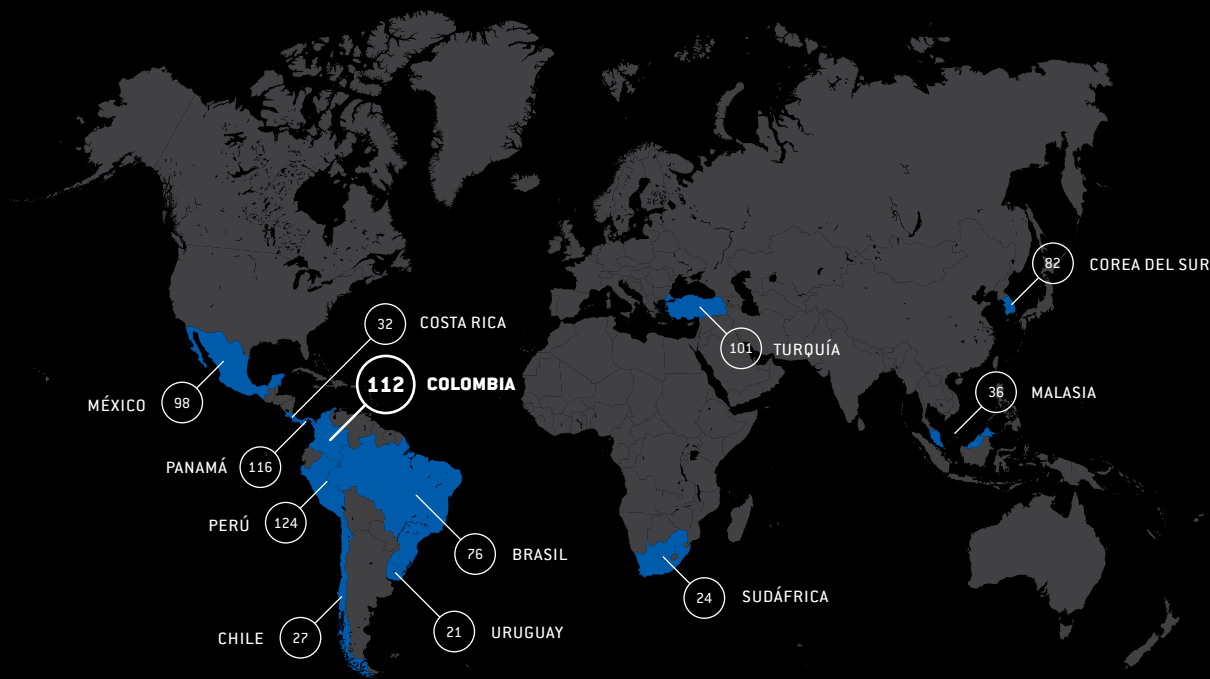




JUSTICIA



Grado de independencia judicial. Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con mayor independencia judicial).

Fuente: WEF (2014).



Existe consenso por parte de múltiples actores en el país sobre la necesidad de mejorar el sistema judicial colombiano. A pesar de esto, la eficiencia y la efectividad de dicho sistema han tenido muy pocos avances durante los últimos años¹, situación que se ve reflejada en las calificaciones y percepciones sobre el aparato judicial colombiano en diversos indicadores internacionales.

Dicho contexto resulta preocupante, no sólo por la incidencia que tiene el sector justicia en la competitividad y la productividad del país, sino porque implica que las iniciativas emprendidas en esta materia no se están traduciendo en resultados palpables. Además, el costo de oportunidad de este estancamiento es muy alto, en especial si se tiene en cuenta que otros países latinoamericanos vienen avanzando a un ritmo acelerado en esta materia, dejando a Colombia rezagada en el contexto regional.

Como consecuencia de lo anterior, el país debe acelerar la planeación estratégica y la implementación de reformas que impacten positivamente la competitividad del sector justicia en el país, si quiere alcanzar la meta de ser el tercer país más competitivo en América Latina en 2032. Bajo este contexto, el presente capítulo tiene el objetivo de evaluar el avance del sector justicia en los últimos cuatro años, así como de desarrollar una serie de pro-

puestas que podrían tener un mayor impacto en la calidad y la productividad del sector justicia.

DIAGNÓSTICO

En el indicador de “Eficiencia del marco legal para resolver disputas”, contenido en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (WEF por su sigla en inglés), Colombia ha mantenido una calificación promedio de 3,35 sobre 7 entre los años 2010 y 2014, cifra que refleja los rezagos que tiene el país en esta materia. Más aún, este estancamiento ha llevado a que en los últimos cinco años el país haya pasado del puesto 87 al puesto 91 en dicho indicador (entre 144 países), en el que es superado por países de referencia como Chile, Malasia y Turquía (Gráfico 1).

Por su parte, se puede observar que, en promedio, los países latinoamericanos vienen mejorando en la eficiencia de su

marco legal de manera más acelerada que Colombia, en particular países como Bolivia y Ecuador, que para 2010 se encontraban bastante rezagados frente a Colombia. Esta situación preocupa, en especial porque de mantenerse la tendencia, Colombia empezaría a ocupar los últimos puestos de la región en este indicador (Gráfico 2).

Más aún, el rezago de la justicia en Colombia también se manifiesta en el indicador de percepción del imperio de la Ley², incluido en el *Worldwide Governance Indicators* del Banco Mundial. En dicho indicador, que captura el grado en que los agentes económicos confían y acatan las normas³, se evidencia el rezago de Colombia frente a países de referencia como Brasil, Chile, Malasia, Sudáfrica y frente al promedio de la OCDE (Gráfico 3). La baja percepción del imperio de la ley pone una alerta importante sobre el estado de la justicia en Colombia, en particular por la alta relación que tiene este

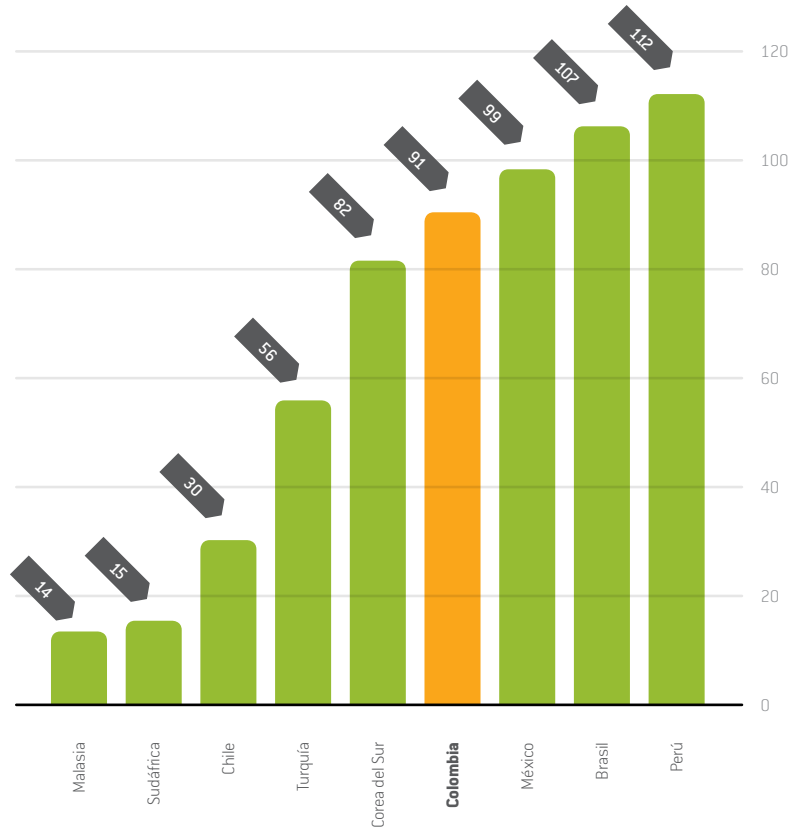
1. Por ejemplo, vale la pena resaltar los avances que se han logrado en materia de oralidad y los aportes que se han hecho para la vigencia de la ley de víctimas, justicia y paz, entre otras.
2. El imperio de la ley se entiende como el principio bajo el cual un país se encuentra gobernado por un sistema de leyes y normas que se aplica y exige a todos los ciudadanos de manera justa e igualitaria, el cual se materializa, entre otros, a través de un funcionamiento eficiente y de calidad del sistema judicial.
3. En particular, en lo relacionado con el cumplimiento de contratos, los derechos de propiedad, la Policía y los jueces.



