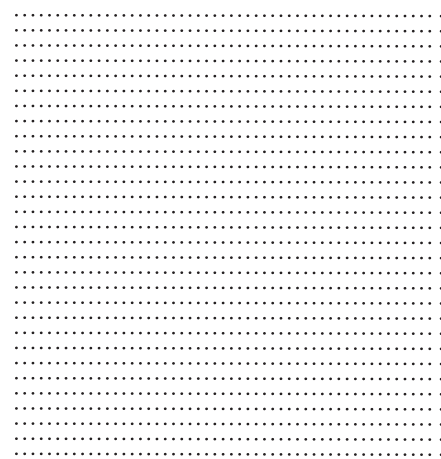
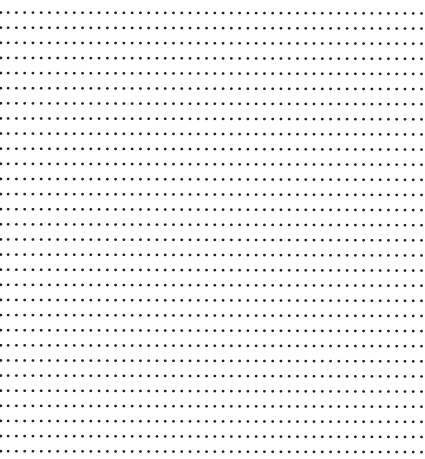


CAPÍTULO

11

JUSTICIA



1. Introducción

Uno de los mayores desincentivos para hacer negocios es la inseguridad jurídica. Cuando los empresarios no tienen certeza sobre las reglas que rigen su inversión, o no cuentan con mecanismos ágiles, eficaces y predecibles para hacerlas cumplir, frenan su emprendimiento o asumen un costo muy alto para realizarlo.

Los países con seguridad jurídica promueven el desarrollo económico y la competitividad;¹ no solo porque legalmente garantizan los derechos de propiedad y el respeto por los contratos, sino porque cuentan con sistemas judiciales eficientes y estables para lograr su efectiva protección. Por esta razón, donde hay seguridad jurídica, hay inversión, empleo, crecimiento económico y prosperidad.

La evidencia empírica muestra que la ausencia de un sistema eficaz y económico de ejecución de contratos; es decir, la ausencia de una buena justicia, explica en buena parte el estancamiento económico de los países en vía de desarrollo.² Altos costos de transacción, bajos incentivos para cumplir la ley y los contratos, dificultad para redistribuir el ingreso y promoción de la violencia, son algunas de las consecuencias que se derivan de un sistema judicial inoperante.³

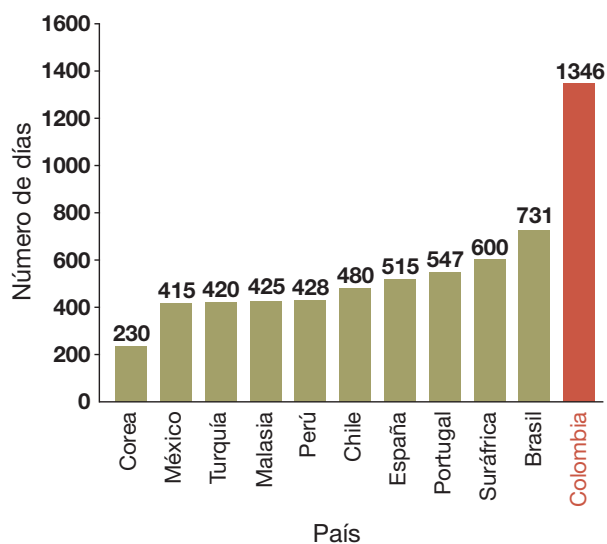
2. Diagnóstico

A pesar de múltiples esfuerzos, Colombia sigue teniendo uno de los sistemas judiciales más ineficientes del mundo. Según *Doing Business 2012*, Colombia ocupa el puesto 149 entre 183 países en el indicador que mide la eficiencia judicial⁴ (Gráfico 1). Así mismo, el *Informe de Competitividad Global 2011-2012*, del Foro Económico Mundial (FEM), pone a Colombia en el puesto 88 entre 142 países en el indicador que mide la eficiencia del marco legal para resolver dis-



La inseguridad jurídica colombiana proviene de diversas fuentes. Sin embargo, la demora en el trámite y decisión de los procesos judiciales es la principal causa de incertidumbre legal. Un proceso judicial puede tomar hasta diez años en resolverse, lo que en la práctica equivale a una denegación de justicia.

Gráfico 1. Tiempo para hacer cumplir un contrato comercial en primera instancia



Fuente: *Doing Business 2012*.

1 Véanse: Posner, Richard, "Creating a Legal Framework for Economic Development", *The World Bank Observer*, V. 13, No. 1, febrero de 1998; Messick, Richard, "Judicial Reform and Economic Development", *World Bank Observer*, V. 14, No. 1, febrero de 1999; y Webber, David, "Good Budgeting, Better Justice: Modern Budget Practices for the Judicial Sector", Law and Development Working Paper Series No. 3, Banco Mundial, 2007.

2 North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

3 De la Calle, José Miguel, "Ensayo sobre una solución de los problemas de la Justicia en Colombia".

4 *Doing Business 2012*, "Enforcing Contracts Methodology".

putas (Gráfico 2). El país retrocedió un puesto en relación con los resultados del *Informe de Competitividad Global 2010-2011*, mientras Malasia aumentó 13 puestos, Brasil ocho, Turquía siete, Suráfrica tres, y España, Perú, México y Corea uno. Finalmente, Colombia ocupa el puesto 88 entre 142 en el indicador que mide el imperio de la ley en los países (*rule of law*) publicado por el International Property Rights Index (IPRI).⁵

Se debe resaltar, no obstante, que un estudio realizado por el Banco Mundial sobre expedientes judiciales en juzgados civiles municipales de Bogotá⁶ determinó que la duración promedio para hacer cumplir un contrato es de 751 días (incluyendo proceso ordinario y obtención del pago). Este último estudio presenta una diferencia de 595 días con respecto al resultado de *Doing Business 2012*, que estima el tiempo para ejecutar un contrato en 1.346 días, lo cual tiene su razón de ser en la diferencia de metodologías utilizadas en los estudios: mientras *Doing*

