser incluidos como propuestas.

²⁰ De acuerdo con la Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas realizada por el DNP, el 31% de las personas decidieron no hacer nada frente a una necesidad jurídica, debido al tiempo y costos que les demandaba su solución. <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>

Para lograr un sistema judicial más sencillo, que favorezca el acceso, la oportunidad en la toma de las decisiones y la seguridad jurídica, se propone:

5. Depurar el ordenamiento jurídico y mejorar la política de producción normativa

Uno de los obstáculos que enfrentan la seguridad jurídica y la cultura de la legalidad es la profusa cantidad de normas que integran el ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, en el periodo comprendido entre el 2004 y el 2016, se expidieron en promedio 2,5 decretos de carácter general por día y 11,2 resoluciones²¹. En cuanto a las leyes, en 2016 fueron sancionadas 45 y en 2017 55; esto sin contar con los decretos con fuerza de ley que se profirieron en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP.

Aunque en los últimos años han existido avances en la política de producción y organización normativa, aún se siguen expidiendo normas que generan antinomias, que cuentan con contradicciones al interior de sus propios textos, que tienen redacciones poco claras o que generan impactos fiscales y en la gestión estatal que no son previstos durante su trámite.

Para lograr un sistema más simple, claro, que facilite el respeto de la ley por parte de los ciudadanos, las transacciones económicas y la función judicial es necesario avanzar en la simplificación del ordenamiento jurídico, en el mejoramiento de la calidad de las leyes y en la publicidad de la información normativa. Para lograr esto se propone: i) Culminar el trámite del Proyecto de Ley 199 de 2018 que realiza una depuración de 11.845 leyes que han perdido su vigencia desde 1886²². ii) Fortalecer la política de calidad de la producción normativa y aclarar los roles que cumplen las entidades en la materia²³. iii) Diseñar e implementar una estrategia de codificación y armonización de las leyes y decretos vigentes, de forma tal que se eliminen las contradicciones y redundancias. iv) Modificar la Ley 5 de 1992 que regula la actividad legislativa, para incluir la obligación de establecer las derogatorias expresas en los proyectos de ley. v) Crear un mecanismo para promover la implementación de estrategias de depuración y mejoramiento de la producción y

²¹ Ministerio de Justicia y del Derecho. Plan Decenal de Justicia. P. 201.

²² La pérdida de vigencia pudo darse por derogatoria orgánica, agotamiento del objeto o cesación de sus efectos, agotamiento del término de vigencia, por tratarse de normas no adoptadas como legislación permanente, por obsolescencia o por el cambio de régimen constitucional.

²³ Se debe analizar el papel cumplido por el Ministerio de Justicia en materia de producción normativa y defensa del ordenamiento jurídico, con el fin de identificar oportunidades de mejoramiento y las competencias que podrían cumplirse de mejor manera en otras entidades del Estado, como podría ser el caso de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República que cumple un rol articulador de todos los sectores.

divulgación normativa en los municipios y departamentos. vi) Implementar las buenas prácticas de producción normativa en el Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales, órganos que también expiden regulaciones que impactan la organización y el funcionamiento del sistema de justicia.

6. Simplificar el régimen de contratación estatal

El imaginario de que crear más normas y requisitos protege el sistema de la corrupción o que se requiere de regímenes especiales para dinamizar la contratación de ciertos sectores, ha llevado a un sistema de contratación complejo, inflexible, con una porosa seguridad jurídica; lo que no solo tiene impacto en la oportunidad de la gestión Estatal para cumplir con la prestación de bienes y servicios, sino que también afecta la administración de justicia. Esto por cuenta de las controversias que se suscitan en torno a la interpretación de las normas entre los contratistas y el Estado y por los procesos penales que se inician por actos que no buscan afectar dolosamente un bien jurídico protegido por el derecho penal, sino que corresponden a errores en los que incurren los servidores públicos por desconocimiento del complejo entramado normativo.

Por lo anterior, se propone hacer una revisión de todo el régimen contractual, con el fin de buscar su simplificación, la unificación de regímenes y una mayor flexibilidad. En esta reforma, de la cual ya existe un anteproyecto que podría servir como base para la discusión²⁴, la ley contractual debería concentrarse en desarrollar los principios de la contratación, dejando en otros instrumentos regulatorios (decretos, manuales, guías) los detalles que requieren adaptarse a los cambios del entorno y a las particularidades de las entidades.

7. Reformar el Código Penal y asignar el rango estatutario a las leyes penales

La política criminal en Colombia ha sido coyuntural, sin fundamentos empíricos y sin un adecuado seguimiento para medir sus resultados. En particular se ha caracterizado por: i) la creación de nuevos tipos penales, que proviene del esfuerzo de una tipificación minuciosa de conductas antijurídicas, que densifica la legislación penal y que dificulta la labor de los operadores judiciales; ii) el aumento de las penas de los delitos ya tipificados; y iii) la eliminación de beneficios y subrogados penales. Los ajustes que se han realizado han desestructurado el Código Penal y han desdibujado la proporcionalidad de las penas, por lo que actualmente se imponen mayores sanciones a conductas que tienen un menor

²⁴ Colombia Compra Eficiente. Reforma A La Normativa Del Sistema De Compra Pública. <https://www.colombiacompra.gov.co/content/reforma-la-normativa-del-sistema-de-compra-publica-0>

desvalor²⁵, se han creado sanciones por encima de la máxima que permite el Código Penal²⁶ y se han tipificado conductas por fuera de esta legislación²⁷.

Por lo anterior, se propone realizar una reforma integral al Código Penal, con la finalidad de simplificar la legislación, redefinir los lineamientos de tipificación penal, otorgarles proporcionalidad a las penas y condensar en la legislación penal conductas que se encuentran reguladas en normas externas al Código. Esta reforma debería servir también para hacer una revisión de las conductas que podrían tener un mejor tratamiento a través de las leyes disciplinarias y policivas o de otras medidas administrativas distintas de la ley penal.

De otra parte, para preservar la coherencia del nuevo estatuto que se apruebe, se propone que las leyes que modifiquen el Código Penal adquieran rango estatutario, con lo cual se garantizaría el control previo de la Corte Constitucional y se hace más exigente el proceso de aprobación en el Congreso, lo que serviría para menguar el populismo punitivo.

8. Reformar el sistema penal acusatorio

Tras trece años de entrada en funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio (SPA), las promesas de mejorar la eficacia en la persecución penal siguen sin cumplirse, mientras que del lado del fortalecimiento de las garantías han sido varios los reveses que se han dado a través de reformas inspiradas en la seguridad ciudadana. Más de un millón de noticias criminales pendientes de respuesta, cerca de un 40% de absoluciones en los casos que llegan a juicio oral²⁸ y alrededor de 100.000²⁹ audiencias pendientes de realizar son algunos de los síntomas de las dificultades que enfrenta el sistema.

Si bien varios de los problemas corresponden a la falta de capacitación, la insuficiencia del presupuesto, los inadecuados modelos de gestión y la dificultad del cambio cultural, otros tantos tienen su origen en una ley procesal que ha abierto el espacio para ritualidades que

²⁵ Por ejemplo, el delito de *fabricación de armas*, que cuenta con una sanción penal mínima de nueve (9) años, mientras que el *homicidio culposo*, tiene una pena mínima de treinta y dos (32) meses

²⁶ Tal es el caso del delito de *tráfico de niños* que, en caso de que se configuren las circunstancias de agravación, cuya pena podría ser de hasta noventa (90) años, lo que supera el máximo legal de 60 años que establece el Código Penal.

²⁷ Tal es el caso de los delitos de manipulación de equipos terminales móviles y la explotación de menores de edad, creados por la Ley 1453 de 2011.

²⁸ Fiscalía General de la Nación. Análisis de Sentencias Absolutorias. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Sentencias-absolutorias-vf.pdf>

²⁹ Fiscalía General de la Nación. Revista Huellas. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Huellas91Baja.pdf>

no aportan a las garantías fundamentales, pero que sí entorpecen el proceso y abren espacios para la implementación de malas prácticas en las audiencias.

Varios de estos defectos ya han sido diagnosticados y considerados en proyectos de reforma al SPA que no han culminado su trámite en el Congreso. Por esto, se propone retomar estas iniciativas para presentar³⁰ una reforma basada en la experiencia sobre su funcionamiento, que evite que el Código se siga deformando a través de ajustes parciales y desestructurados que, en lugar de fortalecer el sistema, han debilitado sus principios y las herramientas para promover la eficacia con las que fue concebido³¹.

Algunos de los temas que se han considerado relevantes en esta reforma son la revisión de actuaciones que requieren de una audiencia oral³², la reestructuración de la audiencia preparatoria, que está cargada de formalismos que entorpecen el proceso, la dinamización de las salidas tempranas³³, la eliminación del incidente de reparación integral, la eliminación del trámite de la conciliación preprocesal ante los fiscales, la generalización del efecto devolutivo del recurso de apelación y la limitación de las causas con las cuales se puede justificar el aplazamiento de audiencias³⁴.

9. Ajustar y armonizar los códigos procesales

Aunque se dieron importantes avances en la unificación y simplificación procesal con la expedición del Código General del Proceso (CGP) y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPAyCA), aún existen regímenes distintos para el trámite de los asuntos civiles, contenciosos y laborales, que en ocasiones generan divergencias interpretativas para los litigantes y funcionarios judiciales³⁵.

³⁰ Otra opción es ajustar e impulsar el Proyecto de Ley 197 de 2017 que cursa actualmente en el Congreso.

³¹ Tal es el caso de las reformas que han eliminado o reducido los beneficios por aceptación de cargos (Leyes 1098 de 2006, Ley 1121 de 2006, Ley 1453 de 2011).

³² Se ha señalado, por ejemplo, la conveniencia de eliminar la audiencia de imputación y la de lectura de fallo.

³³ Por ejemplo, flexibilizar el principio de oportunidad y los preacuerdos o incluir la causal de preclusión por atipicidad para todos los delitos, no solo para los que se tramitan por el procedimiento abreviado. También se han sugerido propuestas más radicales, como un cambio constitucional para permitir que el juez de control de garantías pueda dictar sentencia cuando exista aceptación de cargos, con lo que se evitaría el trámite y tiempo que toma el reparto y asignación al juez de conocimiento.

³⁴ Se ha propuesto, por ejemplo, que las audiencias puedan realizarse cuando asiste el solicitante y las partes que se requieren para su desarrollo, pero que no puedan aplazarse cuando la inasistencia es de un interviniente opcional, como el Ministerio Público o la víctima.

³⁵ Por ejemplo, mientras que en el CGP se permite que los autos puedan ser apelados directamente o en subsidio de la reposición, en el CPAyCA se prohíbe la reposición de los autos susceptibles de apelación. Así mismo, se encuentran divergencias en cuanto a la regulación de los dictámenes periciales.

Si bien no existe consenso respecto de la conveniencia de crear un código único que regule los procedimientos distintos del penal, sí es clara la necesidad de avanzar en la armonización de los estatutos vigentes y de ajustar algunas disposiciones que afectan la celeridad³⁶, los principios de inmediación y concentración y la tutela judicial efectiva³⁷. De igual forma, se aconseja revisar la procedencia de los recursos ordinarios y extraordinarios que existen actualmente, con miras a su racionalización y simplificación.

