

PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA

Corporación Excelencia en la Justicia

Enero de 2024

INTRODUCCIÓN.....	3
I. MEJORAR LA FORMACIÓN DE LOS ABOGADOS	6
1. Elevar las condiciones mínimas para otorgar el Registro Calificado de Programas de Derecho y crear incentivos para la acreditación de alta calidad.....	8
2. Flexibilidad curricular.	9
3. Exámenes de Estado para el ejercicio de la profesión.....	9
II. SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL	10
4. Depurar el ordenamiento jurídico y mejorar la política de producción normativa. .	11
5. Simplificar el régimen de contratación estatal.	11
6. Reformar el Código Penal y asignar el rango estatutario a las leyes penales.....	12
7. Reformar el sistema penal acusatorio.....	13
8. Ajustar y armonizar los códigos procesales.	14
9. Fortalecer la conciliación.....	15
III. SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL	16
10. Fortalecer el papel del Ministerio de Justicia en la prevención de la conflictividad.....	16
11. Fomentar la cultura de la legalidad.	16
12. Identificar e intervenir la demanda derivada de la ineficacia de la Administración Pública.....	17
13. Regular la responsabilidad del Estado.....	18
14. Fortalecer la cosa juzgada.....	18
IV. MEJORAMIENTO DE LA OFERTA	20
15. Mejorar la carrera judicial.	20
16. Fortalecer la Escuela Judicial.	21
17. Reducir la brecha salarial en el sistema de justicia.	21
18. Aprovechar la tecnología en la gestión interna y la interacción con los ciudadanos.....	22
19. Crear el Fondo de Financiación de Infraestructura y Tecnología Judicial.	24
20. Implementar el triage digital.	25
21. Modernizar los modelos de gestión de la Rama Judicial.....	25



Corporación
Excelencia en la Justicia

22.	Crear el Mapa Judicial Único.....	27
23.	Fortalecer la primera instancia y de los órganos de cierre.	27
24.	Diseñar e implementar una política penitenciaria efectiva.....	28
25.	Fortalecer el órgano de investigación de magistrados y fiscal general.	29
26.	Mejorar la efectividad de la ejecución de las decisiones judiciales.	29
27.	Eliminar la participación del Ministerio Público en los procesos penales.	30
28.	Fortalecer la justicia electoral.....	31
V. MEJORAMIENTO DE LA GOBERNANZA Y ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA.....		31
29.	Reformar el modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial.....	32
30.	Garantizar un presupuesto suficiente para el Sistema de Justicia.	32
31.	Planeación articulada del sistema de justicia.....	34
32.	Transparencia y rendición de cuentas.....	34
RESUMEN DE LAS PROPUESTAS		36

INTRODUCCIÓN

Por más de 25 años la Corporación Excelencia en la Justicia -CEJ- ha estado comprometida con el seguimiento minucioso al mandato constitucional que faculta al Estado colombiano a garantizar el acceso a una justicia que sea capaz de dirimir de forma imparcial y oportuna los conflictos propios de la vida en sociedad. El presente documento sintetiza nuestra posición frente a las medidas prioritarias que se deben adoptar en nuestro país para lograr un sistema de justicia con los mejores estándares. 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 disponibles. Un sistema que, en suma, cumpla con las siguientes características:

1) **QUE ESTÉ INTEGRADO POR PERSONAS CAPACITADAS Y PROBAS.** El sistema de justicia requiere que en su funcionamiento 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 brindar, 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, pocos despachos cuentan con estas características. No hay claridad sobre el alcance de algunas competencias de las entidades, existen rutas alternas y 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.

Para lograr todo lo que queremos de nuestra justicia, la CEJ estima 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 sugerida no se limita únicamente a la Rama Judicial, sino que comprende la justicia de manera amplia, esto es, 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 documento ha sido construido a partir de trabajos anteriores realizados por la CEJ, en particular, la Partitura Para una Reforma al Sistema de Justicia (2018), la Agenda Estratégica de Justicia 2017-2037 y los informes de seguimiento a las reformas procesales elaborados en el marco de los observatorios académicos 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 armonizarán mejor con el resto de las iniciativas, ii) contarán con una mayor viabilidad presupuestal y política, y iii) no implicarán 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 a los debates vigentes y futuros sobre las reformas normativas y de gestión a la justicia.