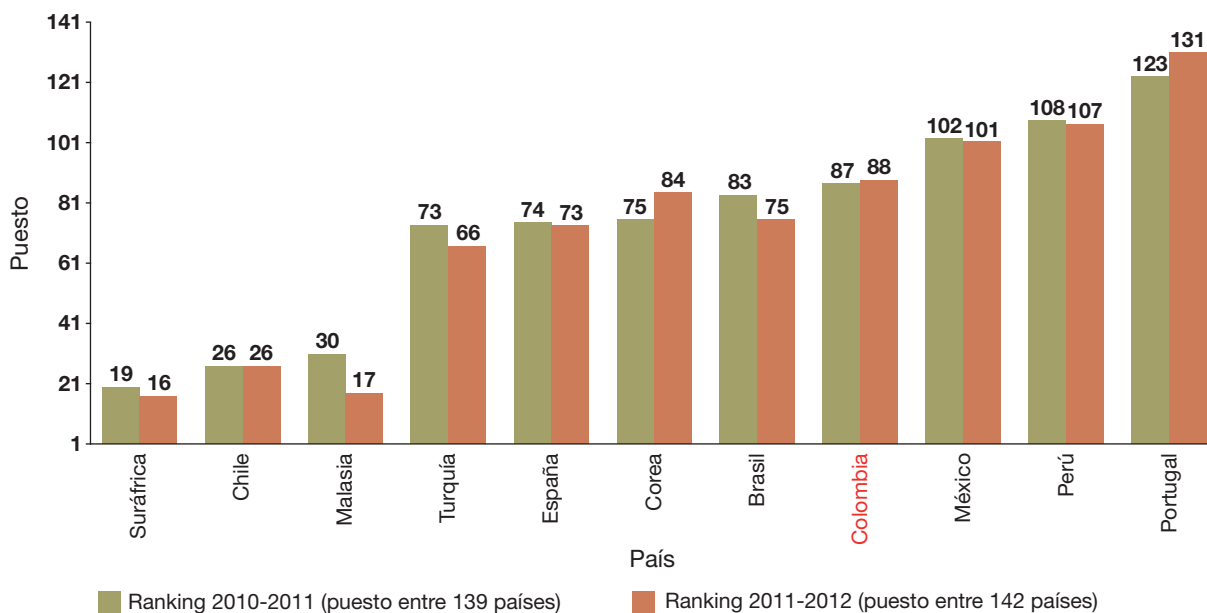
Business 2012 es un estudio de percepción, el estudio del Banco Mundial de juzgados civiles municipales es un estudio de campo.⁷

Congestión judicial e inseguridad jurídica

La inseguridad jurídica colombiana proviene de diversas fuentes. Sin embargo, la demora en el trámite y decisión de los procesos judiciales es la principal causa de incertidumbre legal. Un proceso judicial puede tomar hasta diez años en resolverse –sin contar el tiempo que puede durar en casación ante la Corte Suprema–,⁸ lo que en la práctica equivale a una denegación de justicia.

Si bien los jueces han incrementado sustancialmente su eficiencia en los últimos años, Colombia aún está lejos de tener la agilidad judicial requerida. Según el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), el índice de evacuación

Gráfico 2. Eficiencia del marco legal para resolver disputas



Fuente: Foro Económico Mundial, *Global Competitiveness Report 2011-2012* y *Global Competitiveness Report 2010-2011*.

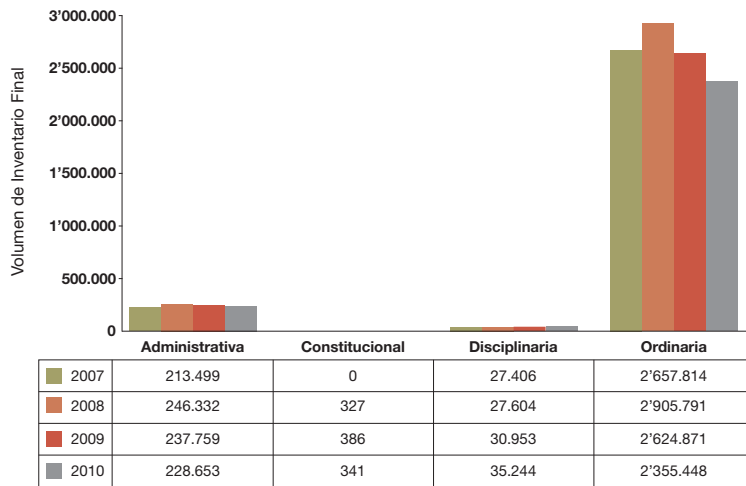
5 International Property Rights Index (IPRI), Reporte 2011.

6 Banco Mundial, Diagnóstico de la Congestión en los Juzgados Civiles Municipales de Bogotá, febrero de 2011. Información del Consejo Superior de la Judicatura.

7 Vale la pena mencionar que los estudios sobre “cumplimiento de contratos” que realiza el Banco Mundial solo representan 2,3% de la demanda total de justicia civil y 0,52% de la demanda judicial en todas las jurisdicciones de la Rama Judicial. En efecto, este tipo de procesos únicamente mide aquellos cuya pretensión es de US\$12.500 aproximadamente –en el caso colombiano–, y cuya decisión final no es apelada ante una corte superior.

8 Intervención del Ministro de Justicia, Juan Carlos Esguerra, ante el Congreso de la República, Debate sobre la Reforma a la Justicia, Comisión Primera de Senado, agosto de 2011.

Gráfico 3. Evolución de los inventarios finales por jurisdicción, 2007 - 2010



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2010 - 2011.



La mora judicial no es un problema de recursos económicos. Si bien es cierto que la justicia requiere mayores recursos para operar, existen medidas que pueden incrementar sustancialmente la eficiencia en la justicia.