No todos los ajustes deberían hacerse inmediatamente, pues es conveniente dejar decantar las reformas y dar espacio para que la doctrina, la jurisprudencia y la capacitación permitan corregir algunos de sus defectos y divergencias interpretativas. Además, realizar un nuevo ajuste legal cuando apenas se están empezando a consolidar los nuevos códigos podría llevar a confusión por parte de los operadores y al entorpecimiento de la gestión judicial. Sin embargo, sí resulta oportuno avanzar desde este momento en la identificación de las disposiciones que deberían ser ajustadas o armonizadas, con el fin de que la propuesta que se presente sea el resultado de la experiencia que arroje el funcionamiento de las reformas y de debates que tengan en cuenta la voz funcionarios, litigantes y académicos.

10. Fortalecer la conciliación

La conciliación extrajudicial se erige como una alternativa que reduce los tiempos y costos de la solución de los conflictos, facilita el acceso a la administración de justicia y genera una cultura de resolución pacífica de las controversias.

Lo deseable sería que la mayoría de los conflictos se resolvieran por este medio y que la justicia formal actuara de forma residual. La encuesta de Necesidades Jurídicas en Colombia realizada por el Departamento Nacional de Planeación –DNP- en 2016, encontró que los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos –MASC-, dentro de los que se encuentra la conciliación, muestran un alto desempeño en términos de efectividad (medido a partir del porcentaje de necesidades jurídicas satisfechas) y eficiencia (medida a partir del tiempo

³⁶ Por ejemplo, la obligación de levantar actas, la conciliación para conceder el recurso de apelación cuando se trate de sentencias condenatorias.

³⁷ Tal es el caso de la regulación de la extensión jurisprudencial que ha tenido una bajísima aplicación desde su creación en el CPAyCA. Para esto, además del mejoramiento en la construcción de sentencias de unificación, se han propuesto ajustes como la eliminación de la etapa administrativa, la posibilidad de que este sea resuelto también por los jueces administrativos, la inclusión como parámetro de procedencia del recurso de unificación el desconocimiento de las sentencias de la Corte Constitucional, toda vez que este solo procede por desconocimiento de las sentencias de unificación del Consejo de Estado o la posibilidad de que este se interponga respecto de sentencias de las subsecciones del Consejo de Estado.

promedio en meses de solución de Necesidades Jurídicas)³⁸. Sin embargo, pese a estos buenos resultados, los MASC siguen siendo sub-utilizados en la solución de conflictos.

Para lograr que la conciliación se posicione como forma de resolución de los conflictos, se propone: i) Fortalecer el papel del Ministerio de Justicia como ente rector. Este actualmente no juega un papel importante en el análisis de información sobre la utilización de la figura, su divulgación y la inspección y vigilancia de los Centros de Conciliación; ii) Mejorar la formación de los abogados en resolución de conflictos; iii) Unificar el marco legal de la conciliación³⁹; iv) Promover el uso de las TIC en la conciliación. Con el fin de garantizar el registro de la información, se podría condicionar el mérito ejecutivo de las actas de conciliación a su registro ante el Ministerio de Justicia; v) Revisar los asuntos conciliables, aquellos en los que la conciliación es requisito de procedibilidad, la oferta institucional, los perfiles de los conciliadores⁴⁰, y la conciliación administrativa⁴¹, con miras a una reforma que dinamice el uso de la institución; vi) Monitorear los acuerdos para identificar situaciones en las que estos hayan ido en contra de la ley y, también, se sugiere; vii) Mejorar la calidad de la información estadística, actualmente incompleta e inconsistente⁴².

III. RACIONALIZACIÓN DE LA DEMANDA

El sistema de justicia cuenta con unas capacidades limitadas de respuesta, respecto de los millones de casos que llegan anualmente a su conocimiento. Si bien una alternativa sería seguir acrecentando el tamaño de la oferta, hasta equiparlo con el de su demanda, otra

³⁸ Departamento Nacional de Planeación –DNP-, Presentación de resultados de encuesta nacional de necesidades jurídicas, disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-present%C3%B3-ante-la-OCDE-resultados-de-encuesta-nacional-de-necesidades-jur%C3%ADdicas-.aspx>

³⁹ Existen varios instrumentos normativos que regulan la conciliación, entre ellos: la Ley 640 de 2001; la Ley 1437 de 2011; la Ley 1564 de 2012; la Ley 1285 de 2009; la Ley 23 de 1991; la Ley 446 de 1998 y la Ley 1480 de 2011.

⁴⁰ Existen propuesta que señalan que los conciliadores en derecho no necesariamente deberían ser abogados.

⁴¹ De acuerdo con un estudio realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá –CCB- y la Corporación Excelencia en la Justicia –CEJ-, desde el 2010 hasta el 2015 se radicaron un promedio de 64.009 solicitudes de conciliación en materia administrativas, de las cuales fueron admitidas 56.189. Del total de las solicitudes admitidas solo en un 9% se llegó a un acuerdo total y en un 0,4% se llegó a un acuerdo parcial. A pesar de la cuantiosa suma de solicitudes de conciliación radicadas, las cifras revelan que el ánimo conciliatorio es mínimo y por lo tanto las finalidades perseguidas por este mecanismo no se están alcanzando en el ámbito de lo contencioso administrativo. Por esta razón algunos expertos han propuesto la eliminación de la conciliación como requisito de procedibilidad, mientras que otros señalan que esta debe mantenerse, pero introduciendo correctivos que eliminen los obstáculos que desestimulan su uso.

⁴² Si bien el Ministerio cuenta con un sistema de información para estos efectos (SICAAC), existen dificultades para que los centros y servidores públicos habilitados para conciliar registren la información; la registrada, a su vez, adolece de inconsistencias.

más estratégica es lograr que un mayor número de conflictos se resuelva sin necesidad de su intervención y que, cuando esta ocurra, sea la más efectiva y eficiente, evitando que el conflicto se transforme o se multiplique.

Para lograr lo anterior se propone:

11. Fortalecer el papel del Ministerio de Justicia en la prevención de la conflictividad

El Ministerio de Justicia debe emprender, formular y coordinar una política de prevención de la conflictividad, que evite el uso de la violencia y la congestión del sistema judicial⁴³. Para esto, debe ser una tarea prioritaria del Ministerio liderar y fomentar la realización de investigaciones socio jurídicas para proponer la adecuación de la ley a las dinámicas sociales, territoriales y culturales, así como fomentar la cultura de la legalidad. Esta labor debe ser enriquecida con el conocimiento que desarrolle cada una de las organizaciones e instituciones de la Justicia. Por ejemplo, la Rama Judicial debería hacer un análisis de demandas y sentencias, para identificar las variables temporales, territoriales, humanas y circunstanciales causantes de mayores demandas y, consecuentemente, definir la ruta de prevención que reconduzca la resolución de conflictos por medio de vías judiciales a otras alternativas, con lo que tanto el Estado como las partes podrían mitigar los riesgos y costos de los procesos.

12. Fomentar la cultura de la legalidad

Fortalecer la cultura de la legalidad incentiva a los ciudadanos a respetar el ordenamiento jurídico, lo que permite alcanzar altos niveles de transparencia, honestidad gubernativa, confianza social⁴⁴, a la vez que contribuye en la prevención de la criminalidad.

Aunque es un frente en el que es difícil ver resultados en el corto plazo y en el que se suelen emprender acciones dispersas que no logran un impacto en la cultura ciudadana, es indispensable tomarse en serio la prioridad y necesidad de implementar una política sostenible de cultura de la legalidad, que aúne esfuerzos del nivel nacional y local, para lograr transformaciones que redunden en un mayor cumplimiento de la ley. Estos esfuerzos

⁴³ En efecto, son objetivos del Ministerio de Justicia la prevención de delito y el fomento de la cultura de la legalidad. (Decreto 1427 de 2017).

⁴⁴ Diego López Medina. *La "cultura de la legalidad" como discurso académico y como práctica política. Un reporte de América Latina.*

deberían estar basados en estudios cualitativos y cuantitativos sobre los comportamientos sociales y contar con evaluaciones que permitan medir sus resultados e impacto.

Se recomienda elaborar un documento CONPES que desarrolle la política de cultura ciudadana y establecer la obligatoriedad de su enseñanza en los programas de educación escolar⁴⁵, lo que contribuirá a fomentar el respeto por la ley en las nuevas generaciones y a incidir en los contextos familiares de los niños, niñas y adolescentes.

13. Identificar e intervenir la demanda derivada de la ineficacia de la Administración Pública

La negación de derechos prestacionales, especialmente los de salud y pensiones, convierten el litigio en la opción utilizada para su reclamo, trasladando el cobro de dichas prestaciones al sistema de justicia y, de esta forma, sumando a la congestión judicial.

Así, de los cerca de 500.000 procesos que se adelantan actualmente contra el Estado, aproximadamente la mitad se refiere a temas pensionales⁴⁶. De manera similar, la falta de respuesta oportuna a derechos de petición constituye el derecho más invocado en los procesos de tutela en el país⁴⁷. De acuerdo con información del Consejo Superior de la Judicatura, para el año 2017 el 36,9% de las tutelas presentadas en Colombia reclamaban la vulneración al derecho de petición, 31,2% reclamaban el derecho a la salud, 6,6% al mínimo vital y 3,6% derechos a la seguridad social⁴⁸. Lo anterior se traduce en que el 78,3% del total de tutelas presentadas en Colombia en el año 2017 se relacionaban con el derecho de petición o con derechos prestacionales. Una cifra significativa cuando se tiene en cuenta que los procesos de tutela para el mismo año representaron el 28% del total de ingresos de procesos a la rama judicial⁴⁹. Es decir, más de uno de cada cinco procesos que ingresaron

⁴⁵ Esta enseñanza no debería consistir en una cátedra particular sobre el tema, sino en su incorporación transversal en todo el proceso de formación.

⁴⁶ Juan Camilo Rivadeneira, entrevista realizada a Luis Guillermo Vélez, director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, *“Ganarle un pleito al Estado debería ser algo muy difícil y excepcional”*, *Ámbito Jurídico*, 17 de agosto de 2017, disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/invitado/administracion-publica/ganarle-un-pleito-al-estado-deberia-ser-algo-muy-dificil-y>

⁴⁷ De acuerdo con los datos de la Defensoría del Pueblo, el derecho de petición es el derecho más invocado en las tutelas, desde el 2009. En el año 2013 representó el 51,88% del total de tutelas en Colombia (Defensoría del Pueblo, 2016)

⁴⁸ Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso de la República 2017, disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/15989223/Informe+al+congreso+2017.pdf/34fc02b4-4229-480f-8c24-612d1121d7f4>

⁴⁹ Ídem.

en el 2017 a la rama judicial (21.9%) se relacionaban con la falta de respuesta al derecho de petición o con un derecho prestacional. A lo anterior debe sumarse que un estudio realizado, tomando un muestreo de sentencias de revisión de tutela de la Corte Constitucional entre 1992 y 2006, encontró que el 63% de las sentencias en derechos sociales prestacionales emitidas por la Corte en ese periodo se relacionaba con pagos de obligaciones prestacionales a los cuales el peticionario claramente tenía derecho⁵⁰.