COLOMBIA VIENE PERDIENDO POSICIONES EN EL INDICADOR DE EFICIENCIA DEL MARCO LEGAL PARA RESOLVER DISPUTAS DEL WEF

Gráfico 1. Marco Legal para resolver disputas, 2014. [Ranking entre 144 países].

- Colombia
- Países de referencia

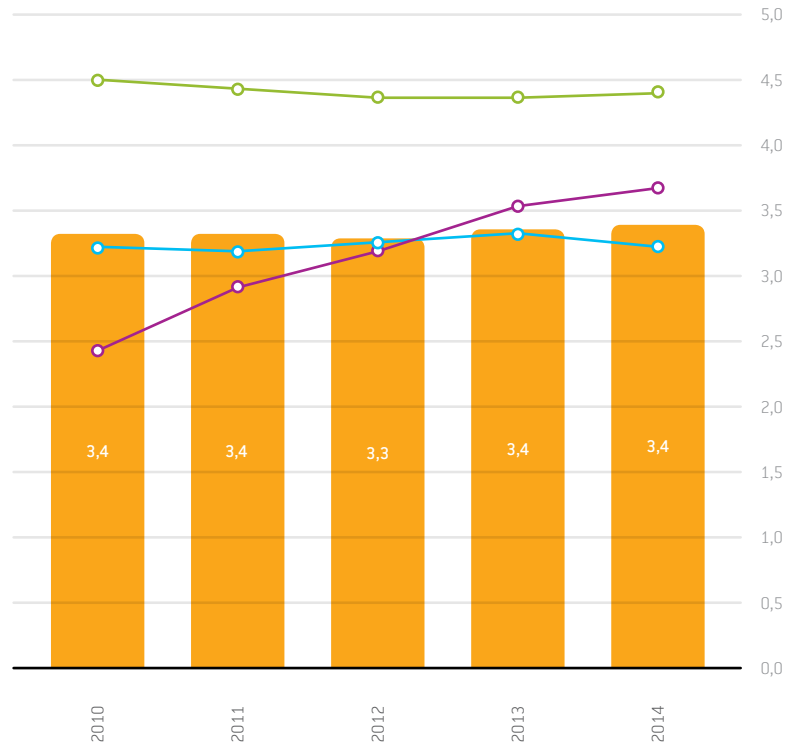


Fuente: WEF (2014).

PAÍSES QUE SE ENCONTRABAN REZAGADOS EN CUANTO A LA EFICIENCIA DE SU MARCO LEGAL COMO, POR EJEMPLO, BOLIVIA, HAN VENIDO AVANZANDO MÁS RÁPIDO QUE COLOMBIA

Gráfico 2. Eficiencia del Marco Legal para resolver disputas (calificación de 1 a 7).

- Colombia
- OCDE
- Latinoamérica
- Bolivia

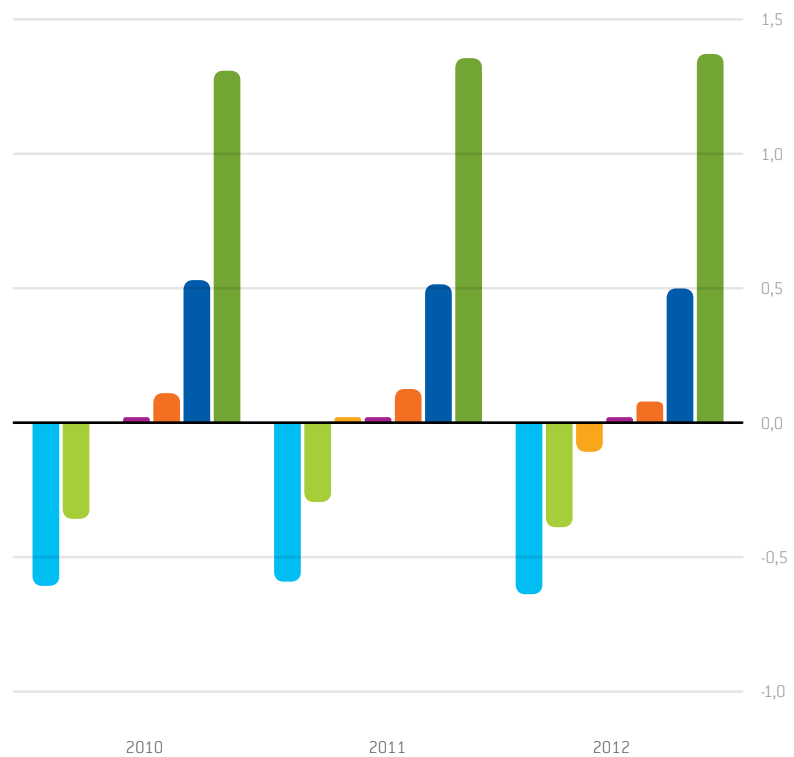


Fuente: WEF (2010) a WEF (2014).



PERSISTE LA POCA CONFIANZA EN EL SISTEMA DE LEYES Y NORMAS EN COLOMBIA, ASÍ COMO UN CUMPLIMIENTO RELATIVAMENTE BAJO DE LAS MISMAS

Gráfico 3. Imperio de la Ley. [De -2,5 a 2,5, siendo 2,5 la mejor calificación].



Fuente: Banco Mundial, 2010 a 2012. *Worldwide Governance Indicators*.

indicador en la percepción de la seguridad jurídica y, por lo tanto, por las consecuencias que trae contar con un sistema judicial que no proporciona seguridad a sus ciudadanos.

En síntesis, es evidente que el sistema judicial colombiano no sólo presenta grandes rezagos, sino que estas debilidades representan un gran cuello de botella para que el país se convierta en el tercer país más competitivo de América Latina en 2032. En este sentido, se analizarán dos de los factores que son condiciones necesarias para mejorar la

efectividad del sector justicia en Colombia y, de esa manera, la competitividad del país: i) la calidad de la justicia; y ii) la productividad judicial.

CALIDAD DE LA JUSTICIA

El mejoramiento real del sistema judicial colombiano requiere que se cumplan ciertos criterios de calidad, entre los que se incluyen la independencia, la autonomía y la protección del derecho⁴. En este sentido, las decisiones judiciales de calidad son fundamentales para incrementar la

legitimidad, la credibilidad y la confianza del sector productivo y de la sociedad en general en la justicia.