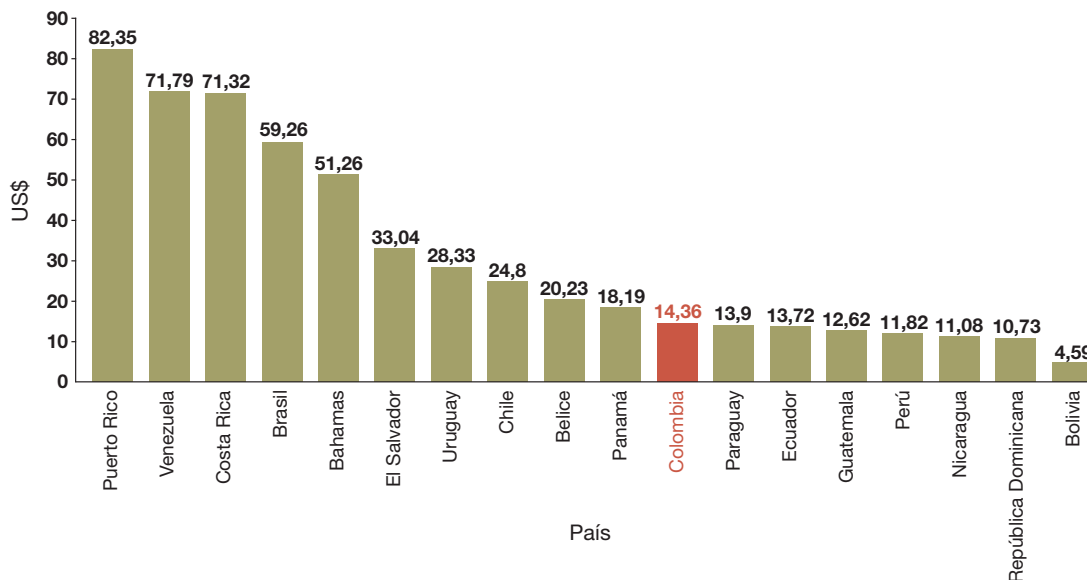
parcial de los jueces colombianos en 2010⁹ fue de 111%;¹⁰ esto quiere decir que por cada 100 procesos que ingresaron a las cortes colombianas, se evacuaron 111.

No obstante, el represamiento de expedientes judiciales que viene de tiempo atrás no ha permitido que el mejor trabajo de los jueces impacte la rapidez con que se decide un conflicto. En 2010 se registraron ingresos a la rama judicial por 2'303.378 procesos y egresos por 2'562.371;¹¹ a pesar de esto, la justicia terminó el año con 2'619.686 procesos represados,¹² por lo que su índice de evacuación total –que mide la eficiencia judicial con relación al total de procesos en la rama–, fue tan solo de 49% (Gráfico 3).

Si la justicia continúa evacuando alrededor de 255.000 procesos más de los que ingresan anualmente, la rama judicial tardaría alrededor de diez años para ponerse al día en la atención de expedientes.

La mora judicial colombiana no es solo un problema de recursos económicos. Si bien es cierto que la justicia requiere mayores recursos para operar (Gráfico 4), existen numerosas medidas

Gráfico 4. Dinero destinado por habitante al poder judicial



Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Reporte de la Justicia, cuarta edición (2008-2009).

9 El índice de evacuación parcial mide la proporción de procesos evacuados en un periodo de tiempo determinado.

10 Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2010-2011.

11 Ibid.

12 Ibid.

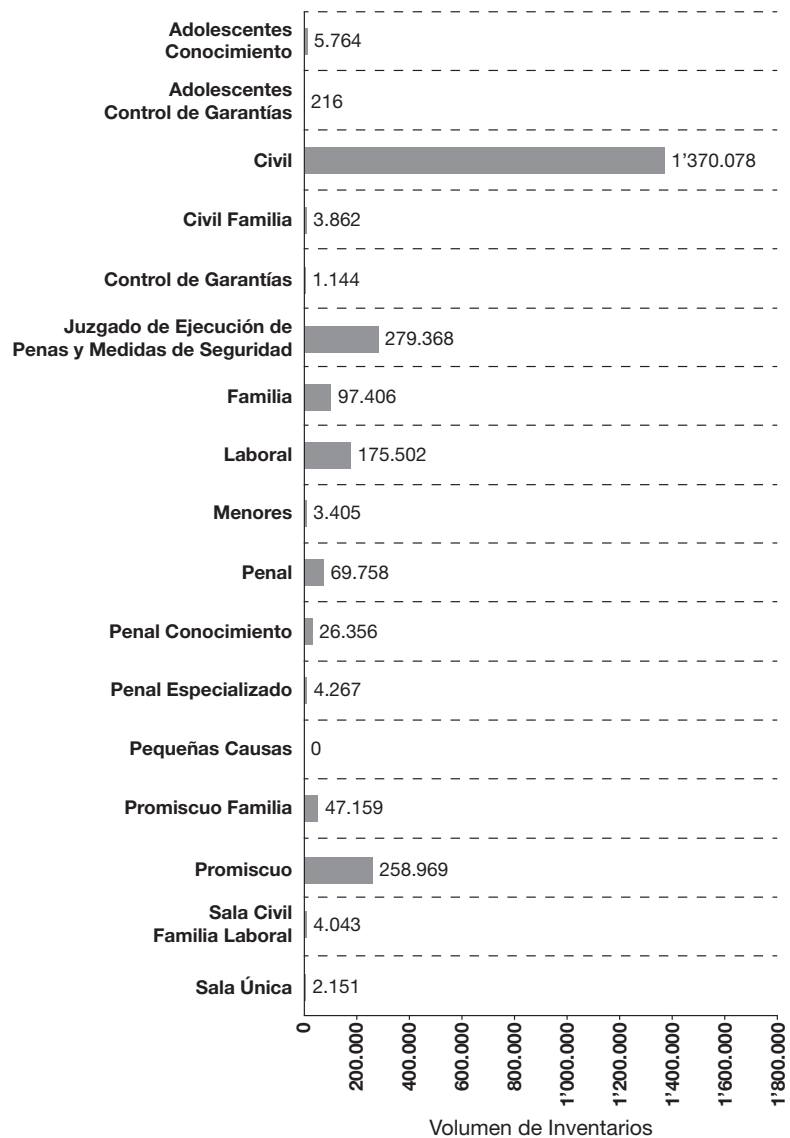
que, a pesar de no estar relacionadas con el presupuesto asignado a la rama judicial, pueden ser adoptadas para incrementar sustancialmente la eficiencia en la justicia.

Lo anterior se demuestra al revisar las diferencias en eficiencia que presentan los jueces dependiendo de la región donde se encuentren. Mientras una disputa comercial en Armenia toma, en primera instancia, menos de un año en ser resuelta (393 días en promedio), la misma disputa en Barranquilla toma más de cinco años.¹³ El mayor uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos –conciliación, mediación y arbitraje–, la mayor eficiencia de funcionarios judiciales y la utilización de mejores prácticas administrativas explican las diferencias entre regiones.

En Colombia, la jurisdicción ordinaria es sin duda la que más conflictos represados tiene en la rama judicial. Mientras que la jurisdicción contencioso-administrativa aporta 8,7% del inventario pendiente, la constitucional 0,01%, y la disciplinaria 1,3%; la jurisdicción ordinaria aporta 89,9% del inventario de procesos ante la justicia.¹⁴ Por otra parte, dentro de la jurisdicción ordinaria, la especialidad civil es la que mayor número de acciones legales atiende, culminando el año con un inventario de 1'376.078 procesos (Gráfico 5).