Esto apunta a considerar que buena parte de la demanda de justicia formal se deriva de la ineficiencia en el reconocimiento de derechos por parte de la administración pública. Esta situación debe ser analizada y controlada, a través de medidas como: i) el fortalecimiento del recurso de extensión jurisprudencial, y de la aplicación obligatoria de la jurisprudencia en escenarios administrativos en los términos de la Ley 1437 de 2011⁵¹; ii) la implementación de datos abiertos para minimizar la presentación de derechos de petición por información de carácter público; iii) la imposición de multas cuando se encuentre demostrada la violación directa de la ley o de los conceptos de las juntas médicas por parte de las EPS, dirigiendo los recursos recaudados al Fosyga y al fortalecimiento del sistema judicial y; iv) La visibilización del daño antijurídico, tarea que podría cumplir la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, con ayuda de centros de pensamiento y academia, a través de un sistema de información que lleve control aleatorio o temático de las decisiones judiciales.

14. Regular la responsabilidad del Estado

La falta de regulación de las indemnizaciones a cargo del Estado en sede judicial puede generar incentivos perversos para la litigiosidad contencioso-administrativa. Aunque el Consejo de Estado, a través de sentencias de unificación, ha establecido baremos para las indemnizaciones, estos permiten un alto grado de discrecionalidad y, además, no siempre se aplican. De otra parte, los jueces pueden apartarse motivadamente de estos parámetros en los procesos a su cargo.

Por lo anterior se propone establecer legalmente valores indemnizatorios razonables, que garanticen los derechos de los afectados, pero que igualmente permitan una razonable predictibilidad de las decisiones condenatorias, así como también que minimicen las condenas desproporcionadas que afectan la sostenibilidad fiscal y la igualdad en la

⁵⁰ María Paula Saffon y Mauricio García Villegas, *Derechos sociales y activismo judicial. La dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia*, Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 13, núm. 1, enero-junio, 2011, pp.75-107, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

⁵¹ El uso de la extensión de jurisprudencia ha sido ínfimo desde la expedición del CPAyCA. Una de las barreras a las que se ha enfrentado es la dificultad de identificar las sentencias de unificación y, en ellas, las reglas que son susceptibles de la aplicación del mecanismo.

reparación. De igual manera, se sugiere analizar la inclusión de la figura del juramento estimatorio en el CPAyCA, toda vez que en la actualidad no es posible su aplicación por remisión al CGP, según lo ha establecido el Consejo de Estado.

15. Fortalecer la cosa juzgada

Actualmente confluyen distintos procedimientos para la solución de los conflictos. Cuando estos- generalmente luego de varios años- llegan a una sentencia, ésta corre el riesgo de ser modificada a través de la acción de tutela.

La posibilidad de corregir errores judiciales que afectan gravemente derechos fundamentales es un elemento central dentro de un Estado de Derecho y ha sido un importante recurso utilizado incluso por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵². Sin embargo, la multiplicidad de estos recursos pone en serio problema la seguridad jurídica a nivel nacional. Aunque no se conocen cifras recientes para dimensionar el uso de la acción en estos casos, un estudio de la Defensoría del Pueblo publicado en 2013⁵³ mostraba que para el año 2011, los juzgados, cortes y tribunales fueron la tercera entidad más demanda en acción de tutela con 20.887 tutelas que representaban el 5.14% del total de tutelas del país. Por su parte, en el año 2016, la Corte Constitucional reportó 607.500 procesos de tutela radicados para eventual revisión, de los cuales 39.137 fueron presentados contra autoridades judiciales, equivalente al 6.44%⁵⁴. Cerca de una cuarta parte de éstos fueron presentados contra la Fiscalía General de la Nación, lo que permite suponer que el porcentaje de tutelas contra providencias judiciales sigue rondando el 5% de la demanda nacional.

Ahora bien, el problema no solo radica en el número de tutelas presentadas, que contribuyen a una mayor carga de trabajo de los jueces en el país, ni en la inseguridad jurídica que se deriva de que una decisión que había hecho tránsito a cosa juzgada quede sin efectos; sino también en la existencia de reglas jurisprudenciales diversas entre los diferentes órganos de cierre, como ha ocurrido, por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social⁵⁵. Estas divergencias afectan la predictibilidad del derecho y generan confusiones en

⁵² Al respecto, Manuel Fernando Quinche-Ramírez, *La seguridad jurídica frente a sentencias definitivas. Tutela contra Sentencias*. Estudios Socio-Jurídicos, [S.1], v. 12, n. 1, p. 99-126, jun. 2010. ISSN 2145-4531.

⁵³ Información tomada de Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, *Informe Final y Propuesta de Mejoramiento de la Acción de Tutela*, diciembre 13 de 2013.

⁵⁴ Datos obtenidos de la Secretaría General de la Corte Constitucional por medio del oficio DSG-189/18.

⁵⁵ Ejemplos comunes en la jurisprudencia reciente de las Altas Cortes sobre reglas jurisprudenciales distintas y, en casos antagónicas, se puede evidenciar en las reglas sobre indexación de la primera mesada pensional de procesos decididos con anterioridad a la sentencia SU-1073 de 2012 o frente a si el IBL es un aspecto sujeto al régimen de transición contemplado en la Ley 100 de 1993.

los despachos judiciales respecto de la jurisprudencia que debe aplicar a los casos que llegan a su conocimiento.

A raíz de problemas como estos, distintos actores han manifestado la necesidad de eliminar⁵⁶ o regular⁵⁷ la utilización de la acción de tutela contra sentencias o providencias judiciales. La CEJ es partidaria de esto último, a través de la aprobación de una Ley Estatutaria que permita consolidar en un solo estatuto las reglas jurisprudenciales en la materia, de hacer más estrictos los requisitos para la procedencia de esta acción constitucional (como podría ser la fijación de un límite estricto de caducidad o la obligación de que esta se presente a través de abogado) o la definición de plazos cortos para la revisión en la Corte Constitucional.

Así mismo, se considera relevante que el Consejo Superior de la Judicatura divulgue las cifras desagregadas⁵⁸ sobre las acciones de tutela contra sentencias y que promueva estudios en la materia que permitan identificar abusos del derecho por parte de los accionantes o errores judiciales comunes que ameriten el reforzamiento de la capacitación de los operadores.

IV. MEJORAMIENTO DE LA OFERTA

Además de racionalizar su demanda, el sistema requiere mejorar su oferta para facilitar el acceso, mejorar los tiempos de respuesta y la calidad de las decisiones judiciales. Esto supone realizar ajustes a las competencias de los diferentes órganos, para lograr una justicia más próxima al ciudadano y fortalecer el papel de los órganos de cierre, mejorar el perfil y los controles a los funcionarios e incorporar el uso de la tecnología para facilitar y reducir los costos de acceso y la gestión judicial.

16. Mejorar la carrera judicial

⁵⁶ Frente a la solicitud de eliminar la posibilidad de interponer acción de tutela contra sentencias o providencias judiciales ver, entre otros: Consejo Privado de Competitividad, *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*, disponible en: https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/10/Web_Justicia.pdf

⁵⁷ Frente a la necesidad de regular la acción de tutela contra sentencias o providencias judiciales ver, entre otros: Catalina Botero, Mauricio García Villegas, Diana Guarnizo, Juan Fernando Jaramillo y Rodrigo Uprimny, *Tutela contra sentencias: documento para el debate*, DeJusticia, Documentos de Discusión Número 3, disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_187.pdf?x54537&x54537

⁵⁸ Por ejemplo, discriminando si hubo impugnación, el tipo de decisión adoptada y el distrito judicial.

La carrera judicial es una manera de materializar el mérito y de lograr la estabilidad laboral necesaria para que los jueces puedan actuar de forma independiente. Aunque han existido importantes avances en la implementación de la carrera desde la Constitución de 1991, aún son muchas las deficiencias con las que cuenta. En la actualidad, sólo el 54,32% de los jueces de la jurisdicción ordinaria y el 55,36% de los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa son de carrera. En la Fiscalía General de la Nación la situación es aún más preocupante, pues tan sólo el 26,57% de su personal es de carrera. La falta de presupuesto, la inadecuada planeación de los concursos en las entidades y la alta litigiosidad que los rodea explican en buena medida que estos no se desarrollen de manera oportuna. Esto lleva a que una gran cantidad de funcionarios se encuentre en provisionalidad, lo que erosiona la independencia judicial, pues no existen criterios claros para su selección, su permanencia en el cargo depende de sus superiores y están exentos de las evaluaciones de desempeño que rigen a los funcionarios de carrera.

De otra parte, el curso-concurso que se realiza en la Rama Judicial es insuficiente para emprender la labor jurisdiccional, máxime si se tienen en cuenta los escasos requisitos que se exigen para el cargo⁵⁹. Por último, los sistemas de evaluación no han sido efectivos para promover la excelencia en el desempeño y su regulación erosiona la independencia judicial al incluir al superior funcional como evaluador del factor calidad de los jueces.

Para corregir lo anterior se propone: i) Realizar los concursos pendientes en la Rama, con el fin de reducir progresivamente⁶⁰, pero en un tiempo no superior a 3 años, el número de funcionarios en la Rama Judicial que se encuentran en provisionalidad. ii) Reestructurar el curso-concurso para que incluya un año de práctica remunerada en los despachos, guiada por jueces y magistrados tutores. Y iii) Modificar el sistema de evaluación, eliminando la intervención de los superiores jerárquicos, ajustándolo a las reformas procesales recientes y divulgando los resultados de la evaluación a la ciudadanía, tal como ocurre en otros países.

17. Fortalecer la Escuela Judicial

Se debe fortalecer la Escuela Judicial a través de mayor autonomía y presupuesto. Esta, a su vez, debe profundizar el análisis sobre las fallas de capacitación a través de estudios de jurisprudencia, observación de audiencias e interacción con jueces, empleados y litigantes para lograr que la formación que se imparta sirva para mejorar el funcionamiento de la justicia. Un importante impulso para el mejoramiento del sistema sería comenzar por un diagnóstico, en el que no solo participe la Rama, sino también los académicos, litigantes y

⁵⁹ Por ejemplo, para ejercer como juez municipal, solo se requieren dos años de experiencia profesional.

⁶⁰ Esto para no generar tropiezos en el funcionamiento de la entidad por cuenta de reemplazos masivos de los funcionarios que actualmente ocupan los cargos, en el evento en que no se inscriban o pasen los concursos.

centros de pensamiento, para identificar los principales vacíos de formación que existen actualmente, con el fin de diseñar e implementar un plan de capacitación que sirva para impulsar las reformas procesales que se han introducido en los últimos años.

De otra parte, se recomienda la creación de una línea de formación en la Escuela Judicial para las personas que quieran llegar a la administración y el gobierno de la Rama Judicial y su personal de apoyo. Actualmente esa formación es deficiente, lo que se evidencia en las falencias que tiene la Rama para su planeación estratégica, ejecución presupuestal, diseño de políticas públicas y seguimiento a su gestión.

18. Reducir la brecha salarial en el sistema de justicia

Existen importantes divergencias en los salarios que devengan los actores que participan en el sistema de justicia. Estas diferencias se encuentran no solo entre entidades, sino también al interior de estas. Por ejemplo, los honorarios que percibe un defensor público son menos de la mitad⁶¹ de los que recibe el juez o el fiscal frente al cual actúa; mientras que en la Rama Judicial el salario de los magistrados de Tribunal y de los magistrados auxiliares de las altas cortes es más del doble del que reciben los jueces del circuito. Además, las remuneraciones de cargos que exigen de conocimientos especializados, como es el caso de los investigadores penales y los médicos legistas, son sustancialmente inferiores a los salarios que pueden devengar en el ámbito privado.