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 117.953 en 2021⁴. Lo anterior implica un incremento de 18 estudiantes de derecho por cada 100.000 habitantes en 1950⁵, a 231 estudiantes de derecho por cada 100.000 habitantes en 2021⁶. Así las cosas, en Colombia sobran motivos para afirmar que la profesión jurídica es, en principio, un asunto de interés general. Por ejemplo, el Departamento Administrativo de la Función Pública señaló en 2019 que “el derecho es la profesión que más participación tiene en los cargos públicos al lograr que 31% de las plazas en el Estado sean ocupadas por abogados. La segunda disciplina académica que más participación tiene en el sector público es la Ingeniería con 13% de los ocupados”⁷.

Según datos de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia – URNA, al cierre de 2022, el país tenía 375.580 abogados inscritos (728 abogados por cada 100.000 habitantes); sin embargo, es importante tener en cuenta que no todos los profesionales del derecho tramitan la tarjeta profesional, en virtud de lo cual el número de juristas en el país puede ser superior.

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 Educación Nacional, *Estudiantes Matriculados en Educación Superior – Colombia 2021*, Corte de la Información: 31 de mayo de 2022.

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

⁶ Cálculo basado en el número de estudiantes de derecho a 2021 según cifras del Ministerio de Educación Nacional, *op. cit*, y la proyección de población en Colombia a 2021 realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

⁷ Fuente: Los abogados son los profesionales que más cargos ocupan en el Estado, según el SIGEP. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/>

Según datos del DANE, entre 1996 y 2022 la población general del país aumentó 40%, pero en contraste, durante el mismo periodo el número de abogados inscritos aumentó 472%, de manera que el crecimiento demográfico es tan solo uno de los determinantes, quizás el menos importante, que explican el crecimiento desbordado de la profesión jurídica en Colombia⁸.

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. Según datos del Ministerio de Educación Nacional – MEN, con corte a diciembre de 2022, en el país hay 227 Instituciones de Educación Superior activas con nivel de formación universitaria, de las cuales 114 cuentan con programas de pregrado en derecho⁹.

Lo cierto es que a partir de la promulgación de la ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, el país experimentó una proliferación desmedida de facultades de derecho. Por ejemplo, si se compara con 1993, hoy en día hay más del triple de universidades con programas de pregrado en derecho, considerando que en ese momento había solo 32 facultades y 60 pregrados en ciencias jurídicas¹⁰.

Lo anterior se debe a que la ley 30 eliminó varias restricciones para la creación de universidades y/o programas de pregrado en derecho, seguramente, buscando ampliar la oferta académica; ahora bien, lo anterior traduce en que existan menos programas con alta calificación. En efecto, 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 profesión¹¹.

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

⁸ Ejercicio profesional del derecho en Colombia: perspectiva actual e ideas para su mejoramiento. Corporación Excelencia en la Justicia. Mayo 2023. Disponible en: <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2023/05/Investigacion-Ejercicio-profesional-del-derecho-en-Colombia.pdf>

⁹ Ídem.

¹⁰ García Villegas, M. (2009). Sociología de la profesión jurídica. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/71593>

¹¹ Ejercicio profesional del derecho en Colombia: perspectiva actual e ideas para su mejoramiento. Corporación Excelencia en la Justicia. Mayo 2023.

obtención de títulos profesionales¹². En particular, tratándose de la formación de profesionales en Derecho, la Corte Constitucional ha reconocido el alto riesgo social que implica el ejercicio de la profesión¹³ 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 universitaria¹⁴.

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 Nacional¹⁵ 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 derecho¹⁶.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-1503 de 2001, M.P., Álvaro Tafur Galvis.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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 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. 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 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.

3. 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 condicionar 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

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.

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.

En vista de lo anterior, es necesario replantear el criterio para la aprobación de la prueba, aspecto que podría ser definido posteriormente, y con criterios técnicos, al momento de diseñar el examen¹⁸. Por otro lado, debe revisarse si este examen debe ser exigible para todas las sub-profesiones jurídicas o solo para quienes ejerzan el litigio, como está establecido actualmente.

Adicionalmente, es imperativo fortalecer los controles sobre el ejercicio de la profesión mediante 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

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 priorizados, 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 (2017), el 31% de las personas que deciden no hacer nada frente a una necesidad jurídica, consideran que la solución requiere de mucho tiempo y costos.