Las cifras muestran que los procesos civiles ocupan, en promedio, 58% del inventario de procesos de la justicia ordinaria. De ese porcentaje, solo unos cuantos procesos corresponden a verdaderas disputas jurídicas. En efecto, según *Doing Business en Colombia 2010*, 88,5% del total de demandas tramitadas en un juzgado civil, a 2009, correspondía a procesos ejecutivos –cobro de deudas–.¹⁵ Por otra parte, según la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), los procesos ejecutivos representan 73% de los procesos que se tramitan ante la jurisdicción civil. Esto muestra que los jueces invierten la mayor parte de su tiempo en tramitar procesos

Gráfico 5. Evolución de inventarios finales por especialidad en la jurisdicción ordinaria, 2010



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2010-2011.

13 *Doing Business en Colombia 2010*.

14 Op. Cit. Consejo Superior de la Judicatura.

15 *Doing Business en Colombia 2010*.

de cobro de deudas, donde el debate jurídico es, la mayoría de veces, inexistente. En efecto, la mayor demora en este tipo de procesos no es dictar la sentencia, sino ejecutar el pago; es decir, perseguir los bienes del deudor; tarea que hoy está en manos de los jueces.¹⁶

El régimen colombiano de cobro de deudas contrasta con el sistema norteamericano, donde las partes –y no los jueces– son, por regla general, las encargadas de ejecutar las deudas.¹⁷ Los jueces intervienen en los trámites ejecutivos en casos muy específicos que requieren de su asistencia jurídica, trasladando la carga procesal a los abogados y a las partes. Un sistema que descarga en los abogados los trámites procesales descongestiona la justicia y le otorga agilidad a los procesos.

Después de los procesos ejecutivos, las acciones de tutela son las que mayor participación porcentual tienen en el número de procesos que se tramitan en la especialidad civil. En 2010, las tutelas explicaron 21,56% de los procesos que ingresaron a esa especialidad y 16,35% de los procesos evacuados, una cifra muy alta en comparación con la participación porcentual de los procesos ordinarios, que únicamente explicaron 4,07% de los ingresos y 3,07% de los egresos en la especialidad. Otras cifras muestran que las tutelas ocupan 25% del total de la demanda de justicia en Colombia.¹⁸ Del total de esas tutelas, 25% están dirigidas contra el Instituto de Seguros Sociales, 20% contra Cajanal y 14% contra las EPS.¹⁹

Buena parte de los procesos ante las cortes colombianas son abandonados por las partes después de su inicio.²⁰ Por esta razón, se han adoptado medidas como el desistimiento tácito y la perención, que permiten archivar procesos judiciales que no han sido impulsados por las partes. Estas figuras han arrojado resultados muy positivos.

Entre mayo de 2008 y julio de 2011, los juzgados civiles municipales de Bogotá aplicaron el desistimiento tácito a 53.610 procesos, lo cual reduce en 34,11% el inventario de procesos inactivos que tenían estos juzgados



Los jueces invierten la mayor parte de su tiempo en tramitar procesos de cobro de deudas, donde el debate jurídico es, la mayoría de veces, inexistente. La demora en estos procesos no es dictar la sentencia, sino ejecutar el pago; es decir, perseguir los bienes del deudor.

a 2008.²¹ La efectividad de la medida se ha incrementado con la creación de cuatro juzgados civiles municipales para la atención de procesos sin trámite, los cuales entre junio y julio de 2011 aplicaron el desistimiento tácito a 9.558 procesos, un promedio de 1.195 procesos mensuales por despacho. A nivel nacional, la figura del desistimiento tácito se ha aplicado a 129.875 procesos. Por su parte, entre noviembre de 2009 y junio de 2010, la figura de la perención se aplicó a 8.822 procesos ejecutivos tramitados ante juzgados civiles municipales de Bogotá; un impacto de 6,4% sobre sus inventarios.²²

Estas y otras medidas han revertido la relación que existe entre procesos con trámite y procesos sin trámite ante la rama judicial.²³ En 2008, el porcentaje de procesos con trámite en la Rama Judicial era 49% y el porcentaje de procesos sin trámite 51%. A 30 de junio de 2011, el porcentaje de procesos con trámite fue 62% y el porcentaje de procesos sin trámite 38%.²⁴

Si bien el desistimiento y la perención han sido medidas exitosas para erradicar procesos que las partes no impulsan, estas figuras no evitan, desde un principio, la interposición de demandas en las que las partes no tienen real interés, o que simplemente interponen como estrategia de intimidación. Por esta razón, es necesario

16 Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ).

17 Administrative Office of the US Courts, *The Federal Court System in the United States: An Introduction for Judges and Judicial Administrators in Other Countries*, 2010.

18 Estudio de profundización sobre las decisiones de tutela en Colombia, 2009. Información del Consejo Superior de la Judicatura.

19 La CEJ ha encontrado que la tutela es una traba para la productividad de los despachos. Por esto ha propuesto varias medidas, como por ejemplo, repartir las tutelas conforme a la especialidad de cada juzgado.

20 Después de analizar cerca de 9.000 expedientes para aplicarles la figura del desistimiento tácito, la CEJ encontró que únicamente se revivieron 137 procesos, lo que muestra que muchos procesos no son de interés de las partes. Por tal razón, la CEJ ha propuesto que en el nuevo Código General del proceso se establezca una ley que termine automáticamente aquellos procesos que duren seis meses sin ninguna actividad de las partes.

21 Cifras del Consejo Privado de Competitividad con base en información del Consejo Superior de la Judicatura.

22 Información del Consejo Superior de la Judicatura.

23 Los procesos sin trámite son aquellos que están en curso, bajo la custodia de la rama judicial, pero que no avanzan por la inactividad de las partes y no del juez.

24 Cifras del Consejo Superior de la Judicatura.

implementar figuras que eviten la interposición de demandas frívolas. El arancel judicial –una contribución parafiscal para acceder a la justicia– puede ser un mecanismo adecuado. Si bien la Ley 1394 de 2010 concibió el arancel como un mecanismo para recolectar recursos para la Rama Judicial y no como una fórmula para desincentivar la interposición de demandas sobre las que las partes no tienen interés, esta situación puede ser modificada en los próximos meses. En efecto, el proyecto de ley No. 19 de 2011 que modifica el arancel judicial, puede desincentivar el inicio de acciones judiciales frívolas al exigir que los demandantes paguen la contribución al momento de interponer la demanda, y no sobre el valor que efectivamente recauden al final del proceso judicial, tal y como está planteado actualmente.²⁵

Otro de los factores que contribuye sustancialmente a la congestión de la justicia es la estructura legal de los procedimientos. Colombia tiene un sistema judicial excesivamente procesalista; con etapas desconcentradas, en las que transcurre demasiado tiempo entre un acto procesal y otro; y que requiere la participación del juez en todos los actos procesales.