Estas divergencias no se compadecen de las responsabilidades que tienen algunos de estos servidores y su importancia para el sistema de justicia. También desincentivan la vinculación de los mejores profesionales y promueve que el talento humano -en el que se han hecho esfuerzos de capacitación y que cuenta con una experiencia valiosa en el ejercicio de su función -se desvincule para ejercer su profesión en el sector privado o para trabajar en otras entidades del sector público que les ofrecen mejores condiciones laborales. La nivelación salarial, adicionalmente, ha sido una de las principales causas de los paros judiciales de los últimos años.

Por lo anterior, es fundamental avanzar de manera gradual en los ajustes de las brechas en la remuneración de todas las entidades, lo cual debe hacerse de la mano de la incorporación

⁶¹ Los defensores se encuentran vinculados por contratos de prestación de servicios por un valor que para 2017 era de \$4.120.000 mensuales; mientras que los jueces y fiscales de menor remuneración tuvieron ingresos de 8.152.952, cifra promedio que incluye las bonificaciones y primas especiales que tiene la Rama Judicial. (Consejo Superior de la Judicatura. Respuesta al derecho de petición enviado por la CEJ (Rad. DEAJRGO-17-6529 Disponible en: <http://www.cej.org.co/files/2017/12122018-salarios-rama.pdf>)

de mayores requisitos de ingreso y de evaluaciones rigurosas de desempeño, para que este mayor esfuerzo fiscal redunde en una mejor administración de justicia.

19. Aprovechar la tecnología en la gestión interna y en la interacción con los ciudadanos

La incorporación de la tecnología es un eje transversal y crítico en el funcionamiento de la justicia, con el que se podrían lograr importantes transformaciones en el acceso, el desempeño, la transparencia y la seguridad jurídica. El acercamiento al ciudadano, la reducción de los costos para interactuar con la justicia, la posibilidad de implementar herramientas que hagan más rápidos y transparentes los procesos de selección de tutela, la desagregación y confiabilidad de las estadísticas judiciales, la trazabilidad de las actuaciones procesales, la asociación de información para la investigación criminal, el análisis de sentencias para la identificación del precedente, la identificación de abogados que incurren en prácticas de abuso del derecho, entre otras acciones, se soportan en el uso de la tecnología, frente en el que se han dado pírricos avances en los últimos años respecto de las posibilidades que ofrece la era digital.

Dada la prevalencia que tiene el uso del papel en todas las gestiones judiciales, una de las necesidades inmediatas consiste en la implementación de trámites a través de medios digitales⁶², lo que serviría a su vez para poner en marcha otros proyectos específicos, entre ellos, los que implican el uso de inteligencia artificial, que tiene como presupuesto la existencia de información cualitativa y cuantitativa digitalizada, y que permitiría poner a prueba nuevas estrategias de gestión, como podría ser la implementación de un reparto nacional, a través del cual se podría lograr una distribución más equitativa de la carga de trabajo entre los distintos jueces del país⁶³.

La implementación del expediente digital y la litigación online podría comenzar a desarrollarse en la tutela, dada la simplicidad de su trámite y las posibilidades que otorga para aproximar a los funcionarios y ciudadanos a la tecnología, al ser una acción ampliamente utilizada y en la que intervienen todos los jueces del país. En este mismo frente, la tecnología podría cumplir un papel significativo en el proceso de selección de tutelas que se realiza en la Corte Constitucional, que sigue siendo altamente discrecional,

⁶² En la implementación del expediente digital y la litigación online es importante crear un número único de identificación procesal, que sirva para hacer la trazabilidad de los casos que llegan a la Rama Judicial, independiente de la jurisdicción que los conozca.

⁶³ Actualmente existe cuando menos un juez en cada municipio, lo cual facilita el acceso a la justicia. Sin embargo, existen importantes disparidades de trabajo, pues en varios de los municipios la carga de trabajo es sustancialmente menor a la que tiene, por ejemplo, los jueces de las ciudades capitales.

insuficientemente transparente y eminentemente manual, lo que afecta la confianza del ciudadano y abre espacios para la comisión de actos de corrupción. Así, para mejorar y agilizar el proceso de selección se propone implementar el uso de herramientas tecnológicas de análisis de datos e inteligencia artificial, que faciliten la lectura de grandes cantidades de información y la identificación de sentencias en las que sean aplicables los criterios de selección, con lo cual se reduciría la discrecionalidad, se facilitaría la identificación de casos semejantes que ameriten la elaboración de sentencias de unificación con mayor potencial pedagógico y se dotaría de mayor agilidad, trazabilidad y transparencia el trabajo de la Corte.

De otra parte, con el fin de facilitar la consolidación y consulta de la información asociada a los abogados, se propone implementar la tarjeta profesional electrónica, en la cual queden registradas las sanciones que han sido impuestas, los procesos judiciales en los que participa, la designación como abogados de oficio y la agenda de audiencias judiciales, entre otros. Adicionalmente, se requiere de manera urgente poner en marcha el sistema de agendamiento de audiencias para el sistema penal acusatorio.

Finalmente, cabe mencionar que la implementación de la tecnología no solo es un asunto de presupuesto y de adecuada gestión de proyectos de inversión; sino que depende en buena medida del cambio cultural para que esta sea aceptada y aprovechada por los funcionarios. Este no será un asunto menor en la Rama Judicial, en la que existe una fuerte cultura de apego al papel⁶⁴.

20. Crear el Fondo de Financiación de Infraestructura y Tecnología Judicial

A lo largo de los años no ha sido posible lograr el mejoramiento de la infraestructura y el uso de la tecnología en el sistema judicial. Buena parte de las instalaciones no tienen espacios adecuados para la atención de los usuarios, no cuentan con suficientes salas de audiencias equipadas, están hacinadas y, en casos extremos, tienen problemas estructurales que ponen en riesgo a los funcionarios y visitantes. En materia tecnológica los atrasos son importantes respecto de otros sectores del Estado. En la mayoría de las actuaciones judiciales sigue imperando el papel, lo que afecta la trazabilidad de los procesos,

⁶⁴ Existen prevenciones respecto del uso de la tecnología en la gestión judicial, algunas veces argumentadas en la seguridad y confidencialidad - que se entienden mejor garantizadas cuando se usan medios físicos-, otras en la creencia que solo mediante actuaciones presenciales se pueden cumplir con algunas ritualidades de los procesos. A esta desconfianza se suman las malas experiencias que se han tenido con sistemas de información fallidos que se han intentado en los últimos años y la idea de que se requiere de un sistema robusto proveído por el Consejo Superior de la Judicatura, para que se puedan realizar las actuaciones por medios digitales, al no existir este, algunos jueces se niegan a darle validez a las actuaciones realizadas por medios electrónicos.

umenta los riesgos de corrupción, incrementa los costos de transporte de expedientes, hace más engorrosa la interacción interna y con los ciudadanos y hace engorroso y poco confiable el seguimiento cuantitativo de la gestión judicial.

Si bien han existido limitaciones en el presupuesto de inversión que se asigna a la Rama Judicial, este tampoco ha sido adecuadamente ejecutado por el Consejo Superior de la Judicatura, que en varios años ha tenido porcentajes de ejecución del presupuesto de inversión inferiores al 65%⁶⁵. Adicionalmente, un informe reciente de la Contraloría General de la República indica que, a pesar de que entre 2013-2016 se destinaron 402.259 millones para proyectos de infraestructura, solo se tuvieron avances físicos inferiores al 50% anual. La Contraloría concluyó que el Consejo Superior de la Judicatura tiene una mala gestión desde la planeación de las inversiones hasta la labor de supervisión y seguimiento a la ejecución de los contratos y que esta entidad no ha adoptado las correcciones frente a las situaciones que este órgano de control ha puesto de presente.

Pero el problema de infraestructura no solo radica en la Rama Judicial, sino también en las necesidades que existen en las diferentes entidades territoriales, aquellas de los conciliadores en equidad y en derecho, las de las autoridades administrativas que cumplen funciones jurisdiccionales, que en muchos casos tampoco cuentan con las condiciones de infraestructura y tecnología para cumplir su función.

Para superar este déficit existente se propone crear un Fondo para el Mejoramiento de la Infraestructura y Tecnología del Sector Justicia, administrado por una fiducia y con un órgano de gobierno en el que participen representantes de las diferentes entidades que integran el sistema de justicia, que permita hacer realidad proyectos como el expediente electrónico, el triage digital, el desarrollo de la infraestructura en zonas rurales, entre otros.

21. Implementar el triage digital

Aprovechando la revolución digital, se propone establecer un *triage digital* que, de acuerdo con las particularidades del caso, la información histórica de procesos, la ley y la jurisprudencia, proponga diferentes vías de solución al interesado: i) si se trata de una controversia sobre la cual la solución ya está suficientemente decantada, se podría buscar su solución a través de *Online Dispute Resolutions*⁶⁶; ii) Si es un caso contencioso con altas

⁶⁵ 2013: 54,7%, 2014: 71,8%, 2015: 58.8%, 2016: 63.2%, 2017: 73.6%.

⁶⁶ Es una forma de resolver conflictos por medios digitales y plataformas de internet, que se originó como una derivación de los *Alternative Dispute Resolutions*, por lo cual parten de la voluntariedad de las partes para resolver el conflicto. Para mayor información, ver:

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

posibilidades de conciliación, el juzgado podría remitirlo a centros de conciliación anexas a los despachos; iii) Si es un caso de mediana complejidad, en el cual las partes no quieren conciliar, se establecería el objeto del litigio y se acordaría con las partes el cronograma de audiencias que no deberían superar las dos sesiones y; iv) Si es un caso complejo, se sigue de igual manera que en el caso anterior, pero el proceso puede contar con un mayor número de audiencias para su solución.

22. Modernizar los modelos de gestión de la Rama Judicial

Los modelos de gestión en la Rama Judicial no han logrado adaptarse a las reformas procesales ni han incorporado medidas que permitan una mayor efectividad, especialización y eficiencia en las tareas administrativas; tampoco han ayudado a articular los servicios complementarios al proceso que brindan profesionales de distintas disciplinas (psicólogos, médicos legistas, contadores, etc.).

Los procesos, tareas y el perfil de las personas a cargo necesitan adaptarse a la implementación de la oralidad, incorporar las mejores prácticas de administración que sean aplicables al sistema de justicia y valerse de las facilidades que actualmente brinda la tecnología. Para rediseñar los modelos de gestión es indispensable contar con la participación de los empleados y funcionarios, pero teniendo presente la dificultad de que los ajustes cuenten con el consenso de todos los integrantes de la Rama y las resistencias que tienen este tipo de cambios, que no son exclusivas de Colombia, sino que también han experimentado los poderes judiciales de otros países que han emprendido procesos de transformación organizacional⁶⁷.

Algunas de las medidas que podrían tenerse en cuenta en la modernización son:

- i) En las Altas Cortes es importante fortalecer las funciones de planeación estratégica, que deberían ser lideradas por sus Presidentes. Para lograr que esta función se cumpla de manera adecuada, es necesario aumentar los periodos de las presidencias (que son de un año en todas las Cortes) y mejorar la organización y el perfil de los funcionarios de las áreas de apoyo (comunicaciones, sistemas, relatoría, etc.). En el caso concreto de la Corte Constitucional, convendría considerar la creación de una dependencia común a todos los despachos que apoye en el análisis económico de sus decisiones.