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.

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:

4. 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. 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.) Fortalecer la calidad de la producción normativa y aclarar los roles que cumplen las entidades en la materia²¹. 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 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.

5. Simplificar el régimen de contratación estatal.

El imaginario de que crear más normas y requisitos protege el sistema de la corrupción o que

²¹ 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.

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 revisar 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 discusión²², 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.

6. 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 desvalor²³, se han creado sanciones por encima de la máxima que permite el Código Penal²⁴ y se han tipificado conductas por fuera de esta legislación²⁵.

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

²² 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>

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

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.

7. Reformar el sistema penal acusatorio.

Tras casi veinte años de entrada en funcionamiento del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), 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 tres millones de noticias criminales pendientes de respuesta y cerca de un 60% de absoluciones en los casos que llegan a juicio oral²⁶ 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 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 presentar 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 concebido²⁷.

Algunos de los temas que se han considerado relevantes en esta reforma son la reestructuración de la audiencia preparatoria, que está cargada de formalismos que entorpecen el proceso, la dinamización de las salidas tempranas²⁸, la eliminación del

²⁶ Corporación Excelencia en la Justicia; Informes de Estadísticas del Sistema Penal Oral Acusatorio 2020 - 2021 y 2022. Disponibles en: <https://cej.org.co/publicaciones/>

²⁷ 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).

²⁸ 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

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 audiencias²⁹.

8. 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 judiciales³⁰.

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 celeridad³¹, los principios de inmediación y concentración y la tutela judicial efectiva³². 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

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.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ Por ejemplo, la obligación de levantar actas, la conciliación para conceder el recurso de apelación cuando se trate de sentencias condenatorias.

³² 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.

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.

9. 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 promedio en meses de solución de Necesidades Jurídicas)³³. Sin embargo, pese a estos buenos resultados, los MASC siguen siendo subutilizados en la solución de conflictos.

Ahora bien, resulta importante destacar la reciente expedición del nuevo Estatuto de Conciliación, aprobado por medio de la Ley 2220 de 2022. Este pretende recoger en un solo cuerpo normativo todo lo relacionado con los MASC, manteniendo algunos aspectos ya existentes y creando el Sistema Nacional de Conciliación, así como introduciendo modificaciones en materia policial y procesal haciendo énfasis en las tecnologías de la información. Así, entre otros aspectos, incorporó en la legislación i.) la conciliación virtual; ii.) reglas de atención gratuita en centros de conciliación; iii.) reglamentación de un régimen disciplinario y iv) el antes mencionado Sistema Nacional de Conciliación. Con esta norma se pretende garantizar una cobertura territorial mayor, así como el acceso a la justicia. En los próximos años será necesario determinar la efectividad del nuevo régimen.

Por otra parte, debería, como se plantea en algunas propuestas legislativas, incorporarse el arbitraje como mecanismo de solución de controversias en algunas materias. Por ejemplo, en materia tributaria, aduanera y cambiaria, como plantea el Proyecto de Ley 198 de 2023. Resulta oportuno que se generen mecanismos para agilizar la resolución de conflictos que se generen entre los contribuyentes y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-, teniendo en cuenta los altos índices de congestión judicial y la saturación del sistema.

³³ Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Presentación de resultados de la encuesta nacional de necesidades jurídicas.

III. SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL

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 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:

10. 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 judicial³⁴. 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.

11. 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 social³⁵, 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

³⁴ 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).

³⁵ Diego López Medina. La “cultura de la legalidad” como discurso académico y como práctica política. Un reporte de América Latina.

transformaciones que redunden en un mayor cumplimiento de la ley. Estos esfuerzos 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 escolar³⁶, 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.

12. 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, por ejemplo, en 2022 se radicaron 633.463 tutelas en el país: el 47% de los derechos demandados corresponden al derecho de petición, el 25% a la salud, el 6% al mínimo vital y el 5% a la seguridad social³⁷. Lo anterior se traduce en que el 83% del total de tutelas se relacionan 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 30% del total de ingresos de procesos a la rama judicial³⁸. 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 derecho³⁹.

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

³⁶ Esta enseñanza no debería consistir en una cátedra particular sobre el tema, sino en su incorporación transversal en todo el proceso de formación.