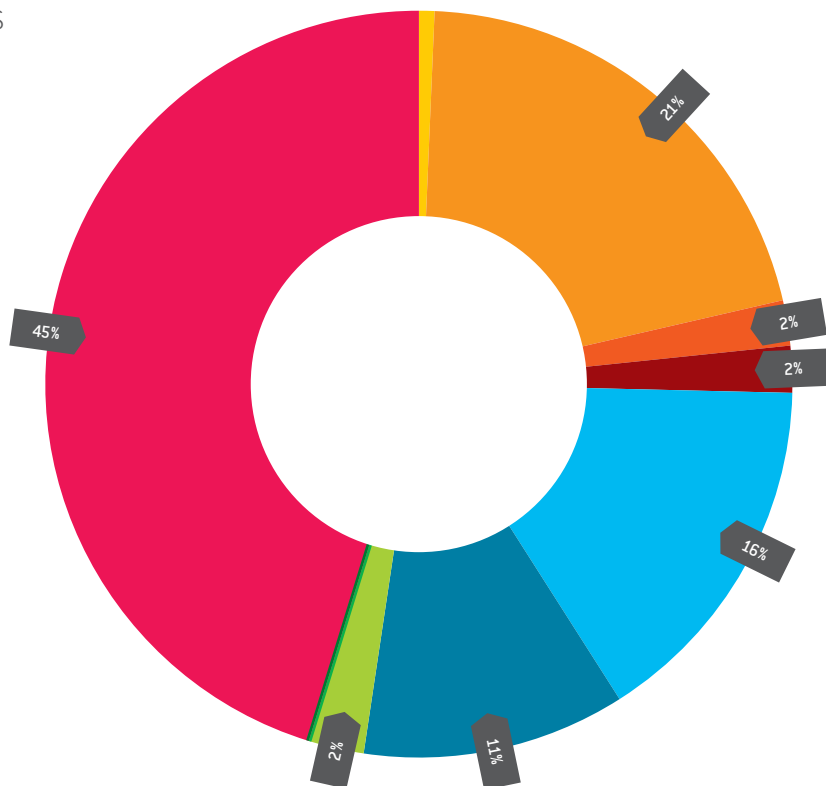
En primer lugar, es importante mencionar que la calidad de la justicia empieza por contar en esta rama con un capital humano altamente formado, con elevados estándares de profesionalización, sofisticación conceptual y pensamiento crítico⁵. Sin embargo, de acuerdo con el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), en la rama judicial colombiana menos del 3% de sus funcionarios cuenta con estudios de maestría o doctorado⁶

- Entendiendo la calidad de la justicia como el conjunto de criterios y estándares que aseguren decisiones judiciales ajustadas al derecho y con una aplicación coherente con el mismo.
- Ver, por ejemplo, las habilidades básicas exigidas a los jueces en Estados Unidos en el *Bureau of Labor Statistics*.
- Si bien los bajos niveles educativos de la rama judicial pueden corresponder a los bajos requisitos exigidos a los funcionarios públicos en dicha rama, sería conveniente incrementar el nivel de exigencia de tales requisitos y así contar con funcionarios mejor calificados.



MENOS DE 3% DE LOS FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL CUENTA CON ESTUDIOS COMPLETOS DE MAESTRÍA O DOCTORADO

Gráfico 4. Nivel Educativo de la Rama Judicial.



Fuente: SIGEP (2014).

[Gráfico 4] (ver capítulo Eficiencia del Estado). Más aún, muchos de los funcionarios de la rama judicial no han obtenido sus títulos universitarios de las instituciones con los mejores Saber Pro del país y, menos aún, de las universidades mejor posicionadas en los rankings mundiales.

Además de esto, vale la pena destacar que a pesar de que existe un sistema de evaluación de los servidores de la rama judicial en Colombia, lo cierto es que no se sabe a ciencia cierta qué tan efectiva resulta dicha evaluación para detectar y “castigar” a los jueces que presenten una baja calidad en su desempeño, pues dicha evaluación se centra principalmente en la efectividad del juez, sin considerar si sus decisiones son realmente de calidad.

Ahora bien, un alto nivel educativo de los funcionarios judiciales no es su-

ficiente si las decisiones judiciales se ven influenciadas por intereses particulares o incluso políticos, lo que afecta la calidad de la justicia. En este sentido, vale la pena destacar que Colombia es el tercer país de Latinoamérica que más ha empeorado en el Índice de Independencia Judicial del WEF, al pasar de una calificación de 3,5 sobre 7 en 2010, a una calificación de 2,8 sobre 7 en 2014 [Gráfico 5], lo cual significó una caída en el ranking del quinto al noveno puesto de Latinoamérica.

Por lo tanto, el bajo nivel educativo de muchos de los jueces colombianos, sumado a la decreciente percepción de su independencia, afecta en gran medida la calidad de uno de los servicios fundamentales para la conservación del estado de derecho, como es la provisión del servicio de justicia en el país.

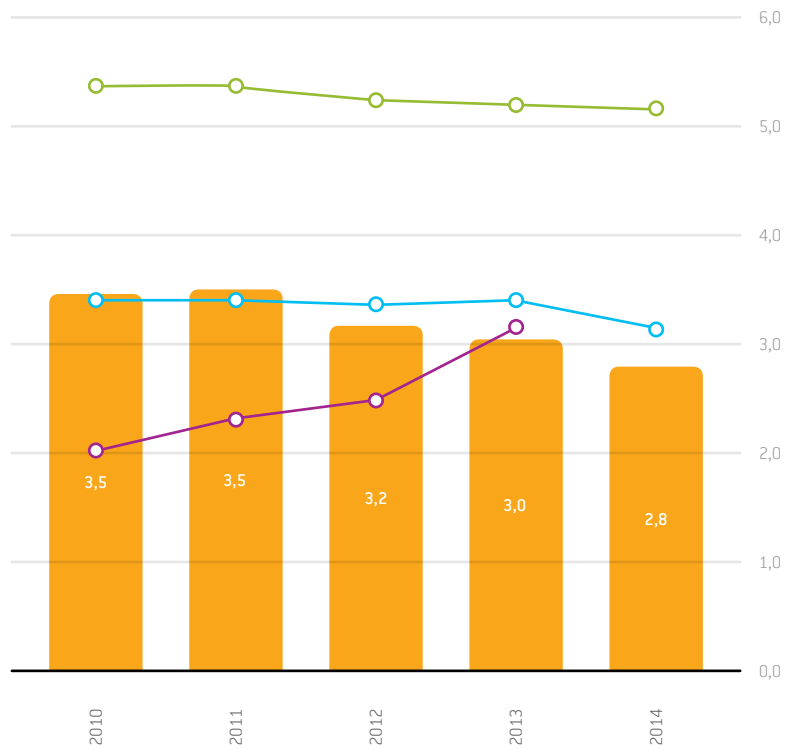
PRODUCTIVIDAD JUDICIAL

Como bien lo menciona el Consejo Superior de la Judicatura en su Informe de 2012 al Congreso, la evacuación de procesos judiciales ha mejorado significativamente desde la ejecución del primer Plan Nacional de Descongestión en 2009. En este sentido, los múltiples esfuerzos, iniciativas e inversiones por la descongestión judicial se han convertido en una bandera reiterada en la agenda de justicia del país. Estos esfuerzos han llevado a que entre 2008 y 2012 la productividad por juez pasó de 551 a 638 procesos anuales para la jurisdicción ordinaria, y de 326 a 587 procesos anuales para la jurisdicción administrativa, lo cual representa un incremento de la productividad por juez de 16% y de 80%, respectivamente [Gráfico 6]. Así mismo, dichos



LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN COLOMBIA ES MÁS BAJA QUE LA DEL PROMEDIO LATINOAMERICANO

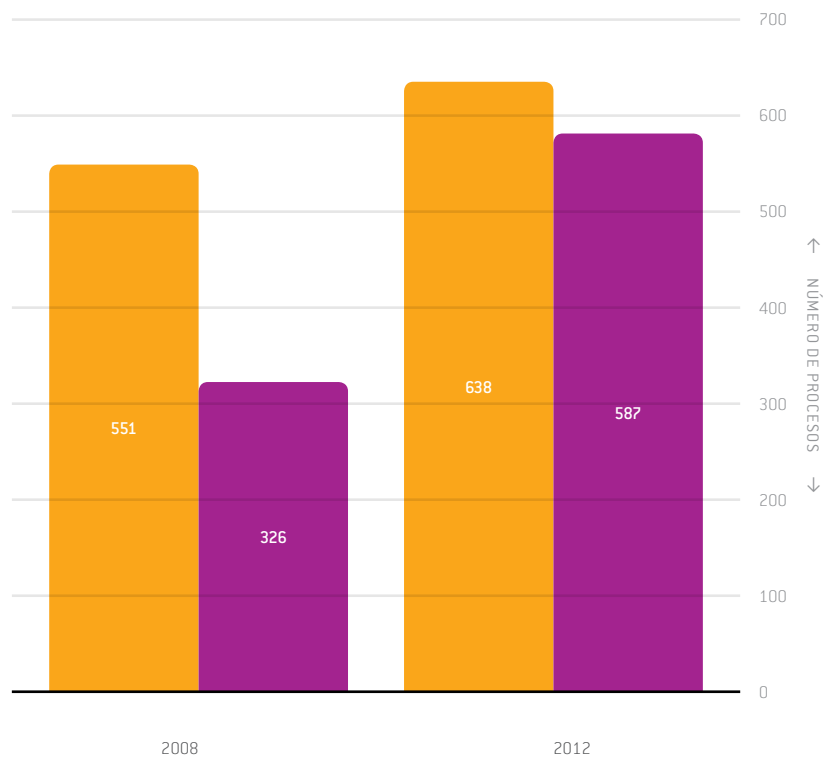
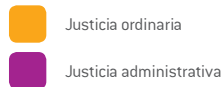
Gráfico 5. Independencia Judicial*. (Calificación de 1 a 7).



Nota: * Ecuador no se incluyó en la medición del Índice Global de Competitividad 2014-2015. **Fuente:** WEF (2010) a WEF (2014).

ENTRE LOS AÑOS 2008 Y 2012, UN JUEZ ORDINARIO PASÓ A EVACUAR EN PROMEDIO 87 PROCESOS ADICIONALES. EN EL MISMO PERÍODO, UN JUEZ ADMINISTRATIVO AUMENTÓ SU PRODUCTIVIDAD EN MÁS DE 100 PROCESOS

Gráfico 6. Productividad por juez, 2008-2012.

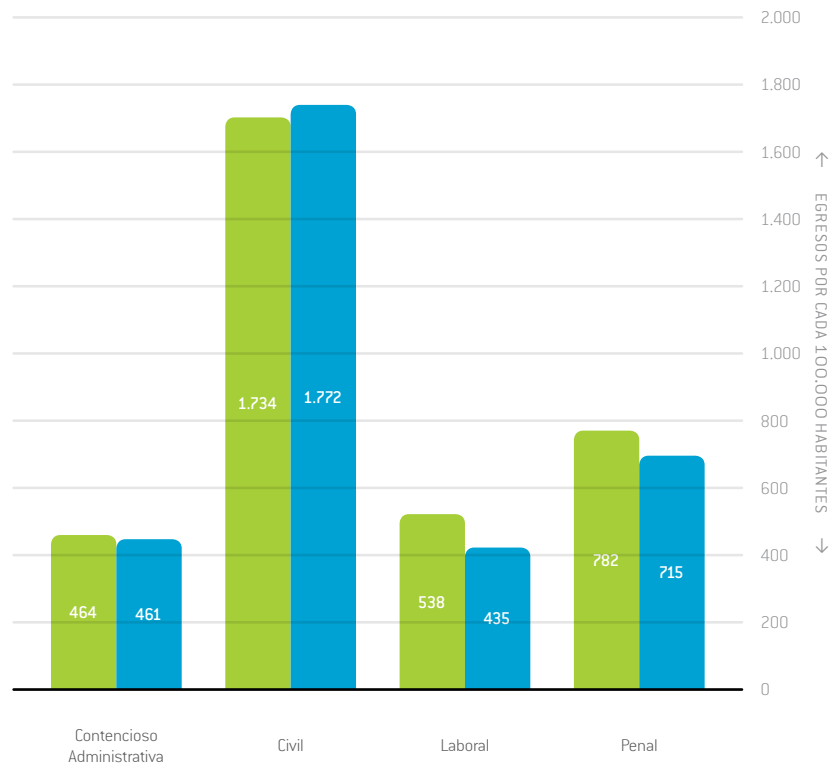
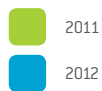


Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2012).



CON EXCEPCIÓN DE LA ESPECIALIDAD CIVIL, EL RESTO DE ESPECIALIDADES PRESENTARON UN DECRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD ENTRE 2011 Y 2012

Gráfico 7. Tasa de productividad por especialidad, 2010 vs 2012.



Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia.

avances se manifiestan en el Índice de Evacuación Parcial (IEP)⁷, que pasó de 106,6% a 114,1% entre 2009 y 2012.

Sin embargo, tales medidas no son suficientes por cuanto se basan en la creación de jueces de descongestión y otros mecanismos temporales⁸ que no resuelven de manera permanente el problema de productividad de la justicia y que, más allá de haber superado el efecto de la congestión, se han convertido en mecanismos improvisados para solucionar una situación coyuntural. Más aún, si se observa la tasa de productividad total de la

justicia para diferentes especialidades entre 2011 y 2012 –medida como el número de egresos efectivos por cada 100.000 habitantes–, se puede ver cómo, a excepción la justicia civil –que tuvo un aumento marginal de su productividad–, el resto de especialidades evaluadas presentaron un decrecimiento en su productividad. Lo anterior puede sugerir, entre otras cosas, el rezago que tiene el sistema judicial en suplir la creciente demanda por justicia en el país (Gráfico 7).

Además, al calcular un índice de evacuación total⁹, se observa que, a pesar de

que las jurisdicciones ordinaria y administrativa mejoraron su productividad en 5% y 18%, respectivamente, entre 2010 y 2012, en 2012 únicamente resolvieron 55,4% y 67,2% de la demanda total de justicia de su jurisdicción (Gráfico 8).

Si se mantiene la tendencia actual, la jurisdicción ordinaria tendría que abstenerse de recibir nuevos procesos durante todo un año si quiere evacuar la totalidad del inventario acumulado para 2018. Por lo tanto, se estima que la rama judicial debe aumentar el índice de evacuación parcial IEP a 117% los próximos

7. Resultante de dividir los egresos anuales de procesos sobre los ingresos anuales.

8. Para más información, ver “Medidas de Descongestión Recientes” publicadas por la Corporación Excelencia en la Justicia, que se encuentra en <http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/>.