⁶⁷ Luis María Palma. Modernización judicial, gestión y administración en américa latina. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018660281730035X>

- ii) En lo que respecta a los juzgados y tribunales, es conveniente avanzar en la implementación de oficinas comunes de apoyo administrativo, que les permitan a los despachos concentrarse en sus funciones judiciales. Si bien estas oficinas ya se encuentran funcionando en algunas especialidades, no siempre con los mejores resultados, esto se ha debido en buena medida a su inadecuado diseño y dimensionamiento de la planta de personal. Además, cuentan con una importante resistencia al interior de la Rama Judicial, entre otras, porque su puesta en marcha usualmente viene de la mano de la reasignación de personal vinculado directamente a los despachos.
- iii) En lo que respecta a la Fiscalía, es conveniente implementar modelos en los que converjan equipos multidisciplinarios que apoyen en la definición y seguimiento de las medidas que se implementen para la suspensión del procedimiento a prueba en el marco de la aplicación del principio de oportunidad. Así mismo, se podría estudiar la implementación de oficinas de servicios de antesala al juicio, que den información a los fiscales para valorar la necesidad de imponer medidas de aseguramiento y que apoyen en el seguimiento de las medidas no privativas de la libertad que se impongan.

23. Crear el Mapa Judicial Único

La autonomía de la Fiscalía, defensoría, Consejo Superior de la Judicatura y demás entidades que participan en el sistema permite que estas distribuyan su personal en el territorio atendiendo a criterios y prioridades distintas, lo cual lleva a una descoordinación de la oferta que afecta el acceso y la celeridad de los procesos. Esto ocurre especialmente en asuntos penales, en los que se generan cuellos de botella cuando no se dispone de la variada oferta institucional que participa en las actividades de investigación y juzgamiento (jueces, fiscales, defensores públicos, defensores de familia, Medicina Legal, Procuraduría).

Para superar esta situación, se propone que se establezca a nivel constitucional la obligación de aprobar un mapa judicial único, la cual debería estar a cargo de una instancia interinstitucional en la que participen representantes de las entidades que integran el sistema de justicia.

24. Fortalecer la primera instancia y de los órganos de cierre

El sistema judicial requiere de una reforma frente a las instancias en las cuales se surten los procesos, de tal manera que las Altas Cortes se dediquen principalmente a la unificación de jurisprudencia y a fungir como órganos de cierre.

Para esto se propone: i) Trasladar algunas de las competencias que tienen las Altas Cortes como órganos de instancia a los Tribunales y, consecuentemente, de estos últimos a los jueces. ii) Eliminar la distinción entre jueces del circuito y jueces municipales, dejando solo un nivel jerárquico para la primera instancia. Si bien esto implica un impacto fiscal considerable, es coherente con la idea de reducir la brecha salarial en la Rama. iii) Reformar el recurso de casación, que bajo la regulación actual impide que ciertos asuntos puedan ser conocidos por la Corte Suprema de Justicia, limitando su papel como unificador de jurisprudencia. iv) Asegurar la publicidad de las sentencias de todas las instancias de tal manera que exista mayor información para la ciudadanía y que se facilite la identificación de errores en la aplicación del precedente o divergencias en la interpretación de las normas que ameriten la intervención de los órganos de cierre. vi) Mejorar la técnica en la producción de sentencias de unificación del Consejo de Estado, dada la dificultad que existe actualmente para identificar las sub-reglas que pueden ser objeto de extensión jurisprudencial. Y v) Crear la figura del juez rural⁶⁸, que cuente con una oferta de conciliación anexa al despacho y los servicios complementarios al sistema de justicia, como las casas refugio y facilitadores que acerquen la justicia a los ciudadanos.

El juez rural merece una mención especial. Su finalidad es acercar la institucionalidad a la población rural, lo que requiere de la implementación de las TIC en todas las zonas rurales del territorio nacional, de tal manera que se desdibuje la barrera geográfica que impide el acceso a la justicia de esta población. De otra parte, teniendo en cuenta que los sujetos que harán parte de los procesos a cargo de los jueces rurales en su gran mayoría no están en condiciones de igualdad procesal, el operador judicial debe contar con un marco de acción amplio que le permita impartir justicia a pesar de dicha asimetría. De esta manera, el juez rural debe propender por armonizar la aplicación de la ley con las dinámicas sociales propias del lugar en el que imparta justicia siempre que ello esté justificado. Para esto, el juez rural podrá hacer uso de diferentes herramientas jurídicas, como lo es la flexibilidad probatoria, de tal forma que pueda garantizar la prevalencia del derecho sustancial frente al derecho formal.

⁶⁸ En estudios realizados por la CEJ se ha propuesto que este juez rural se encargue de conflictos asociados con la propiedad rural, de las pequeñas causas y de las competencias que están asignadas a los jueces de pequeñas causas, a los juzgados civiles municipales, a los juzgados de familia en única instancia a los juzgados laborales de pequeñas causas y a los jueces de garantías en materia penal. La segunda instancia de estos jueces debería estar a cargo de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y el órgano de cierre debería quedar en cabeza de la Corte Suprema de Justicia. Cuando se trate de conflictos relacionados con asuntos agrarios y laborales, se conformaría una sala mixta en la Corte.

25. Diseñar e implementar una política penitenciaria efectiva

El sistema penitenciario es ineficaz e ineficiente. Un hacinamiento del 48%, condiciones de salud críticas, convivencia de sindicatos y condenados en los mismos establecimientos, escasas posibilidades de resocialización al interior de las cárceles y de oportunidades para integrarse a la sociedad una vez se recupera la libertad, son algunos de sus problemas principales. La Corte Constitucional ha llamado la atención sobre esta situación en las sentencias en las que ha declarado⁶⁹ y ratificado⁷⁰ el estado de cosas inconstitucional en las cárceles, en las que ha hecho énfasis en la incidencia que ha tenido el uso excesivo de las penas y de la detención preventiva.

En este contexto, es necesario hacer una intervención integral que contemple, entre otras:

- i) La racionalización de la demanda carcelaria, lo que implica el diseño de una política criminal basada en evidencia empírica, que deje de apelar al aumento de penas y la tipificación de conductas como principales medidas para el control de la delincuencia. En este ámbito se incluye la limitación en el uso de la detención preventiva, la revisión del esquema penitenciario -con el fin de explorar la implementación de regímenes abierto, semiabierto, semicerrado y cerrado, dependiendo del tipo de delito y el progreso en el cumplimiento de la pena-, así como la utilización de penas distintas a la prisión, como el trabajo social, amortizable mediante compensación monetaria.
- ii) La adecuación de la oferta, lo que incluye la modernización y ampliación de la infraestructura carcelaria. En este frente vale la pena considerar la alternativa de construir cárceles a través de Asociaciones Público Privadas (APP), así como la creación de fuentes de financiación que permitan que las entidades territoriales puedan cumplir con su deber de poner en marcha las cárceles para sindicatos. Así mismo, es urgente superar los problemas de gobernabilidad, corrupción y falta de personal con los que cuenta el INPEC y los de gestión administrativa, técnica y contractual que tiene la USPEC. Una reestructuración y eventual fusión de estos dos organismos merece ser analizada.
- iii) El mejoramiento y ampliación de la oferta de trabajo, estudio y enseñanza, a la cual no tienen acceso todas las personas condenadas, lo que afecta la posibilidad de cumplir con el fin resocializador de la pena. Y
- iv) La implementación de estrategias para la atención de la fase pospena, que faciliten el acceso a oportunidades laborales, programas de rehabilitación, educación financiera, actividades recreativas, así como el acceso a becas para estudio, capacitaciones, subsidio de vivienda y acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

⁶⁹ Sentencia T-153 de 1998, Sentencia T-388 de 2013.

⁷⁰ Sentencia T-762 de 2015.

26. Fortalecer el órgano de investigación de magistrados y del Fiscal General

El control y la disciplina del poder judicial ha sido tradicionalmente ineficiente. Desde hace varios años se ha hablado de la necesidad de un órgano fortalecido, que se encargue de la investigación y acusación, que supere los problemas de falta de independencia e inadecuado perfil de los miembros de la Comisión de Investigación y Acusación. Si bien a partir de 2016 se han dado algunos avances en hechos de connotación que han involucrado a magistrados de las Altas Cortes⁷¹, entre 1991 y 2016 la Comisión había recibido cerca de 4.000 denuncias, sin que ninguna hubiera superado su paso en la Cámara de Representantes.

Esta situación intentó remediarse con el Acto Legislativo 02 de 2015 que propuso la creación de la Comisión de Aforados para la investigación y acusación de magistrados de las altas cortes y el Fiscal General de la Nación. Sin embargo, la Corte Constitucional⁷², la declaró inexecutable al considerar que esta Comisión y la eliminación del antejuicio político sustituirían la Constitución, ya que afectaban el sistema de frenos y contrapesos y el derecho al debido proceso.

En este sentido, se debe pensar en una propuesta que, sin necesidad de una Asamblea Constituyente, permita hacer más efectivo el control disciplinario sobre los aforados constitucionales. Esta podría consistir en realizar ajustes a la Ley 5 de 1992; por ejemplo, para mejorar el perfil e independencia de los integrantes de la Comisión de Investigación y Acusación y para que, cuando encuentre mérito para acusar, sus informes sean de carácter público⁷³.

27. Poner en marcha la Comisión de Disciplina Judicial

El Acto Legislativo 02 de 2015 creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en reemplazo de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, otorgándole la función jurisdiccional disciplinaria sobre los jueces, los abogados y los empleados de la Rama Judicial⁷⁴.

⁷¹ Los casos de los magistrados Jorge Pretelt y Henry Villaraga en los que se ha logrado superar la etapa de aprobación de la resolución de acusación en la Cámara de Representantes.

⁷² Sentencia C-373 de 2016.

⁷³ Propuesta del abogado Rodrigo Uprimny. Uprimny, R. Columna de opinión en El Espectador. “Comisión de aforados”. (2017). Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/comision-de-aforados-columna-714623>

⁷⁴ Constitución Política de Colombia, artículo 257 modificado por el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015

Tres años después, la Comisión no ha entrado en funcionamiento, debido a que no había sido expedida la ley que regula la convocatoria pública para la elección de sus magistrados⁷⁵. Por cuenta de la falta de implementación de la Comisión, actualmente la función jurisdiccional disciplinaria la sigue ejerciendo la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; conformada en su gran mayoría por magistrados en provisionalidad y algunos con el periodo vencido. Adicionalmente, se mantiene en cabeza de dicha sala la resolución de conflictos entre jurisdicciones y la resolución de acciones de tutela, que pasarán a ser de conocimiento de la Corte Constitucional una vez entre en funcionamiento la Comisión de Disciplina. Ello hace que se requiera de manera urgente suplir el vacío normativo que ha impedido la puesta en marcha de la Comisión y velar porque las personas seleccionadas como magistradas cuenten con la idoneidad y probidad para el cargo, evitando la conformación con personas con clara filiación política, que fue un factor común de varios de los magistrados que ha tenido la Sala Disciplinaria.