³⁷ Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php>

³⁸ Consejo Superior de la Judicatura. Estadísticas de la Gestión Judicial en Colombia. Disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/estadisticas-judiciales/gestion-de-la-rama-judicial>

³⁹ 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.

escenarios administrativos en los términos de la Ley 1437 de 2011⁴⁰; 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 parte de los recursos recaudados 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.

13. 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 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.

14. 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

⁴⁰ 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.

utilizado incluso por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴¹. Sin embargo, la multiplicidad de estos recursos pone en serio problema la seguridad jurídica a nivel 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 social⁴². Estas divergencias afectan la predictibilidad del derecho y generan confusiones en 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 eliminar⁴³ o regular⁴⁴ 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 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ 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

⁴⁴ 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

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.

15. Mejorar la carrera 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 2022, solo el 62% de los jueces de la jurisdicción ordinaria y el 48% de los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa son de carrera. En la Fiscalía la situación es aún más preocupante, pues tan solo el 21% de los fiscales tiene nombramiento en propiedad. 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.

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 progresivamente⁴⁵, 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. 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.

⁴⁵ 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.

16. 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 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

17. 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 mitad⁴⁶ 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

⁴⁶ 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)

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

18. Aprovechar la tecnología en la gestión interna y 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.

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 digitales⁴⁷, 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 país⁴⁸.

En este mismo frente, la tecnología ha demostrado cumplir un papel significativo en el proceso de selección de tutelas que se realiza en la Corte Constitucional, a través de su herramienta Pretoria, que ha facilitado la lectura de grandes cantidades de información y la identificación de sentencias en las que son aplicables los criterios de selección. Pretoria

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

moderniza el proceso de selección de expedientes a través de tres funciones: Búsqueda, que permite ubicar información de interés para la selección de las sentencias. Categorización según criterios relevantes para la Corte Constitucional. Y finalmente Estadísticas, Pretoria produce líneas de tiempo y gráficos para tener una visión holística e integral sobre la tutela, adicionalmente, permite disminuir los tiempos de análisis y de clasificación de la información, haciéndolos más cortos y eficientes

Con relación a esta materia, también vale la pena destacar la reciente aprobación de la Ley 2213 de 2022, por medio de la cual se determinó que el uso de las TIC en las actuaciones judiciales -previamente implementada en el marco de la emergencia sanitaria mediante la expedición del Decreto 806 de 2020- será legislación permanente. Cabe recordar que el mencionado Decreto permitió, en el mes de junio de 2020, reactivar la prestación del servicio de justicia en el país, dar trámite a los procesos judiciales que habían estado paralizados durante la pandemia, e inclusive, adelantar ciertos trámites con mayor celeridad. Actualmente, gracias a la Ley 2213, la virtualidad será la regla general y solo de manera excepcional se adelantarán actuaciones judiciales de manera presencial.

Por supuesto, la aprobación de la Ley 2213 supone el hito más importante en materia de modernización de la Rama Judicial; sin embargo, para su implementación continúa siendo fundamental garantizar el acceso a internet y la conectividad de todo el territorio nacional. A su vez, se debe garantizar que los despachos judiciales del país inviertan los recursos necesarios para operar de manera digital, promover mecanismos que permitan la estandarización de algunos procesos y, además, capacitar a los funcionarios sobre el manejo y la optimización de estas nuevas tecnologías.

La modernización de la justicia, y en general la implementación de la virtualidad, ha permitido que se surtan con mayor facilidad algunas diligencias, en particular las audiencias judiciales, en tanto que las nuevas tecnologías permiten a todas las partes del proceso concurrir sin presentar mayores dilaciones.

Igualmente, es menester resaltar que uno de los grandes beneficios que ha traído la implementación de la virtualidad es la agilidad con la que se pueden realizar los trámites necesarios dentro de la Rama. En este sentido, la justicia tenía establecida una cantidad de trámites presenciales que en gran parte generaban obstáculos y trabas en la administración de justicia. Un ejemplo de esto es que muchos operadores judiciales debían remitir físicamente las tutelas o las demandas que se presentaban; esto generaba tanto un despliegue muy grande de recursos, como un desgaste del aparato judicial. La virtualidad ha permitido avances importantes en esta materia, permitiendo no solo un ahorro de recursos, sino también una mayor celeridad con la que se surten los trámites: Durante la pandemia se logró el envío electrónico de 150 mil tutelas a la Corte Constitucional desde todos los despachos judiciales, trámite que antes se surtía de forma física.