Con excepción de los procesos penales y unos pocos laborales y civiles, la justicia es predominantemente escrita; una estructura procesal que interrumpe la fluidez de los procesos, en la medida en que muchas de las diferencias que podrían ser resueltas por las partes y el juez en una misma audiencia oral, se resuelven a través de memoriales que deben surtir los procesos de notificación establecidos en la ley.

Implementar un sistema oral equivale a eliminar cuellos de botella que retrasan los procesos. La experiencia de la justicia penal, laboral y de los juzgados civiles pilotos de oralidad en la transición del sistema escrito al sistema oral así lo indica. Las cifras muestran una disminución en los tiempos procesales, de tal forma que un proceso penal que en 2007 tomaba en promedio 890 días, se resolvió en 2010 en un periodo de 190 días. Así mismo, en los proyectos piloto realizados en la jurisdicción laboral, un proceso que demoraba en promedio 892 días en 2007, fue resuelto en promedio en 85 días en 2010.²⁶ Por otra parte, entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2010, los juzgados civiles municipales piloto de oralidad reportaron que los procesos declarativos verbales tuvieron una reducción en el tiempo de decisión de 344 días a 113 días.²⁷ Los tres juzgados municipales piloto de oralidad solucionaron 1.348 procesos, 75 en promedio mensual por cada juzgado.

El proyecto de Ley de Código General del Proceso, que cursa actualmente ante el Congreso, contempla la consolidación del sistema escrito al sistema oral y por audiencias en los procesos civiles, comerciales, de familia y agrarios, al establecer que “las actuaciones se cumplirán en forma oral, pública y en audiencias, salvo las que expresamente se autorice realizar por escrito o estén amparadas por reserva”. El nuevo Código Contencioso Administrativo, que entrará en vigencia en julio de 2012, hace lo propio al crear un sistema mixto (escrito y oral), que concentra el proceso en tres audiencias orales.

El reto de aumentar la eficiencia de la justicia no está en la aprobación de legislaciones que contemplen la oralidad en los procesos; está en la verdadera implementación del sistema en los juzgados y las cortes colombianas. No pocas leyes colombianas establecen sistemas de gestión judicial eficiente y, sin embargo, se han convertido en letra muerta. Por ejemplo, la Ley 794 de 2003 estableció la notificación electrónica de las demandas que se presentaran ante las cortes colombianas; sin embargo, hasta la fecha las notificaciones se siguen haciendo por correo ordinario, mientras que países como Costa Rica y Perú han implementado estos sistemas de notificación con éxito.²⁸

Otro de los elementos del procedimiento colombiano que contribuye a la congestión es la obligación del juez de participar en todas las actuaciones procesales, en especial en la recolección de todas las pruebas. Sistemas judiciales eficientes, como por ejemplo el estadounidense, descargan la recolección de las pruebas y la realización de diligencias en los abogados, de tal forma que solo se



Colombia tiene un sistema judicial excesivamente procesalista; con etapas desconcentradas, en las que transcurre demasiado tiempo entre un acto procesal y otro; y que requiere la participación del juez en todos los actos procesales.

25 Ver exposición de motivos, Proyecto de Ley No. 19 de 2011.

26 Op. Cit. Consejo Superior de la Judicatura.

27 Cifras del Consejo Superior de la Judicatura.

28 Doing Business en Colombia 2010.

acude al juez cuando se requiere una decisión jurídica de fondo. En este proceso, denominado *discovery*, los abogados y las partes se encargan de recopilar todas las pruebas documentales, efectuar testimonios y analizar las posiciones de los peritos expertos de la contraparte –sin la presencia del juez–, después de haber interpuesto y contestado la demanda. Terminada esta etapa se inicia el juicio oral, donde los abogados presentan solo aquellas pruebas que consideran relevantes para su proceso. En este momento, el juez hace el control de legalidad sobre las pruebas y cumple con el principio de inmediación. Para garantizar que las partes actúen de buena fe en el proceso de *discovery*, el juez puede imponer sanciones monetarias o de otro tipo a las partes y a los abogados.

El sistema de *discovery*, que busca trasladar tareas procesales de los jueces a los abogados, es una de las propuestas que en este momento está considerando Chile en la reforma a su sistema procesal.²⁹

La técnica descrita no solo descongestiona los despachos judiciales; también incentiva a las partes a negociar. Cuando el demandante y el demandado conocen de antemano los documentos, testimonios y la posición de los peritos de su contraparte, tienen mayor claridad sobre las posibilidades de éxito de su caso en juicio, lo cual los incentiva a llegar a un acuerdo extraprocesal.

La falta de especialización de los jueces colombianos es otro factor que alarga la duración de los procesos judiciales. Un juez de la especialidad civil conoce de asuntos comerciales, civiles y constitucionales, y de procesos muy disímiles dentro de cada una de estas ramas del derecho, lo cual impide aprovechar las sinergias del conocimiento especializado para aumentar la eficiencia. Varios países africanos han especializado sus despachos judiciales en materias específicas, teniendo reducciones de hasta 19% en los tiempos de resolución de conflictos contractuales.³⁰

Se suma a lo anterior la alta utilización del recurso de casación para que la Corte Suprema revise los procesos. Este recurso, que tiene entre sus finalidades la unificación de la jurisprudencia, y cuya pertinencia es indiscutible, tiene altas tasas de utilización en el país. En 2010, ingresaron a la Corte Suprema 24.485 procesos y salieron 21.260.³¹ Por contraste, la Corte Suprema de Estados Unidos, un país con más de 311 millones de habitantes,³² recibe en promedio 10.000 solicitudes de



La facultad que tienen los jueces de decidir casos sin seguir los precedentes judiciales de sus superiores jerárquicos es uno de los factores que más influye en la inseguridad jurídica.