Además de la puesta en marcha de la Comisión, es necesario reconsiderar en un futuro la competencia que se le otorgó para ejercer la función jurisdiccional disciplinaria frente a los empleados de la Rama Judicial, pues estos no requieren del mismo fuero especial que sí necesitan los funcionarios judiciales para la protección de su independencia. De no realizarse esta modificación se deberán evaluar las necesidades de personal del nuevo órgano de disciplina, pues su demanda podría aumentar respecto de las que actualmente tiene la Sala Disciplinaria, si se tiene en cuenta que la Rama cuenta con 25.807⁷⁶ empleados, número sustancialmente superior a los 5.480 jueces que tiene el país.

28. Mejorar la efectividad de la ejecución de las decisiones judiciales

Además de las dificultades de acceso y los tiempos que toman los procesos, los ciudadanos se enfrentan a una tercera barrera consistente en la dificultad para ejecutar las decisiones judiciales, lo que lleva a que estas se conviertan en las llamadas “sentencias para enmarcar”. Esto se da por dos causas principales: de un lado, la calidad de las sentencias, que en ocasiones no concretan las obligaciones a cargo de la parte vencida⁷⁷; de otra parte, por las limitaciones en la capacidad institucional para lograr la ejecución material de las decisiones.

⁷⁵ Si bien este vacío podría llenarse con el parágrafo transitorio de la Ley 1904 de 2018, que permite aplicar por analogía las reglas para la convocatoria al cargo de contralor, el déficit normativo debe suplirse de manera definitiva.

⁷⁶

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/15989223/Informe+al+congreso+2017.pdf/34fc02b4-4229-480f-8c24-612d1121d7f4> página 111

⁷⁷ Corporación Excelencia en la Justicia. Agenda Estratégica de Justicia 2017-2037. P. 99. <http://www.cej.org.co/index.php/publicaciones3/286-reforma-a-la-justicia/4094-caracterizacion-de-la>

Para mejorar los niveles de ejecución se propone: i) Registrar las sentencias cuyo cumplimiento se encuentre en mora en las centrales de riesgo, a fin de que tengan impacto en el crédito del deudor⁷⁸ y; ii) Fortalecer las oficinas de ejecución de sentencias, para mejorar los tiempos y efectividad en la búsqueda de bienes, remates, liquidación de créditos, entre otras funciones necesarias para la materialización del fallo.

29. Eliminar la participación del Ministerio Público en los procesos penales

Actualmente en Colombia el sistema procesal prevalente es un sistema de naturaleza acusatoria no pura, dispositivo y adversarial. Esto quiere decir que una de sus características principales es que el juicio debe funcionar como un enfrentamiento entre la fiscalía (ente acusatorio) y la defensa para convencer al juez de su teoría del caso. Así, estas dos partes se comportan como adversarios ante un tercero imparcial. En un sistema acusatorio puro no interviene nadie más en el proceso, pero en Colombia hay intervención de la víctima y del ministerio público. El ministerio público interviene cuando sea necesario, para defender el orden jurídico, el patrimonio público, y los derechos y garantías fundamentales.

Sin embargo, este rol ha sido criticado en varias ocasiones. Primero, la defensa de estos derechos ya está asignada a los jueces, y otras irregularidades del proceso pueden ser controladas por la Procuraduría mediante acciones disciplinarias y otros controles paralelos al proceso penal. Por lo tanto, no se justifica la inversión de recursos humanos en tener funcionarios disponibles para participar en los procesos. Segundo, si bien el procurador no está facultado para ejercer las funciones centrales al curso del proceso (sólo puede apoyar la tesis de la defensa o de la fiscalía, excepcionalmente puede solicitar pruebas), su participación afecta principios que son esenciales para un sistema procesal acusatorio (ya sea este puro o mixto), como el de igualdad de armas.

Para efectuar el cambio propuesto será necesario modificar los artículos legales y constitucionales que disponen la participación del ministerio público en el proceso penal. Esto implica adelantar un proyecto de Acto Legislativo que modifique el parágrafo del artículo 250 y el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución Política. Y un proyecto de Ley que modifique la Ley 906 de 2004 en los artículos pertinentes.

justicia-formal-en-colombia-y-elementos-para-la-construccion-de-un-agenda-estrategica-para-su-mejoramiento

⁷⁸ Un sistema de protección al crédito es el registro público de deudores (Datacredito) al cual ingresan datos como el no pago del celular, pero no el incumplimiento de la obligación alimentaria o la contractual pública o privada reconocida en sentencia judicial o laudo.

Los recursos que se liberen de esta modificación pueden servir para mejorar otras funciones de la Procuraduría o para fortalecer otras entidades necesarias para impulsar el proceso penal, que actualmente cuentan con una planta de personal insuficiente para atender su demanda, como es el caso de la Defensoría y de Medicina Legal, que cuenta con un rol fundamental en la investigación y juzgamiento de delitos de alto impacto social, como los delitos sexuales, los homicidios y la violencia intrafamiliar.

30. Eliminar las facultades electorales de las Cortes respecto de órganos externos

Una de las causas a las que se le atribuye la politización de la justicia son las competencias de las altas Cortes en la elección de altos cargos de entidades externas (Fiscal, Procurador, Auditor y Registrador); facultades que ellas mismas han considerado inconvenientes y ajenas a su labor judicial⁷⁹. No existe un consenso respecto de a quién deberían trasladarse estas competencias sin afectar el equilibrio de poderes, aunque son varias las voces que sugieren que sean las universidades con acreditación de alta calidad quienes asuman la función, propuesta que corre el riesgo de trasladar los problemas de politización a la academia. Otra de las opciones planteadas han sido la inclusión de un concurso de méritos inicial, como ya ocurre en la elección de Contralor, dejando la elección en manos del Congreso de la República.

Aunque no se realizará una propuesta concreta sobre este tema, sí se considera que la reconfiguración de las facultades de nominación y elección de las Cortes debe ser uno de los puntos a discutir en la reforma a la justicia. En ella se debería tener en cuenta el mantenimiento del equilibrio de poderes, en el evento en el que se busquen trasladar las actuales funciones electorales de las Cortes a otros órganos; así como la posibilidad de adoptar medidas intermedias, que mejoren los procesos de elección, pero que no signifiquen necesariamente la supresión total de la participación de las Cortes en las elecciones. Tal podría ser el caso de la inclusión de plazos para que las Cortes ejerzan sus facultades electorales, que, de no cumplirse trasladarían la competencia al Congreso de la República.

31. Fortalecer la justicia electoral

⁷⁹ Senado de la República. Altas Cortes radican proyecto para eliminar sus facultades electorales. <http://www.senado.gov.co/historia/item/27776-radiacion-de-proyecto> . El País. “Hay compromiso para recuperar la confianza en la justicia”: Presidente Corte. <https://www.elpais.com.co/colombia/hay-compromiso-para-recuperar-la-confianza-en-la-justicia-presidente-corte.html>

Desde la promulgación de la Constitución de 1991, se han realizado varios procesos de reforma al sistema electoral nacional⁸⁰. Sin embargo, estas han sido modificaciones parciales, que no han servido para superar las dificultades que enfrenta, entre las que se cuentan: la conformación partidista de la máxima autoridad electoral, lo que deviene en una falta de confianza en la imparcialidad de la entidad⁸¹, un diseño institucional derivado del Código Electoral de 1986 que no responde a las necesidades y herramientas contemporáneas, la duplicidad de funciones de control electoral y la existencia de procesos de control judicial de actos relacionados con el proceso electoral que pueden tardar años en resolverse⁸².

Para mejorar los tiempos de respuesta y la independencia de los órganos de control electoral se propone impulsar una reforma que apunte a: i) Eliminar el origen partidista de los miembros del Consejo Nacional Electoral; ii) Dotar al Consejo de las capacidades técnicas, financieras y de talento humano; iii) Identificar y eliminar las duplicidades de funciones entre los órganos electorales y; iv) Crear una acción especial de amparo electoral, con términos cortos como los de la tutela, para la resolución de las demandas de nulidad contra actos administrativos de inscripción de candidatos.

V. MEJORAMIENTO DE LA GOBERNANZA Y ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA

El sistema de justicia está compuesto por entidades que gozan de autonomía técnica, financiera y administrativa descoordinadas, lo que ha generado una oferta de justicia asimétrica y una gestión desarticulada. A su turno, el gobierno judicial ha tenido numerosas fallas en sus tareas de regulación y administración, a las que se suma un mal entendimiento del concepto de la independencia judicial, que se ha extrapolado a asuntos administrativos, impidiendo la parametrización de actividades y la creación de modelos de gestión más eficientes.

Para mejorar el gobierno y la administración del sistema se propone:

⁸⁰ Dentro de estas se pueden contar la expedición de la Ley 134 de 1994 del estatuto básico de partidos y movimientos políticos y la Ley 1475 de 2011 que modificó el régimen de organizaciones políticas; el Acto Legislativo 01 de 2003 que estableció el régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas; y los Actos Legislativos 02 de 2004 y 02 de 2015 que introdujeron y eliminaron, respectivamente, la reelección presidencial inmediata.

⁸¹ Al respecto, Misión Electoral Especial, Propuestas reforma político y electoral, disponible en: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformra-completo-2017-1-1.pdf>

⁸² Como ejemplo de esto se tiene el control judicial sobre la definición del Senado de la República 2014-2018.

32. Reformar el modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial

El gobierno y la administración de la Rama Judicial implantado por la Constitución de 1991 significó avances para la autonomía y el mejoramiento de las condiciones de la Rama Judicial, pero se quedó corto en el propósito que le atribuyó el Constituyente de que este fuera un órgano que contribuyera a la eficiencia y regulación de la justicia.

El Consejo no cuenta con legitimidad externa, pero tampoco entre los funcionarios y empleados de la Rama, que no sienten que esta atienda apropiada y oportunamente sus necesidades. Dentro de las causas que pueden explicar el mal funcionamiento se cuentan el inadecuado perfil de quienes la integran, la falta de diferenciación de las funciones de gobierno y administración, la concentración de funciones de la Sala Administrativa, que complejizan la toma de decisiones y restan capacidad de acción al Director Ejecutivo y a los Consejos Seccionales, la inadecuada estructura interna de los despachos de los magistrados y el limitado papel que cumple la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial en la definición de políticas.

Si bien se han hecho intentos por reformar al Consejo Superior, estos han fracasado en su trámite ante el Congreso. El único que lo logró (Acto Legislativo 02 de 2015 o Reforma al Equilibrio de Poderes) fue declarado inconstitucional en los aspectos referentes al órgano de gobierno.

La reforma al órgano del Consejo Superior es una necesidad inaplazable, pues de ella dependen en buena medida las condiciones de trabajo de los funcionarios y empleados, el servicio al ciudadano, la modernización y la regulación interna de la Rama.

Esta reforma debería estar orientada a: i) Separar las funciones de direccionamiento estratégico (elaboración de planes), gobierno (fijación de políticas generales, aprobación del presupuesto, control del gerente) y gestión (ejecución de políticas y administración de los recursos); ii) Permitir la participación de magistrados y jueces en el direccionamiento estratégico y el gobierno, con el apoyo de personas expertas en estas dos áreas; iii) Fortalecer el gobierno y administración regional, a través de una autonomía coordinada; iv) Dotar de mayor autonomía administrativa y regulatoria a las cabezas de las jurisdicciones y; v) Crear una instancia de articulación del sistema de justicia, en la que tengan asiento los Presidentes de las Cortes, la Fiscalía, la Defensoría, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Hacienda. Esta sería una instancia de articulación general de políticas, sin injerencia en la administración interna de la Rama Judicial.