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 papel⁴⁹.

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

A lo largo de los años ha sido difícil 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. Si bien se tienen avances importantes, en la mayoría de las actuaciones judiciales, sigue imperando el papel, lo que afecta la trazabilidad de los procesos, aumenta los riesgos de corrupción, incrementa los costos de transporte de expedientes, hace más engorrosa la interacción interna y con los ciudadanos y hace poco confiable el seguimiento cuantitativo de la gestión judicial.

A pesar de que 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%⁵⁰. Además, un informe de la Contraloría General de la República indica que, aunque entre 2013-2016 se destinaron 402.259 millones a 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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 2013: 54,7%, 2014: 71,8%, 2015: 58,8%, 2016: 63,2%, 2017: 73,6%.

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.

Ahora bien, 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 triage digital, el desarrollo de la infraestructura en zonas rurales, entre otros.

20. 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 Resolutions⁵¹; ii) Si es un caso contencioso con altas posibilidades de conciliación, el juzgado podría remitirlo a centros de conciliación anexos 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.

21. Modernizar los modelos de gestión de la Rama Judicial.

Los modelos de gestión en la Rama Judicial han hecho algunos avances, pero no han logrado incorporar medidas que permitan una mayor efectividad, especialización y eficiencia en las tareas administrativas; tampoco han ayudado a articular los servicios complementarios al

⁵¹ 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>

proceso que brindan profesionales de distintas disciplinas (psicólogos, médicos legistas, contadores, etc.).

Los procesos, tareas y el perfil de las personas a cargo deben adaptarse a la implementación de la oralidad, incorporar las mejores prácticas administrativas aplicables al sistema de justicia y valerse de las facilidades de 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 organizacional⁵².

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.).
- 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. Aunque estas oficinas ya se encuentran funcionando en algunas especialidades, no necesariamente muestran los mejores resultados, en buena medida por su inadecuado diseño y dimensionamiento de la planta de personal. Además, algunos actores al interior de la Rama Judicial se resisten a estas, entre otras, porque su puesta en marcha usualmente viene de la mano de la reasignación de personal vinculado directamente a los despachos.
- iii) Con respecto a la Fiscalía es conveniente implementar modelos en los que confluyan 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

⁵² Luis María Palma. Modernización judicial, gestión y administración en américa latina. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018660281730035X>

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.

22. Crear el Mapa Judicial Único.

La autonomía de la Fiscalía, la Defensoría, el 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 establecer constitucionalmente la obligación de aprobar un mapa judicial único, el cual debería estar a cargo de una instancia interinstitucional en la que participen representantes de las entidades que integran el sistema de justicia.

23. 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 subreglas que pueden ser objeto de extensión jurisprudencial.

24. Diseñar e implementar una política penitenciaria efectiva.

El sistema penitenciario es ineficaz e ineficiente. Un hacinamiento del 24% en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional⁵³, condiciones de salud críticas, convivencia de sindicatos y condenados en los mismos espacios, 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 declarado⁵⁴ y ratificado⁵⁵ 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. iv) La implementación de estrategias para la atención de la fase postpena, que faciliten el acceso a oportunidades laborales, programas de rehabilitación, educación financiera, actividades recreativas, así como el acceso a becas para estudio,

⁵³ Fuente: Tableros estadísticos del INPEC. Disponible en: <https://www.inpec.gov.co/de/tableros-estadisticos>

⁵⁴ Sentencia T-153 de 1998, Sentencia T-388 de 2013.

⁵⁵ Sentencia T-762 de 2015, Sentencia SU-122/22.

capacitaciones, subsidio de vivienda y acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

25. Fortalecer el órgano de investigación de magistrados y 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 de la Cámara de Representantes. Si bien a partir de 2016 se han dado algunos avances en hechos de connotación que han involucrado a magistrados de Altas Cortes, aún existen vacíos frente a los procesos en esta materia.

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 del órgano competente y para que, cuando encuentre mérito para acusar, sus informes sean de carácter público⁵⁶.

26. 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 vencida⁵⁷; de otra parte, por las limitaciones en la capacidad institucional para lograr la ejecución material de las decisiones.