revisión y procesa únicamente entre 75 y 80 casos por año.³³

Además de la demora en los procesos judiciales, la facultad que tienen los jueces de decidir casos sin seguir los precedentes judiciales de sus superiores jerárquicos es uno de los factores que más influye en la inseguridad jurídica. El vaivén de las decisiones judiciales no permite a los empresarios tomar decisiones con certeza. El precedente obligatorio, por el contrario, aumenta la seguridad jurídica y disminuye los incentivos a la corrupción en la justicia. Bajo este sistema, el juez no puede fallar en contra de la interpretación establecida por sus superiores jerárquicos, independientemente de cualquier factor externo que pretenda influenciarlo. La evidencia empírica demuestra que los países con sistemas jurídicos de derecho común (que aplican el precedente obligatorio) presentan un crecimiento económico mayor que los países de tradición civil, al otorgar mayor seguridad jurídica a los inversionistas.³⁴

Por último, el bajo uso de tecnologías de la información en la gestión de despachos judiciales y en el trámite de procesos contribuye grandemente al atraso de nuestra justicia. El país requiere modelos de gestión y administración de despachos judiciales eficientes, que tengan la tecnología como pilar fundamental en su funcionamiento.

El capital humano en la justicia colombiana

La calidad y preparación de los jueces es un factor fundamental en la construcción de una justicia profesional, confiable y eficiente. El número de jueces con que cuente un país es irrelevante si su productividad, eficiencia y calidad es baja.

29 Ministerio de Justicia, Gobierno de Chile, Reforma Procesal Civil, *Informe Procesal Civil Foro*.

30 Doing Business en Colombia 2010.

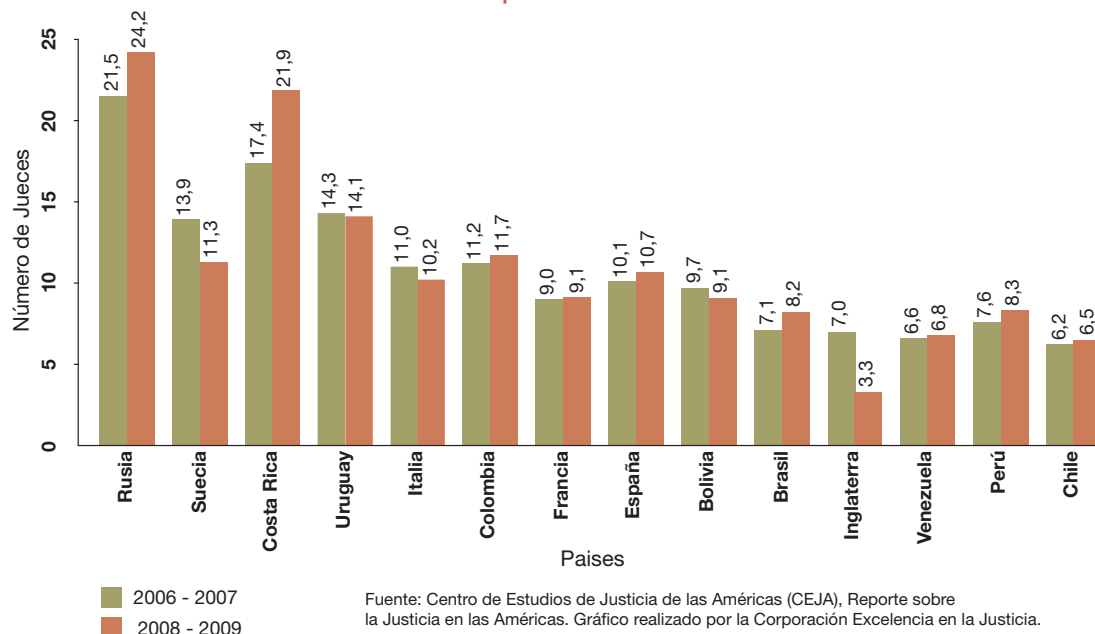
31 Op. Cit. Consejo Superior de la Judicatura.

32 United States Census Bureau.

33 Corte Suprema de Estados Unidos.

34 La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de Silanes, Andrei Shleifer, y Robert Vishny, “Law and Finance”, *Journal of Political Economy*, V. 106, 1998. Ver también: La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de Silanes, Andrei Shleifer, y Robert Vishny, “Legal Determinants of External Finance”, *Journal of Finance*, V. 52, enero de 1997.

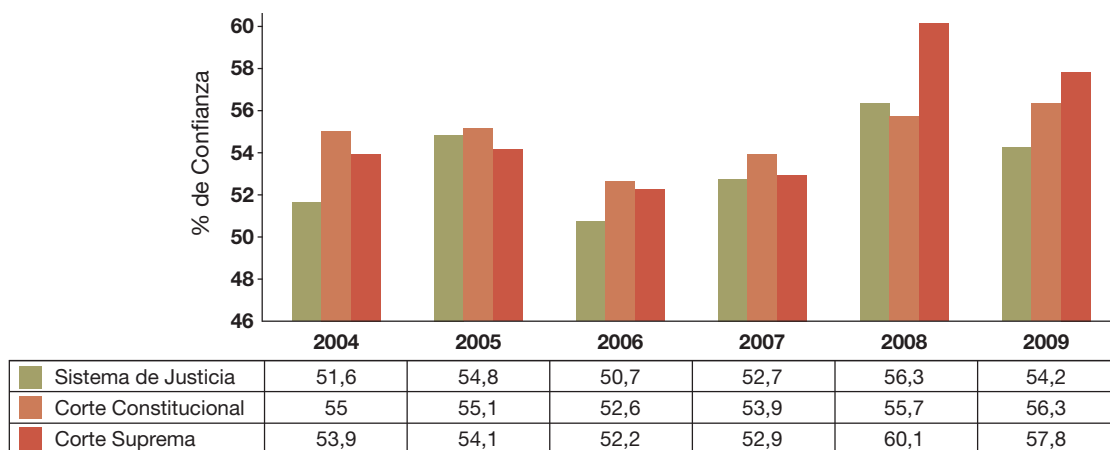
Gráfico 6. Jueces por cada 100.000 habitantes



Colombia tiene más jueces por cada 100.000 habitantes que Chile, Perú, Bolivia, Inglaterra y Francia (Gráfico 6). No obstante, su sistema judicial es mucho más ineficiente. Colombia ocupa el puesto 149 en el ranking *Doing Business*, mientras Francia el seis, Inglaterra el 21, Perú el 111 y Bolivia el 135. Las cifras muestran que la ineficiencia de la justicia no es solo un problema de cantidad, sino sobre todo de calidad.