La reforma cuenta con un obstáculo importante en la Sentencia C-285 de 2016 sobre el Acto Legislativo 02 de 2015, que introdujo limitaciones a las posibilidades de reestructuración del órgano de Gobierno y Administración de la Rama Judicial, por lo que el diseño concreto que se realice debe verificar que no se superen las líneas rojas trazadas por la Corte.

33. Garantizar un presupuesto suficiente para el Sistema de Justicia

Un presupuesto suficiente para el Sistema de Justicia es determinante para asegurar el debido funcionamiento de la justicia y su independencia. Entre los años 2000 y 2018, la Rama Judicial en Colombia ha tenido una participación de entre el 0.36% y el 0.40% del Producto Interno Bruto –PIB-, y entre el 1.12% y 2.1% del Presupuesto General de la Nación⁸³.

De acuerdo con un estudio comparado realizado en 2011 por la ANIF⁸⁴, la participación del gasto en justicia⁸⁵ frente al presupuesto general de la nación en Colombia se encuentra dentro de los niveles de gasto alto para el comparativo de América Latina. Sin embargo, los gastos de la *Rama Judicial* en particular representan un menor porcentaje del gasto en justicia frente a los demás países comparados⁸⁶. Lo anterior ha conducido a que algunos actores del sistema argumenten que los recursos asignados a la Rama Judicial resultan insuficientes para su debido funcionamiento y el cumplimiento de su misión⁸⁷, mientras otros identifican la ineficiencia en el uso de los recursos como el problema central⁸⁸, principalmente en relación con los rubros de inversión⁸⁹.

⁸³ Información obtenida del Informe al Congreso de la República, 2017. Consejo Superior de la Judicatura, disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/129>

⁸⁴ Sergio Clavijo, *Costos y Eficiencia de la rama Judicial en Colombia: políticas de choque-operativo*. Octubre de 2011, disponible en: <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/librojusticia-11.pdf>

⁸⁵ El gasto en justicia incluye el presupuesto destinado, no solo al sector jurisdiccional de la Rama Judicial, sino también aquellos destinados a la Fiscalía General de la Nación y a las entidades de la rama ejecutiva que hacen parte del sistema de justicia.

⁸⁶ *Ibíd.* La comparación se hace con Uruguay, México, Chile, Perú, Argentina, EEUU, Paraguay, Costa Rica y Brasil.

⁸⁷ Al respecto, se pueden revisar los Informes al Congreso de la República del Consejo Superior de la Judicatura para los años 2015, 2016 y 2017, entre otros, disponibles en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/2015-20161>

⁸⁸ Sergio Clavijo, *op cit.*

⁸⁹ Contraloría General de la Nación, *Política pública fortalecimiento de la Justicia: Justicia formal, oral y descongestión*. PND 2010-2014, disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/465902/13_fortalecimiento_justicia.pdf/8264a941-f835-4a2b-9d5d-7fa1a2691d11?version=1.0

Frente a lo anterior, debe también considerarse que el Sistema de Justicia comprende, pero no se limita, al sector jurisdiccional de la Rama Judicial. Así, el Sistema de Justicia comprende igualmente al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC-, a la USPEC, a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado –ANDJE-, y la Superintendencia de Notariado y Registro⁹⁰. La dispersión de la administración del presupuesto del Sistema de Justicia entre los distintos sectores que la componen genera, a su vez, desarticulación en el servicio de justicia al que acceden los ciudadanos⁹¹.

Para lograr la suficiente provisión de recursos para la Rama Judicial y la articulación del presupuesto de las entidades que integran el sistema de justicia, a fin de evitar desequilibrios que redunden en cuellos de botella para la entidad, se propone: i) asignar un presupuesto fijo mínimo, por un periodo determinado⁹², para la Rama Judicial, que no dependa del Ejecutivo en su transacción presupuestal, pero que venga acompañado de rendiciones de cuentas claras y evaluaciones de eficiencia en la ejecución del presupuesto, en particular del rubro de inversión; ii) una instancia que permita armonizar el presupuesto de los distintos actores del Sistema de Justicia, de tal manera que dicho presupuesto apunte al mejoramiento integral del sistema y no beneficie desproporcionadamente a un solo sector del Sistema y; iii) generar y potencializar fuentes complementarias de financiación

⁹⁰ Sobre la estructura del Sector Justicia en Colombia, ver Departamento Nacional de Planeación, Boletín de Gasto del Sector Justicia en Colombia 2009-2012, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Bolet%C3%ADn%20gasto%20sectorial%202009-2012%20CEVC%20%2819-10-2015%29.pdf>

⁹¹ Un ejemplo de la dispersión en el servicio de justicia que se deriva de la desconcentración de la administración del presupuesto se puede notar al contrastar el mapa de justicia del sector jurisdiccional frente al mapa de la Fiscalía y, aún más, frente a la localización de los puntos de atención clínica del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Subdirección de servicios forenses.

⁹² Ante la importancia de la asignación de recursos suficientes para obtener una gestión eficiente en el Sistema de Justicia, se ha propuesto que Colombia fije en la Constitución un porcentaje mínimo fijo del presupuesto para la Rama. La iniciativa, pese a tener una finalidad loable y contar con el respaldo de varios actores, puede tener repercusiones indeseables; por ejemplo, generar mayores inflexibilidades en el presupuesto del Estado para adaptarse a necesidades cambiantes de los diferentes sectores, convertirse no en un “mínimo”, sino un tope presupuestal que en la práctica se destine a la Rama o desincentivar la eficiencia en el uso de los recursos. Además, no tiene en cuenta que parte del presupuesto de inversión que actualmente se asigna a la Rama Judicial no logra ejecutarse en su totalidad.

Para atenuar estas dificultades se propone una propuesta intermedia, consistente en la fijación de un presupuesto mínimo, por un plazo de cuatro años, que se base en un estudio técnico de las necesidades actuales de la Rama Judicial, que permita concretar las metas en el Plan de Desarrollo y superar algunos de los déficits que tiene la justicia en la actualidad. Vencido el periodo, el presupuesto fijado debe ser revisado y ajustado según los resultados alcanzados y las metas que se proyecten para el siguiente periodo.

para el sector justicia que genere incentivos positivos que premien la eficiencia en el uso de los recursos y en la producción de justicia⁹³.

34. Planeación articulada del sistema de justicia

La planeación del sistema de justicia se realiza en tres escenarios principales, que no se articulan entre sí: los gobiernos municipales, la Rama Judicial y el Ejecutivo. En la Rama se elabora un Plan Sectorial de Desarrollo, que se anexa, sin discutirse ni armonizarse, con el Plan Nacional de Desarrollo que lidera el Gobierno Nacional. Para superar lo anterior, se propone que se establezca la obligatoriedad de que elaborar un plan único de justicia, que integre los objetivos de cada una de las entidades y las metas globales del sistema.

35. Transparencia y rendición de cuentas

La legitimidad de la justicia depende en buena medida de su transparencia y de una suficiente rendición de cuentas, la cual no debería realizarse solo a nivel de cada entidad, sino del sistema como un todo. Que cada institución alcance sus metas, no significa necesariamente que la justicia marche mejor. Así, por ejemplo, que la Fiscalía logre un mayor número de imputaciones, no significa que la justicia marche mejor, pues para que los casos avancen se requiere de jueces, defensores y salas de audiencias para impulsar los casos hasta su finalización.

Para lograr una mayor transparencia y una rendición de cuentas que contribuya a la legitimidad y a la cohesión del sistema de justicia se propone: i) establecer la obligatoriedad de hacer rendiciones de cuentas conjuntas, por parte de las principales entidades que integran el sistema de justicia (Ministerio de Justicia, Fiscalía, Consejo Superior de la Judicatura y Defensoría del Pueblo); ii) implementar en su totalidad la Ley de Transparencia

⁹³ Algunos ingresos corrientes propios del Sistema de Justicia en Colombia son, entre otros, los provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamientos de escrituras públicas destinados a las operaciones de registro a cargo de la Superintendencia de Notariado y registro, los cuales entre 2006 y 2015 ascendieron a \$2.322.970 millones, representando el 26.70% del presupuesto de inversión apropiado por las entidades beneficiarias del Plan durante el mismo periodo y los recursos de capital provenientes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), donde se encuentran los bienes muebles e inmuebles declarados en extinción de dominio a través de sentencia en firme, los cuales durante el periodo 2006-2015 ascendieron a \$540.271 millones, representando el 6.21% del presupuesto de inversión apropiado por las entidades del Plan (información obtenida del Plan Decenal Sistema de Justicia 2017-2027, disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/11714521/Documento+Plan+Decenal+23-jun-17.pdf/5e7b92ba-074e-4926-b46a-87c14454d763>). Otras fuentes de financiación pueden incluir el rendimiento de depósitos judiciales, multas procesales, arancel judicial, entre otros.

y Acceso a la Información Pública; iii) identificar y promover buenas prácticas de transparencia al interior de la Rama de Justicia y en otras entidades públicas; iv) hacer de objeto de control político del Congreso el ejercicio **únicamente** de las funciones administrativas de la Rama Judicial y; v) publicar en forma clara, concisa y articulada las metas y avances del Plan de Desarrollo, a través de un sistema de información de acceso público.

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS

A manera de síntesis, a continuación se presentan las propuestas incluidas en el texto, así como las principales acciones que se mencionan en cada una de ellas y su nivel de prioridad. Así mismo, teniendo en cuenta la dificultad de emprender tantos cambios de forma paralela, se sugiere un año de inicio, siendo “1” el periodo comprendido entre septiembre de 2018 y agosto de 2019. Algunas iniciativas pueden extenderse a lo largo del tiempo, dependiendo de la complejidad para su implementación y del carácter permanente que tienen algunas de ellas. El año de inicio no es óbice para realizar algunas actividades preparatorias, que sirvan para allanar el terreno para la puesta en marcha de la propuesta y su priorización en la agenda de justicia.