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 deudor⁵⁸ y; ii) Fortalecer las oficinas de ejecución de sentencias, para mejorar

⁵⁶ 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>

⁵⁷ 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-justicia-formal-en-colombia-y-elementos-para-la-construccion-de-un-agenda-estrategica-para-sumejoramiento>

⁵⁸ 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 tiempos y efectividad en la búsqueda de bienes, remates, liquidación de créditos, entre otras funciones necesarias para la materialización del fallo.

27. 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 se ha 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, aunque 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.

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.

28. Fortalecer la justicia electoral.

Desde la promulgación de la Constitución de 1991, se han realizado varios procesos de reforma al sistema electoral nacional⁵⁹. 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 entidad⁶⁰, 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 resolverse⁶¹.

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:

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Al respecto, Misión Electoral Especial, Propuestas reforma político y electoral, disponible en: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>

⁶¹ Como ejemplo de esto se tiene el control judicial sobre la definición del Senado de la República 2014-2018.

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

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.

30. 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 Nación⁶².

De acuerdo con un estudio comparado realizado en 2011 por la ANIF⁶³, la participación del gasto en justicia⁶⁴ 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

⁶² 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>

⁶³ 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>

⁶⁴ 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.

a los demás países comparados⁶⁵. Lo anterior ha conducido a que algunos actores del sistema argumenten que los recursos asignados a la Rama Judicial son insuficientes para su debido funcionamiento y el cumplimiento de su misión⁶⁶, mientras otros identifican la ineficiencia en el uso de los recursos como el problema central⁶⁷, principalmente en relación con los rubros de inversión⁶⁸.

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 Registro⁶⁹. 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 ciudadanos⁷⁰.

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 determinado⁷¹, para la Rama Judicial, que no dependa del Ejecutivo

⁶⁵ Ibíd. La comparación se hace con Uruguay, México, Chile, Perú, Argentina, EEUU, Paraguay, Costa Rica y Brasil.

⁶⁶ 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>

⁶⁷ Sergio Clavijo, op cit.

⁶⁸ 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

⁶⁹ 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>

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

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 para el sector justicia que genere incentivos positivos que premien la eficiencia en el uso de los recursos y en la producción de justicia⁷².

31. 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.

32. 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

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.

⁷² 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 26.7% 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.

requiere de jueces, defensores y salas de audiencias para impulsar los casos hasta su finalización.

La Rama Judicial debe continuar profundizando en un modelo de justicia abierta que permita fomentar los principios de transparencia, colaboración y participación ciudadana. Además, en dirección a fortalecer la legitimidad de las entidades del sector, es indispensable mejorar los procesos de rendición de cuentas y veeduría ciudadana. Por supuesto, la implementación de las TIC tiene un papel preponderante en esta labor.

De otro lado, el sistema judicial colombiano como prestador de un servicio de cara a la ciudadanía está en deuda de implementar un sistema de evaluación de la satisfacción de los usuarios, el cual permita medir la percepción sobre la calidad de los servicios ofertados y que sirva como insumo para formular planes de acción que propendan por mejorar la gestión de procesos al interior de las entidades, y su relación con los usuarios.

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; ii) implementar en su totalidad la Ley de Transparencia 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. 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.

Eje de Reforma	Propuesta	Temas	Nivel de Prioridad (1=Máx. 3=Mín.)
Mejorar la Formación de los Abogados	Eleva 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
		Identificar e implementar incentivos para promover la acreditación de alta calidad	2
	Flexibilidad Curricular	Incentivar la construcción de mallas curriculares que permitan especialización por competencias	3
	Examen de Estado para el ejercicio de la profesión	Reformar la Ley 1905 de 2018	1
		Culminar el trámite del Proyecto de Depuración Normativa (Ley 199 de 2018)	2
		Fortalecer la política de calidad de producción normativa	2

Simplificación del Sistema Jurídico	Depurar el ordenamiento jurídico y mejorar la política de producción normativa	Diseñar e implementar una estrategia de codificación y armonización de leyes y decretos vigentes	2
		Modificar la Ley 5 de 1992 para incluir la obligación de establecer derogatorias expresas en los proyectos de ley	2
		Liderar una estrategia de depuración y mejoramiento de la producción normativa en las entidades territoriales	2
		Implementar las buenas prácticas de producción normativa en el Consejo Superior de la Judicatura	2
	Simplificar el régimen de contratación estatal	Hacer una revisión del régimen de contratación estatal con el fin de simplificarlo, unificarlo y flexibilizarlo	1
	Reformar el Código Penal y asignar el rango estatutario a las leyes penales	Realizar una reforma integral al C. Penal	2
		Propuesta de elevar a ley estatutaria las modificaciones al Código Penal	3
	Reformar el sistema penal acusatorio	Reformar el sistema penal acusatorio	1
	Ajustar y armonizar los códigos procesales	Armonizar el CGP, el CPACA y el procedimiento laboral	2
		Revisar la procedencia de los recursos ordinarios y extraordinarios	3