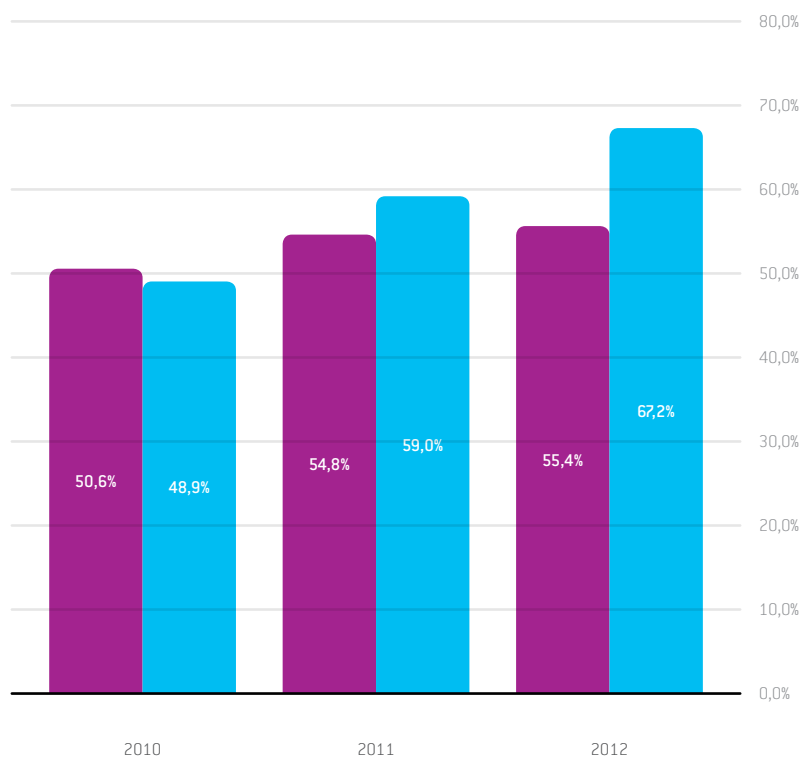
9. El presente indicador es el resultado de dividir los egresos anuales sobre el inventario acumulado y los ingresos anuales, con el fin de dar cuenta de la respuesta de la justicia sobre la demanda total de justicia.



LAS JURISDICCIONES ORDINARIA Y ADMINISTRATIVA ESTÁN LEJOS DE PODER ATENDER EL NIVEL DE DEMANDA POR SUS SERVICIOS

Gráfico 8. Índice de evacuación total de las jurisdicciones ordinarias y administrativas (%).

Ordinaria
Administrativa



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2012).

cuatro años, lo que implica que por cada 100 procesos que ingresen a la rama judicial, se deberían evacuar 117¹⁰.

Los rezagos del sistema judicial colombiano en materia de productividad se hacen tangibles al observar que Colombia es uno de los países que más se demoran en hacer cumplir un contrato, y en los últimos cuatro años no ha logrado reducir estos tiempos de manera significativa. Tal situación es preocupante en la medida en que –de mantenerse la tendencia de los últimos años– Colombia en 2032 sólo habría reducido el número de días para hacer cumplir un contrato en un 31%, ubicándose en el puesto 18 de Latinoamérica. Para

lograr la meta de ser el tercer país en esta materia de Latinoamérica a 2032, el país debe reducir el número de días para cumplir un contrato en 972 para dicho año, lo que implicaría una reducción promedio anual de 54 días (Gráfico 9).

Por último, a pesar de que la tutela es una de las mayores victorias de la Constitución de 1991¹¹, dicho instrumento está siendo utilizado de maneras subóptimas que atentan contra la eficiencia de la justicia en el país. Esta situación se explica principalmente porque la tutela, en la práctica, ya no representa un recurso extraordinario en caso de violación de derechos fundamentales, sino que se asemeja

a un recurso ordinario en cualquier asunto que se someta al sistema judicial, con la ventaja de que la tutela es un proceso menos largo y dispendioso que el procedimiento ordinario. Lo anterior ha llevado a su sobreutilización. Tal es el nivel de sobreutilización, que entre los años 2010 y 2012 el número de tutelas que ingresaron al sistema judicial colombiano aumentó en 10%, a pesar de que el número total de procesos que ingresó a dicho sistema se mantuvo relativamente constante (Gráfico 10). Esto ha derivado en que, para el año 2012, las tutelas representaran un cuarto del total de los procesos ingresados en el sistema judicial.

10. Ver Informe Nacional de Competitividad 2013-2014 - Capítulo de Justicia

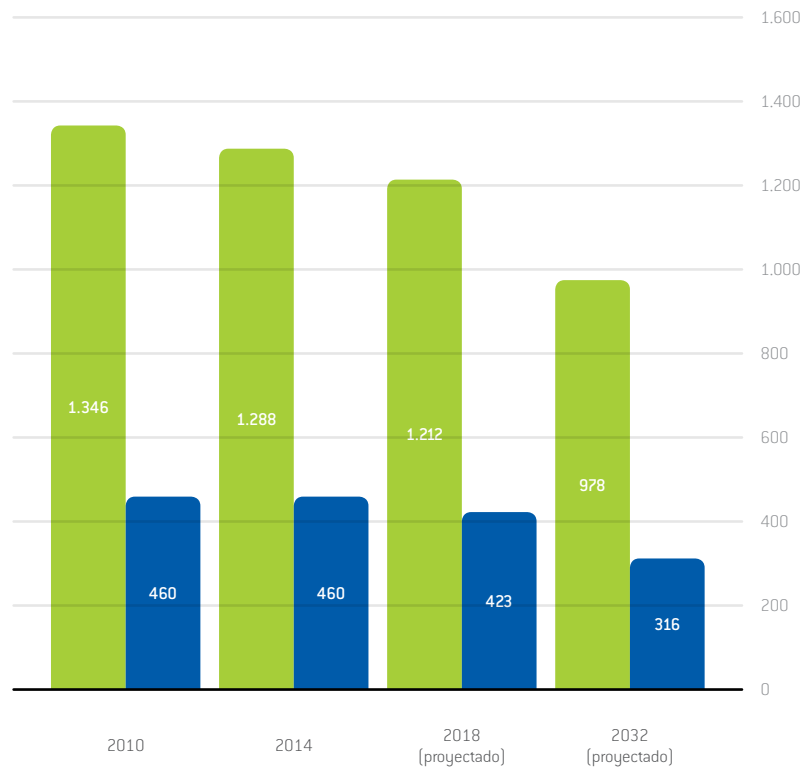
11. Principalmente por aumentar la protección real de los derechos fundamentales de los colombianos.



AL PASO QUE VA, COLOMBIA NO ALCANZARÁ A SER EN 2032 EL TERCER PAÍS EN LATINOAMÉRICA EN NÚMERO DE DÍAS PARA HACER CUMPLIR UN CONTRATO

Gráfico 9. Días para hacer cumplir un contrato.