La calidad de la justicia en general y de los jueces en particular se ve reflejada en los niveles de confianza de los ciudadanos sobre las instituciones judiciales y sobre los jueces. En la actualidad, solo 34% de los colombianos confía en los jueces;³⁵ 54,2% confía en el sistema judicial colombiano;³⁶ 56,3% confía en la Corte Constitucional y 57,8% confía en la Corte Suprema de Justicia³⁷ (Gráficos 7 y 8). Por otra parte, según Transparencia Internacional,

Gráfico 7. Confianza Ciudadana en Instituciones de Justicia, 2004 - 2009



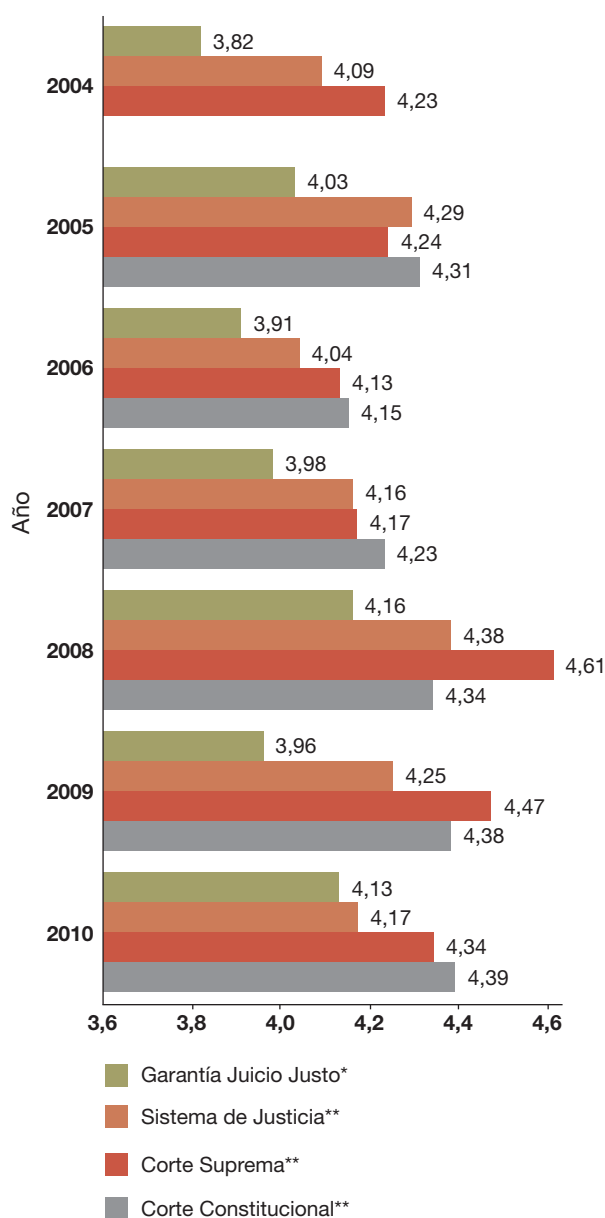
Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas.

35 Centro Nacional de Consultoría, Gran Encuesta sobre corrupción, 2011.

36 Se debe aclarar que la percepción sobre el sistema judicial colombiano no necesariamente refleja la percepción ciudadana sobre los jueces, en la medida en que muchas son las causas que influyen en la percepción de los ciudadanos sobre el sistema judicial.

37 LAPOP, Barómetro de Las Américas .

Gráfico 8. Percepción de las instituciones de justicia, 2004 - 2010



Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas.

Nota: Los resultados se presentan en una escala que va de uno a siete, en la cual 1 significa NADA y 7 significa MUCHO.

* Pregunta: ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo?

** Pregunta: ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en: Sistema de Justicia, Corte Suprema y Corte Constitucional?

45% de la gente describe el sistema judicial colombiano como corrupto.³⁸ Así mismo, la institución a la cual se pagaron más sobornos en 2010, en Latinoamérica, fue el Sistema Judicial.³⁹

En Colombia, el ingreso de los funcionarios judiciales a la rama se realiza por el mecanismo de concurso de méritos, que pretende medir conocimientos, destrezas, aptitud, experiencia, idoneidad moral y condiciones de personalidad de los aspirantes. De acuerdo con el resultado que obtengan los aspirantes en el concurso, se incluyen o no en el Registro de Elegibles para ocupar cargos en la rama judicial.

De la última convocatoria realizada por el CSJ, que culminó en 2011, se conformó un Registro de Elegibles de 1.462 personas para ocupar cargos de jueces y magistrados en las distintas jurisdicciones. Del total de quienes conforman el Registro de Elegibles –que ocuparán los próximos cargos en la rama judicial–, únicamente 3,2% cuenta con maestría, y 0,1% con doctorado.⁴⁰ Los aspirantes a ocupar cargos en la rama judicial cuentan, en su mayoría, con especializaciones en distintas ramas del derecho.

Para garantizar la formación y capacitación de jueces, magistrados y empleados, el país cuenta con la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, que ofrece programas de educación inicial y continua, que pretenden preparar y actualizar a todos los funcionarios judiciales en temas jurídicos y administrativos.

La labor de la Escuela se ha incrementado sustancialmente en los últimos años. En efecto, entre 2007 y 2010, capacitó a 15.530 participantes, entre magistrados, jueces y empleados de la rama judicial.⁴¹ Esta cifra muestra un aumento sustancial si se compara con 1998, cuando el registro de asistencia a las capacitaciones fue de aproximadamente 1.500 funcionarios de la rama.

Ahora bien, la formación académica y profesional de los funcionarios judiciales es un elemento necesario, más no suficiente, para lograr el mejoramiento del capital humano en el sistema. Es de vital importancia contar con un sistema de evaluación y rendición de cuentas transparente, que mida la eficiencia y la calidad de cada uno de los funcionarios judiciales y los confronte con sus pares.

En Colombia, la evaluación de magistrados, jueces y empleados está a cargo de funcionarios que pertenecen a la rama judicial. Los resultados de la evaluación tienen un carácter netamente sancionatorio: aquellos funciona-

38 Transparency International, *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*.

39 Transparency International, *Global Corruption Barometer 2010*.

40 Información del Consejo Superior de la Judicatura.

41 Op. Cit. Consejo Superior de la Judicatura. Cada uno de los funcionarios participó en cuatro programas en promedio, razón por la cual el registro de asistencia a las capacitaciones ofrecidas por la escuela fue de 70.000.