Eje de Reforma	Propuesta	Temas	Tiempo de inicio de ejecución en años	Nivel de Prioridad (1=Máx. 3=Mín.)
Mejorar la Formación de los Abogados	Elevar las condiciones mínimas para otorgar el Registro Calificado de Programas de Derecho y crear incentivos para la acreditación de alta calidad.	Expedir regulación pendiente sobre las condiciones esenciales para el Registro Calificado de Programas de Derecho	1	1
		Identificar e implementar incentivos para promover la acreditación de alta calidad	1	2
	Fortalecimiento de los Consultorios Jurídicos	Replantear las competencias de los Consultorios Jurídicos	2	3
	Flexibilidad Curricular	Incentivar la construcción de mallas curriculares que permitan especialización por competencias	2	3

Eje de Reforma	Propuesta	Temas	Tiempo de inicio de ejecución en años	Nivel de Prioridad (1=Máx. 3=Mín.)
	Examen de Estado para el ejercicio de la profesión	Reformar la Ley 1905 de 2018	2	1
		Puesta en marcha de la Comisión de Disciplina Judicial	1	1
Simplificación del Sistema Jurídico	Depurar el ordenamiento jurídico y mejorar la política de producción normativa	Culminar el trámite del Proyecto de Depuración Normativa (Ley 199 de 2018)	1	2
		Fortalecer la política de calidad de producción normativa	1	2
		Diseñar e implementar una estrategia de codificación y armonización de leyes y decretos vigentes	2	2
		Modificar la Ley 5 de 1992 para incluir la obligación de establecer derogatorias expresas en los proyectos de ley	1	2
		Liderar una estrategia de depuración y mejoramiento de la producción normativa en las entidades territoriales	2	2
		Implementar las buenas prácticas de producción normativa en el Consejo Superior de la Judicatura	1	2
	Simplificar el régimen de contratación estatal	Hacer una revisión del régimen de contratación estatal con el fin de simplificarlo, unificarlo y flexibilizarlo	2	1
	Reformar el Código Penal y asignar el rango estatutario a las leyes penales	Realizar una reforma integral al Código Penal	2	2
		Propuesta de elevar a ley estatutaria las modificaciones al Código Penal	2	3
	Reformar el sistema penal acusatorio	Reformar el sistema penal acusatorio	1	1
	Ajustar y armonizar los	Armonizar el CGP, el CPACA y el procedimiento laboral	2	2

Eje de Reforma	Propuesta	Temas	Tiempo de inicio de ejecución en años	Nivel de Prioridad (1=Máx. 3=Mín.)
	códigos procesales	Revisar la procedencia de los recursos ordinarios y extraordinarios	2	3
	Fortalecer la conciliación	Fortalecer el papel del Minsiterio de Justicia como ente rector de los centros de conciliación	1	2
		Mejorar la formación de abogados en resolución de conflictos	2	2
		Unificar el marco legal de la conciliación	2	2
		Promover el uso de las TIC para el trámite y condicionamiento del mérito ejecutivo al registro del acta ante el Ministerio de Justicia	2	2
		Revisar los asuntos conciliables, aquellos en los que la conciliación es requisito de procedibilidad, la oferta institucional, los perfiles de los conciliadores y la conciliación administrativa	2	2
		Monitorear los acuerdos para identificar situaciones en las que estos hayan ido en contra de la ley	2	3
		Mejorar la calidad de la información estadística	1	2
Racionalización de la Demanda	Fortalecer el papel del Ministerio de Justicia en la prevención de la conflictividad	Fomentar la investigación socio-jurídica que permita identificar causas recurrentes de conflicto y establecer rutas de prevención	2	1
	Fomentar la cultura de la legalidad	Elaborar un documento CONPES que desarrolle la política de cultura ciudadana	2	3
		Establecer la obligatoriedad de la enseñanza de la cultura de legalidad en los programas de educación escolar	2	2

Eje de Reforma	Propuesta	Temas	Tiempo de inicio de ejecución en años	Nivel de Prioridad (1=Máx. 3=Mín.)	
	Identificar e intervenir la demanda derivada de la ineficacia de la Administración Pública	Fortalecer el recurso de extensión jurisprudencial, y la aplicación obligatoria de la jurisprudencia en escenarios administrativos en los términos de la Ley 1437 de 2011	2	2	
		Implementar el uso de datos abiertos para minimizar la presentación de derechos de petición por información de carácter público	1	2	
		Imposición de multas cuando se encuentre demostrada la violación directa de la ley o de los conceptos de las juntas médicas por parte de las EPS, dirigiendo los recursos recaudados al FOSYGA y al fortalecimiento del sistema judicial	2	2	
		La visibilización del daño antijurídico a través de sistemas de información que lleven control aleatorio o temático de las decisiones judiciales	1	2	
	Regular la responsabilidad del Estado	Regular las indemnizatorios a cargo del Estado	1	1	
		Analizar la inclusión de la figura del juramento estimatorio en el CPACA	2	2	
	Fortalecer la cosa juzgada	Promulgar una ley estatutaria que permita consolidar en un solo estatuto las reglas jurisprudenciales en materia de tutela contra providencia judicial	2	1	
		Promover estudios sobre la situación actual de la tutela contra providencias judiciales	1	2	
	Mejoramiento de la oferta	Fortalecer la Carrera Judicial	Realizar los concursos pendientes en la Rama, con el fin de reducir progresivamente, pero en un tiempo no superior a 3 años	1	1

Eje de Reforma	Propuesta	Temas	Tiempo de inicio de ejecución en años	Nivel de Prioridad (1=Máx. 3=Mín.)
		Reestructurar el curso-concurso para que incluya un año de práctica remunerada, guiada por jueces y magistrados decanos	4	2
		Modificar el sistema de evaluación, eliminando la intervención de los superiores jerárquicos, ajustándolo a las reformas procesales recientes y divulgando los resultados de la evaluación a la ciudadanía	1	1
	Fortalecer la Escuela Judicial	Fortalecer la Escuela Judicial, a través de mayor presupuesto y autonomía	2	1
		Profundizar el análisis sobre las fallas de capacitación a través de estudios de jurisprudencia, observación de audiencias e interacción con jueces, empleados y litigantes	1	1
		Creación de una línea de formación para personas que quieran llegar a la administración y el gobierno de la Rama Judicial y su personal de apoyo	1	2
	Reducir la brecha salarial	Avanzar de manera gradual en los ajustes de las brechas salariales de todas las entidades, de la mano de mayores requisitos de ingreso y de evaluaciones rigurosas de desempeño	3	1
	Aprovechar la tecnología en la gestión interna y en la interacción con los ciudadanos	Implementar trámites a través de medios digitales, y el uso de inteligencia artificial para reparto	1	1
		Implementar tecnología de apoyo para la selección de tutelas de la Corte Constitucional	1	1
		Implementación de un número único de identificación procesal	1	1

Eje de Reforma	Propuesta	Temas	Tiempo de inicio de ejecución en años	Nivel de Prioridad (1=Máx. 3=Mín.)
		independiente de la jurisdicción que conozca		
		Implementar la tarjeta profesional electrónica para abogados	1	3
		Implementar sistema digital de agendamiento de audiencias para el sistema penal acusatorio	1	1
	Crear el fondo de Financiación de Infraestructura y Tecnología Judicial	Crear un Fondo para el Mejoramiento de la Infraestructura y Tecnología del Sector Justicia, administrado por una fiducia y con un órgano de gobierno en el que participen representantes de las diferentes entidades que integran el sistema de justicia	1	1
	Implementar el triage digital	Establecer un triage digital que proponga diferentes vías de solución a las partes interesadas	3	2
	Crear el Mapa Judicial Único	Establecer a nivel constitucional la obligación de aprobar un mapa judicial único	1	2
	Fortalecer la primera instancia y los órganos de cierre	Trasladar algunas de las competencias que tienen las Altas Cortes como órganos de instancias a los Tribunales y, consecuentemente, de estos a los jueces	2	2
		Eliminar las distinciones entre jueces del circuito y jueces municipales, dejando solo un nivel jerárquico para la primera instancia	4	2
		Reformar el recurso de casación	2	2
		Asegurar la publicidad de las sentencias de todas las instancias	1	1
		Crear la figura del juez rural	3	1

Eje de Reforma	Propuesta	Temas	Tiempo de inicio de ejecución en años	Nivel de Prioridad (1=Máx. 3=Mín.)
		Mejorar la técnica en la producción de sentencias de unificación del Consejo de Estado	1	2
	Diseñar e implementar una política penitenciaria efectiva	Racionalización de la demanda carcelaria	1	1
		Modernización y ampliación de la infraestructura carcelaria	1	1
		Evaluar la posible reestructuración y unificación del INPEC y la USPEC para superar problemas de gobernabilidad, corrupción y falta de personal	2	1
		Mejorar y ampliar la oferta de trabajo, estudio y enseñanza de la población carcelaria	1	1
		Implementar estrategias para la atención de pospenados	1	1
		Fortalecer el órgano de investigación de magistrados y del Fiscal General	Realizar ajustes a la Ley 5 de 1992 para fortalecer la Comisión de Investigación y Acusación	1
	Poner en marcha la Comisión de Disciplina Judicial	Expedir la ley que regule la convocatoria pública para la elección de magistrados de la Comisión de Disciplina Judicial	1	1
		Eliminar las competencias de la Comisión de Disciplina Judicial respecto de los empleados	1	2
	Mejorar la efectividad de la ejecución de las decisiones judiciales	Registrar las sentencias cuyo cumplimiento se encuentre en mora en las centrales de riesgo	1	2
		Fortalecer las oficinas de ejecución de sentencias	2	2

Eje de Reforma	Propuesta	Temas	Tiempo de inicio de ejecución en años	Nivel de Prioridad (1=Máx. 3=Mín.)	
	Eliminar la participación del Ministerio Público en los procesos penales	Adelantar un proyecto de Acto Legislativo que elimine la participación del Ministerio Público en los procesos penales, al igual que una reforma a la Ley 906 de 2004	3	3	
	Eliminar las facultades electorales de las Cortes respecto de órganos externos		1	1	
	Fortalecer la justicia electoral	Eliminar el origen partidista de los miembros del Consejo Nacional Electoral		2	1
		Dotar al Consejo de las capacidades técnicas, financieras y de talento humano		1	2
		Identificar y eliminar las duplicidades de funciones entre los órganos electorales		2	2
		Crear una acción de amparo electoral, con términos cortos como los de la tutela, para la resolución de las demandas de nulidad de actos administrativos de inscripción de candidatos		2	1
	Mejoramiento de la gobernanza y administración del Sistema	Reforma al modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial	Crear un nuevo órgano que: separe las funciones de política, gerencia y direccionamiento estratégico, que fortalezca la autonomía territorial, que mejore el perfil de los encargados y que facilite la articulación del sistema	1	1
Garantizar un presupuesto suficiente para el Sistema de Justicia		Asignar un presupuesto fijo mínimo revisable para la Rama Judicial	1	3	

Eje de Reforma	Propuesta	Temas	Tiempo de inicio de ejecución en años	Nivel de Prioridad (1=Máx. 3=Mín.)
		Crear una instancia que permita armonizar el presupuesto de los distintos actores del Sistema de Justicia, de tal manera que dicho presupuesto apunte al mejoramiento integral del sistema y no beneficie desproporcionadamente a un solo sector del Sistema	1	2
		Generar y potencializar fuentes complementarias de financiación para el sector justicia que genere incentivos positivos que premien la eficiencia en el uso de los recursos y en la producción de justicia	2	2
	Planeación articulada del sistema de justicia	Establecer la obligatoriedad de elaborar un plan único de justicia, que integre los objetivos de cada una de las entidades y las metas globales del sistema	1	1
	Transparencia y rendición de cuentas	Establecer la obligatoriedad de hacer rendición de cuentas conjuntas, por parte de las principales entidades que integran el sistema de justicia	1	2
		Implementar en su totalidad la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	1	1
		Identificar y promover buenas prácticas de transparencia al interior de la Rama de Justicia y en otras entidades públicas	1	2
		Hacer objeto de control político del Congreso el ejercicio únicamente de las funciones administrativas de la Rama Judicial	1	2

Eje de Reforma	Propuesta	Temas	Tiempo de inicio de ejecución en años	Nivel de Prioridad (1=Máx. 3=Mín.)
		Publicar en forma clara, concisa y articulada las metas y avances del Plan de Desarrollo, a través de un sistema de información de acceso público	1	1