- Colombia
- Tercer país Latinoamérica

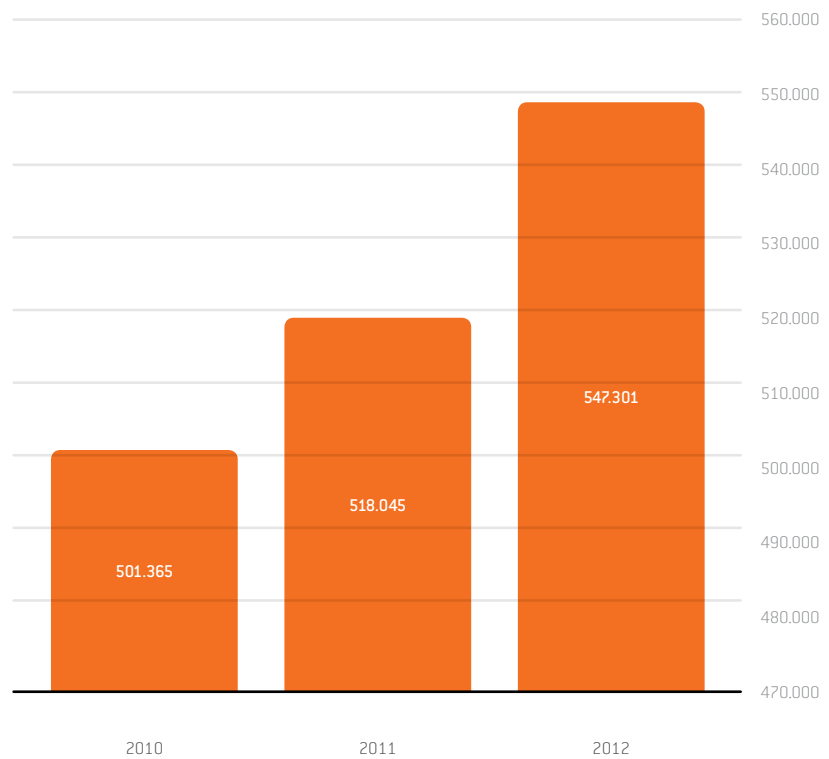


Fuente: Banco Mundial, Doing Business 2010 a 2014.

EL NÚMERO DE TUTELAS QUE INGRESARON AL SISTEMA JUDICIAL COLOMBIANO HA SEGUIDO CRECIENDO DE FORMA EXPONENCIAL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Gráfico 10. Ingreso de Tutelas.

- Número de tutelas



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2012).



El aumento exponencial del uso de la tutela ha generado resultados adversos, entre los que se encuentran: i) congestión judicial; ii) interrupciones permanentes en el trabajo ordinario de los jueces; iii) reprocesos en las decisiones judiciales, por cuanto la revisión de sentencias por vía de tutela se ha convertido en una instancia de apelación adicional a la que recurre cualquier parte insatisfecha; iv) activismo judicial, en la medida en que las decisiones de tutelas proporcionan el espacio para que los jueces legislen y establezcan políticas públicas generales sin el conocimiento holístico de las circunstancias que las afectan; e incluso v) desigualdad, ya que la tutela beneficia al demandante sobre otros individuos en circunstancias similares al mismo, por sus efectos interpartes.

RECOMENDACIONES

CALIDAD DE LA JUSTICIA

Estándares para el ejercicio de la función judicial

El mejoramiento del recurso humano del sistema judicial es uno de los elementos más importantes en cualquier reforma a la justicia ya que no sólo impacta la calidad, sino también la productividad de la misma. En este sentido, la literatura especializada en la materia ha encontrado evidencia empírica en Japón de que

“los jueces más productivos son aquellos que atendieron a las universidades más selectivas, pasaron el examen para la práctica del derecho más rápidamente y fueron seleccionados por una carrera meritatoria” (Ramseyer, 2010).

Para mejorar el recurso humano del sistema judicial se recomienda elevar los estándares para el ejercicio de la profesión judicial en todo el país, particularmente en las principales ciudades de Colombia, ya que es en estas donde se deciden los procesos de mayor complejidad y sofisticación jurídica. Para estos efectos, es importante, en primer lugar, aumentar la exigencia de los exámenes de ingreso y ascenso en la rama judicial.

En segundo lugar, se debe diseñar un esquema de incentivos adecuado que contenga un mejoramiento de la remuneración salarial y de las condiciones de empleo (para propuestas específicas a este respecto ver capítulo de Eficiencia del Estado)¹².

En tercer lugar, a manera de incentivo, se debe otorgar un mayor peso a la experiencia que hayan tenido los candidatos a jueces en el sector privado. Lo anterior se debe a que la experiencia en el sector privado no sólo le permite al potencial juez conocer las prácticas propias de los litigantes, sino que le proporciona una orientación hacia la eficiencia y los resultados. Así mismo, es importante que en los procesos de selección de los jueces se otorgue un mayor peso a la cantidad y la calidad de experiencia previa de los candidatos pues, por ejem-

plo, la experiencia previa requerida para ser juez municipal corresponde a dos años en cualquier tipo de actividad jurídica, requisito que parece insuficiente para ejercer esta labor. Para este fin, se recomienda revisar mejores prácticas a nivel internacional y evaluar su aplicabilidad en Colombia¹³.

En cuarto lugar, se recomienda hacer una evaluación del carácter y la aptitud de los candidatos a jueces, tal como los exámenes de *character and fitness* que se realizan en países como Estados Unidos para ser admitido a la práctica del derecho. Preferiblemente, dicha evaluación debería ser realizada a todos los abogados en el momento de ser admitidos a la práctica del derecho en Colombia, pero particularmente se debería efectuar de manera rigurosa a los candidatos a jueces en el país. Dicho examen permitiría evaluar la trayectoria ética de los candidatos a jueces, al examinar su historial de faltas disciplinarias o legales en los ámbitos académico, profesional y personal¹⁴.

En quinto lugar, se sugiere fortalecer los mecanismos de evaluación y promoción de los funcionarios judiciales, con el fin de incentivar su buen desempeño, su independencia y su celeridad. Lo anterior es importante porque en la actualidad los jueces en Colombia únicamente se encuentran sometidos a la evaluación de desempeño y al cumplimiento de requisitos formales que en la mayoría de los casos no dan cuenta de su desempeño real (ver capítulo de Eficiencia del

12. Por ejemplo, en el año 2013 el salario promedio anual de los jueces y magistrados en Estados Unidos fue de US\$105.380 (aproximadamente \$200 millones) (U.S. Bureau of Labor Statistics), lo cual se encuentra sólo US\$10.000 por debajo del promedio salarial anual de los graduados de maestría en administración de empresas (MBA) de las diez mejores universidades en dichos programas (*The Economist*, 2013). El estatus y la competencia por los cargos judiciales en Estados Unidos han permitido que la mayoría de los jueces tengan un *Juris Doctor Degree* (equivalente a siete años de estudio con jornada completa) (U.S. Bureau of Labor Statistics).

13. Ver, por ejemplo, el caso del sistema de ascenso y acceso de jueces en Argentina.

14. Si bien existe un curso de formación judicial para los aspirantes a jueces en Colombia, poco se conoce sobre la profundidad que se da en dicho curso a los estándares éticos de los candidatos a jueces.



Estado). En este sentido, varios países utilizan métodos de ratificación de funcionarios judiciales que incluyen cierto grado de rendición de cuentas y que, por lo tanto, están diseñados para incentivar el buen desempeño judicial¹⁵. Se sugiere hacer una revisión de las mejores prácticas internacionales del tema y evaluar su aplicabilidad en Colombia.

Por último, dado que los mecanismos de evaluación y promoción de los funcionarios deben equilibrar la rendición de cuentas con la independencia judicial, se sugiere que la rama judicial, la academia y los mejores juristas del país constituyan un grupo de trabajo encargado del diseño y la implementación de tales mecanismos.