		Fortalecer el papel del Ministerio de Justicia como ente rector de los centros de conciliación	2
		Mejorar la formación de abogados en resolución de conflictos	2
		Unificar el marco legal de la conciliación	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
	Fortalecer la conciliación	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
		Monitorear los acuerdos para identificar situaciones en las que estos hayan ido en contra de la ley	3
		Mejorar la calidad de la información estadística	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	1

	Fomentar la cultura de la legalidad	Elaborar un documento CONPES que desarrolle la política de cultura ciudadana	3
		Establecer la obligatoriedad de la enseñanza de la cultura de legalidad en los programas de educación escolar	2
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
		Implementar el uso de datos abiertos para minimizar la presentación de derechos de petición por información de carácter público	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 parte de los recursos recaudados al fortalecimiento del sistema judicial	2
		La visibilización del daño antijurídico a través de sistemas de información que lleven control aleatorio o temático de las decisiones judiciales	2

	Regular la responsabilidad del Estado	Regular las indemnizatorios a cargo del Estado	1
		Analizar la inclusión de la figura del juramento estimatorio en el CPACA	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	1
		Promover estudios sobre la situación actual de la tutela contra providencias judiciales	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
		Reestructurar el curso-concurso para que incluya un año de práctica remunerada, guiada por jueces y magistrados decanos	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

	Fortalecer la Escuela Judicial	Fortalecer la Escuela Judicial, a través de mayor presupuesto y autonomía	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
		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	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	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
		Implementar tecnología de apoyo para la selección de tutelas de la Corte Constitucional	1
		Implementación de un número único de identificación procesal	1
		Implementar la tarjeta profesional electrónica para abogados	3

		Implementar sistema digital de agendamiento de audiencias para el sistema penal acusatorio	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
	Implementar el triage digital	Establecer un triage digital que proponga diferentes vías de solución a las partes interesadas	2
	Crear el Mapa Judicial Único	Establecer a nivel constitucional la obligación de aprobar un mapa judicial único	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
		Eliminar las distinciones entre jueces del circuito y jueces municipales, dejando solo un nivel jerárquico para la primera instancia	2
		Reformar el recurso de casación	2
		Asegurar la publicidad de las sentencias de todas las instancias	1

		Mejorar la técnica en la producción de sentencias de unificación del Consejo de Estado	2
	Diseñar e implementar una política penitenciaria efectiva	Racionalización de la demanda carcelaria	1
		Modernización y ampliación de la infraestructura carcelaria	1
		Evaluar la posible reestructuración y unificación del INPEC y la USPEC para superar problemas de gobernabilidad, corrupción y falta de personal	1
		Mejorar y ampliar la oferta de trabajo, estudio y enseñanza de la población carcelaria	1
		Implementar estrategias para la atención de pospenados	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
	Mejorar la efectividad de la ejecución de las decisiones judiciales	Registrar las sentencias cuyo cumplimiento se encuentre en mora en las centrales de riesgo	2
		Fortalecer las oficinas de ejecución de sentencias	2

	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
	Fortalecer la justicia electoral	Eliminar el origen partidista de los miembros del Consejo Nacional Electoral	1
		Dotar al Consejo de las capacidades técnicas, financieras y de talento humano	2
		Identificar y eliminar las duplicidades de funciones entre los órganos electorales	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	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
	Garantizar un presupuesto suficiente para el Sistema de Justicia	Asignar un presupuesto fijo mínimo revisable para la Rama Judicial	3
		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	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
	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
	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	2
		Implementar en su totalidad la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	1
		Identificar y promover buenas prácticas de transparencia al interior de la Rama de Justicia y en otras entidades públicas	2
		Hacer objeto de control político del Congreso el ejercicio únicamente de las funciones administrativas de la Rama Judicial	2
		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