Precedentes judiciales vinculantes como incentivo a la calidad judicial

En este mismo orden de ideas, y con el fin de alinear los incentivos para mayores independencia y predictibilidad judicial, se recomienda impulsar el uso de precedentes judiciales vinculantes¹⁶, consignado en el proyecto de reforma a la Justicia preparado por el Ministerio de Justicia y del Derecho (Minjusticia) en 2014¹⁷. El uso de precedentes judiciales vinculantes deberá exigirles a las Altas Cortes la unificación de la interpretación normativa en casos reiterados, y a los jueces el seguimiento de las directrices establecidas por sus superiores jerárquicos y por las sentencias previas de su misma corporación.

El establecimiento del uso de los precedentes judiciales vinculantes es una herramienta poderosa para combatir las decisiones judiciales de baja calidad resultantes, por ejemplo, del tráfico de influencias, ya que esta práctica no sólo reduce la posibilidad de fallar casos iguales de forma diferente, sino que también les da una visibilidad más generalizada a las decisiones judiciales. De esta manera, el sistema de precedentes judiciales vinculantes facilita el uso de “garrote” como desincentivo a decisiones que posiblemente estén parcializadas, en la medida en que permite que se sancione a los jueces cuyas decisiones sean contradictorias con los precedentes¹⁸. Así mismo, el sistema de precedentes judiciales vinculantes facilita el uso de “zanahoria” como incentivo para mejorar la calidad de las sentencias, ya que los jueces van a esmerarse por hacer un trabajo de mayor calidad y menos parcializado al saber que su trabajo va a ser consultado por todos los jueces y litigantes involucrados en casos similares en un futuro. Esta propuesta deberá ser reforzada con el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación judicial anteriormente mencionados.

PRODUCTIVIDAD JUDICIAL

Los avances logrados por la justicia colombiana en materia de evacuación de procesos y de descongestión judicial aún son incipientes. Si Colombia pretende aventajar a los demás países

latinoamericanos que también están trabajando intensamente en la materia, el país debe mantener y reforzar sus esfuerzos por aumentar la productividad judicial. A continuación se presentan algunas recomendaciones para reforzar y para ampliar el alcance de las medidas orientadas a aumentar la productividad de la justicia en Colombia.

Especialización judicial

A pesar de que en el país se han dado ciertos pasos en pro de la especialización judicial¹⁹, tales como el piloto para agilizar la jurisdicción Civil Municipal de Bogotá, es necesario elevar el tema al nivel de una política nacional con el fin de facilitar una evaluación de sus efectos. La importancia de esto radica en que las políticas nacionales cuentan con el músculo necesario para hacer evaluaciones comprensivas y estructuradas sobre sus efectos, lo cual adquiere mayor importancia para un programa como la especialización judicial, cuyo impacto depende en gran medida tanto de la forma de especialización adoptada como de las provisiones específicas a través de las cuales se adopte (Baum, 2010).

Precisamente por lo anterior, para lograr optimizar los efectos de la especialización judicial, en primer lugar, se recomienda que la rama judicial contrate un estudio que, por un lado, tenga en cuenta buenas prácticas internacionales (tales como los lineamientos del Concejo de Europa y casos particulares como el de la

-
15. Entre dichos métodos se encuentran la elección popular de jueces, la elección meritocrática de jueces a través de consejos judiciales, entre otros.
 16. Esto significa que bajo ningún motivo el juez puede separarse del precedente, como sucede hoy en día.
 17. Esta reforma fue preparada por el ex ministro Alfonso Gómez Méndez, y entregado al Ministro de Justicia Yesid Reyes, nombrado en Agosto de 2014. Sin embargo, dicha reforma no ha sido presentada.
 18. Aunque la contradicción con decisiones precedentes también puede ocurrir por el ejercicio de la autonomía judicial, y no siempre ocurre como fruto del tráfico de influencias o la parcialización.
 19. Entendida como la especialización de ciertos jueces en la resolución de ciertas temáticas y acciones judiciales particulares.



Corte de tierras y asuntos medio ambientales de Australia (Preston, 2012)) y, por otro, evalúe las acciones judiciales que permitan economías de escala, requieran conocimientos especializados y no tengan un volumen tan reducido como para sacrificar horas-juez para otros tipos de procesos en Colombia. Dicho estudio podría incluso arrojar resultados diferenciales para las regiones del país.

En segundo lugar, si el estudio contratado identifica la necesidad de crear ciertos juzgados especializados, la rama judicial debe crear dichos juzgados asegurándose de que: i) los jueces a cargo de los mismos tengan la formación y experiencia en el área específica de su especialización; ii) los juzgados especializados cuenten con mecanismos y procedimientos de comunicación con las entidades públicas y privadas que se requieran; y iii) dichos juzgados cuenten con expertos de diferentes disciplinas en la materia.

En tercer lugar, y teniendo en cuenta que Colombia se encuentra sobrediagnosticada en cuanto a la congestión judicial generada por los procesos ejecutivos, se recomienda a la rama judicial crear juzgados ejecutivos especializados que cuenten con las herramientas necesarias para llevar a cabo procesos como, por ejemplo, remates en línea. Dichos juzgados deben estar dotados con un mecanismo electrónico expedito de comunicación con los registros de garantías mobiliarias e inmobiliarias, con los fondos de pensiones, bancos y demás actores que puedan ser sujetos de medidas cautelares. Es importante resaltar que para la creación de estos juzgados, se hace necesaria la creación de una infraestructura técnica sólida y la generación de nuevas formas procesales fruto de la oralidad. A pesar de que para el momento de la elaboración de este Informe se esperaba contar con un piloto que probara la utilidad de con-

tar con juzgados ejecutivos especializados, a la fecha dicho piloto ni siquiera ha iniciado su implementación.

Finalmente, se sugiere crear oficinas de servicios administrativos judiciales separadas de los juzgados, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de los pilotos realizados en este sentido, de tal manera que se implementen las buenas prácticas y se corrijan los errores detectados en los mismos.

Administración del sistema judicial

A pesar de que la rama judicial ha realizado algunos pasos para fortalecer su capacidad administrativa, tal como la obtención de la Certificación de Calidad a la Administración de Justicia otorgada por ICONTEC, dichos esfuerzos no son suficientes. Para una mejor administración del sistema judicial, el Consejo Privado de Competitividad insiste en la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), iniciativa que está consignada en el proyecto de reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional presentado por el Ministerio del Interior (Mininterior) en septiembre de 2014. Eliminar el CSJ es fundamental, pues esta corte no ha resultado un organismo eficiente para la administración de la justicia en Colombia, y se debe reemplazar por un sistema o programa de administración judicial que asegure no sólo la eficiencia, sino también la transparencia en la justicia.

En este sentido, se sugiere que dicho programa de administración judicial cree un sistema de estadísticas completas, comparables, públicas y de fácil utilización que permita el diseño de propuestas y la toma de decisiones respecto a la gestión de la rama y que además incremente su capacidad de rendición de cuentas. En segundo lugar, se recomienda contra-

tar con expertos el diseño y la implementación de una reingeniería de procesos de la rama judicial, en la que se identifiquen cuellos de botella en los procesos actuales y se propongan procedimientos más ágiles, eficientes y ajustados a las necesidades del país. En tercer lugar, se insiste en la creación de mecanismos de medición presupuestal y administrativa de la rama judicial, pues a pesar de que para el momento de elaboración de este informe se esperaba contar con indicadores de desempeño administrativo y presupuestal, pero a la fecha estos no habían sido identificados.

Implementación de avances legislativos

En este mismo orden de ideas, de poco sirven los avances legislativos logrados en el año 2012 con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPA&CA) y del Código General del Proceso (CGP), si su implementación se encuentra rezagada y, en el caso del CGP, interrumpida por falta de recursos. Como consecuencia de lo anterior, el Consejo Privado de Competitividad insiste en la necesidad de acelerar la implementación de los códigos procesales a través de: i) la incorporación de profesionales especializados en la gestión de proyectos dentro de las comisiones de seguimiento; ii) el desarrollo de indicadores que permitan el monitoreo de dicha implementación; y iii) la priorización de las actividades de implementación que generen un mayor impacto en la productividad judicial. A pesar de que se esperaba contar con el desarrollo de indicadores para el monitoreo de la implementación de dichos códigos, a la fecha de la elaboración de este informe estos indicadores no habían sido diseñados.



Cuadro 1. Avances en principales recomendaciones del Consejo Privado de Competitividad en materia de Justicia.

No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Elevar los estándares para el ejercicio de la profesión judicial en todo el país.	Corto		x	Realizar un estudio de mejoramiento salarial en la rama judicial. Modificar el concurso de méritos de los jueces, otorgando más peso a la experiencia. Diseñar una prueba de carácter y aptitud de los jueces. Constituir un grupo de trabajo encargado del diseño y la implementación de tales mecanismos.	Minhacienda, Mintrabajo y SIGEP.
2	Impulsar el uso de precedentes judiciales vinculante y para racionalizar el uso de la tutela.	Largo		En Agosto de 2014, el MinJusticia preparó una reforma a la justicia donde se incluye este tema. Sin embargo, dicha reforma no se ha presentado.	Asignar jueces especializados para la resolución de las tutelas remanentes.	Minjusticia.
3	Diseñar una política pública de especialización Judicial.	Corto		Creación del piloto para agilizar la jurisdicción Civil Municipal de Bogotá.	Realizar un estudio de mejores prácticas internacionales en especialización judicial. Realizar un piloto para probar la utilidad de tener juzgados ejecutivos especializados. Realizar un piloto para la creación oficinas de servicios administrativos judiciales.	Consejo Superior de la Judicatura.
4	Crear un sistema de administración judicial eficiente y transparente.	Mediano		En Septiembre de 2014, el Gobierno Nacional presentó al congreso una reforma de equilibrio de poderes, donde se incluye la creación de un Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial.	Eliminar el Consejo Superior de la Judicatura. Crear mecanismos de medición presupuestal y administrativa de la rama judicial.	Minjusticia.
5	Acelerar la implementación de códigos procesales.	Corto		x	Desarrollar indicadores para monitorear la implementación de los códigos. Incorporar profesionales especializados en la gestión de proyectos dentro de las comisiones de seguimiento.	Consejo Superior de la Judicatura.
6	Nombrar al CIO de la rama judicial.	Corto		x	Elegir y asignar al CIO.	Consejo Superior de la Judicatura.
7	Implementación de TIC en la justicia.	Mediano		La Superintendencia de Sociedades ha avanzado en la puesta en práctica de un Piloto de expediente judicial digital para los procesos que manejan.	Desarrollar los planes operativos, financieros y de arquitectura de los sistemas de tecnológicos de la rama judicial. Implementar el expediente judicial digital. Implementar el Plan Estratégico Tecnológico (PET) en una primera fase.	Consejo Superior de la Judicatura.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.

Avance satisfactorio

Avance con retrasos

Sin avances o retrasos significativos

No aplica



Racionalización del uso de la tutela

Dados los problemas generados por el aumento exponencial del uso de la tutela, se recomienda promover una reforma constitucional que elimine la posibilidad de interponer tutelas contra sentencias judiciales y laudos arbitrales, con el fin de permitir que el juez natural y competente para conocer un proceso sea quien decida respecto al mismo. Así mismo, en línea con el proyecto de reforma a la Justicia preparado por el Minjusticia en 2014, se sugiere la creación de jueces especializados para la resolución de las tutelas, de tal manera que las mismas no obstaculicen ni interrumpan el normal desarrollo de la función judicial.

Implementación de las TIC en la justicia

Por último, y dada la importancia de la implementación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la justicia, el Consejo Privado de Competitividad insiste en el nombramiento del *Chief Information Officer* (CIO) de la rama judicial y en una mayor y mejor utilización de las TIC en la justicia, por ejemplo, a través de la creación de un portal web de servicio a la población; la utilización de plantillas inteligentes para poderes, demandas y otros documentos relacionados; la implementación del expediente judicial digital; el desarrollo de una intranet; el uso de un *Document Management Program* para facilitar el acceso de los jueces a conocimientos especializados; el uso de algoritmos automatizados, entre muchos otros (Consejo Privado de Competitividad, 2013)²⁰.

En esta línea, se recomienda también acelerar la implementación del Plan Estratégico Tecnológico (PET) de la rama judicial, el cual se aprobó desde 2012 y contiene la hoja de ruta para la implementación de las TIC en la justicia. Si bien han existido avances en esta materia, por ejemplo, con la puesta en marcha de un piloto de expediente judicial en la Superintendencia de Sociedades, el cual se espera y se recomienda expandir a otras entidades del nivel público, a la fecha de la elaboración de este informe el Plan Estratégico Tecnológico mostraba grandes retrasos en su implementación.



REFERENCIAS

- 1 Banco Mundial. (2011). *Doing Business 2012*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 2 Banco Mundial. (2012). *Doing Business 2013*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 3 Banco Mundial. (2013). *Doing Business 2014*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 4 Banco Mundial. (2010). *Worldwide Governance Indicators*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 5 Banco Mundial. (2011). *Worldwide Governance Indicators*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 6 Banco Mundial. (2012). *Worldwide Governance Indicators*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 7 Baum, L. (2010). Judicial Specialization and the Adjudication of Immigration Cases. *Duke Law Journal*. Vol. 59, Number 8.

Fortieth Annual Administrative Law Symposium.

- 8 Consejo de Europa. (2014). The specialisation of judges. *Opinion No. 15*.
- 9 Consejo Privado de Competitividad. (2013). Informe Nacional de Competitividad 2013-2014. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 10 Consejo Superior de la Judicatura. (2012). *Informe al Congreso*.
- 11 Preston, B. J. (2012). Benefits of Judicial Specialization in Environmental Law: The land and Environment Court of New South Wales as a Case Study. *Pace Environmental Law Review* 396. Vol 29.
- 12 Ramseyer, J. M. (2010). *Talent Matters: Judicial Productivity And Speed In Japan*. Harvard John M. Olin Center for Law, Economics, and Business.
- 13 SIGEP. (2014, Julio). *Base de datos de Caracterización del Empleo Público*.
- 14 The Economist. (2013). Which MBA?. *The Economist Newspaper Limited*.
- 15 U.S. Bureau of Labor Statistics. (2013, mayo). *Occupational employment and wages – Judges, Magistrate judges and magistrates*.
- 16 WEF. (2011). *The Global Competitiveness Report 2011 – 2012*. Geneva: World Economic Forum.
- 17 WEF. (2012). *The Global Competitiveness Report 2012 – 2013*. Geneva: World Economic Forum.
- 18 WEF. (2013). *The Global Competitiveness Report 2013 – 2014*. Geneva: World Economic Forum.
- 19 WEF (2014). *The Global Competitiveness Report 2014 – 2015*. Geneva: World Economic Forum.

20. Ver el caso del E-litigation de Singapur en: <https://www.elitigation.sg>