La formación académica y profesional de los jueces es un elemento necesario, más no suficiente, para el mejoramiento del capital humano. Hay que contar con un sistema de evaluación transparente, que mida la eficiencia y la calidad de cada uno de los funcionarios.

rios que obtienen calificación insatisfactoria deben ser retirados del servicio judicial.

El sistema de evaluación actual adolece de dos falencias fundamentales. En primer lugar, no presenta los resultados de forma transparente y accesible a los ciudadanos, lo cual hace imposible el verdadero control de los usuarios de la justicia. En segundo lugar, más que una herramienta para el mejoramiento de la justicia, retroalimentación, identificación de cuellos de botella en la actuación judicial y rendición de cuentas a la ciudadanía, sirve para ratificar o retirar funcionarios, lo cual, de plano, desincentiva la calificación transparente y veraz del evaluado.⁴² Por lo demás, tal y como está diseñada en la actualidad, la evaluación de desempeño no incentiva a los funcionarios a ser más eficientes.

Los resultados de las evaluaciones son reflejo de las falencias descritas. Las calificaciones que obtienen los funcionarios judiciales no guardan correspondencia con la percepción de los ciudadanos sobre su labor. En 2010, de 1.926 jueces evaluados, 99,53% obtuvo calificación satisfactoria de su labor, donde 56% estuvo en el rango 'excelente' y 42,99% estuvo en el rango 'bueno'. Solo 0,47% de los jueces se ubicó en la escala insatisfactoria⁴³ (Gráfico 9).

3. Propuestas

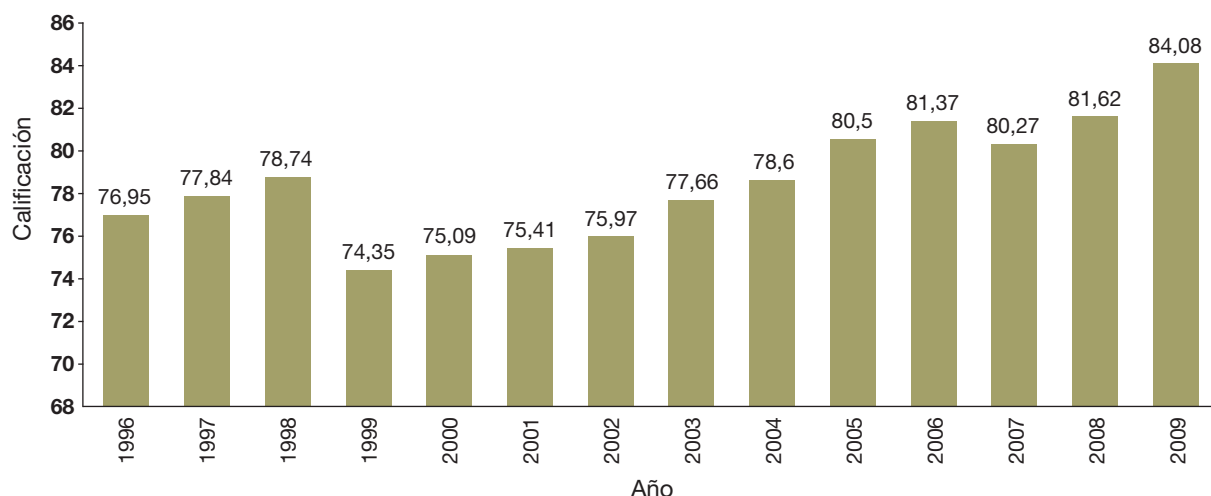
En este acápite se presentan algunas propuestas que pueden ser de utilidad para incrementar la eficiencia en la justicia y el profesionalismo de los jueces.

Propuesta para incrementar la eficiencia en la justicia

El incremento en la eficiencia judicial debe abordar cuatro frentes principales: modificación del sistema de atención de procesos ejecutivos, traslado de cargas procesales del juez a los abogados y las partes; implementación real de la oralidad y utilización de tecnologías de la información.

Es adecuado abordar el primer frente mediante la creación de juzgados ejecutivos especializados, dedicados de forma exclusiva a la atención del cobro de deudas. De esta forma, los jueces ordinarios no tendrían que ocupar la mayor parte de su tiempo en el trámite de pro-

Gráfico 9. Promedio de calificaciones de los jueces, 1996 - 2009



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

42 Jiménez, Juan, *Carrera Judicial y Evaluación del Desempeño*.

43 Op. Cit. Consejo Superior de la Judicatura.

cesos ejecutivos, que ocupan más de 80% de su tiempo. Los juzgados propuestos estarían encargados de aquellas labores que requieran de una decisión jurídica de fondo, como por ejemplo, cuando en el proceso hay oposición del demandado.

La creación de juzgados ejecutivos debe ir acompañada de la creación de un Ente de Apoyo Administrativo a la Rama Judicial (EAA). El EAA propuesto tomaría todas las labores administrativas que actualmente asumen los jueces ordinarios al tramitar procesos ejecutivos, tales como: designación de peritos, secuestres, liquidadores y, en general, todo lo relacionado con auxiliares de la justicia; realización de embargos, avalúos, remates y liquidaciones.⁴⁴ El EAA podría también asumir labores administrativas no solo en procesos ejecutivos, sino en todos los procedimientos judiciales de todas las jurisdicciones. Estaría encargado, además, de manejar los sistemas de información judicial, incluyendo electrónico, de los ciudadanos al estado de los procesos y la administración del sistema electrónico de jurisprudencia vigente.

El traslado de labores administrativas de jueces a terceros administradores es una de las propuestas más importantes en la reforma al procedimiento civil que está tramitando Chile en este momento.⁴⁵

Las medidas propuestas deben estar acompañadas de una reforma al sistema procesal colombiano, en la que se trasladen a los abogados ciertas tareas que hoy vienen siendo ejecutadas por los jueces.

Para ello, es pertinente evaluar la implementación de un sistema de *discovery* o práctica de prueba anticipada sin la presencia del juez, tal y como lo propone Chile en su



Es necesario realizar una reforma al régimen procesal colombiano en la que se trasladen a los abogados ciertas tareas que hoy vienen siendo ejecutadas por los jueces. Para ello, es pertinente evaluar la implementación de un sistema de discovery o práctica de prueba anticipada.

reforma al Procedimiento Civil, y como lo utiliza Estados Unidos. Bajo este sistema, serían los abogados quienes, individualmente, o ante la presencia de un notario o de un funcionario del despacho judicial –distinto del juez–, practicarían las pruebas que se presenten ante el juez en juicio. La valoración y el control de la legalidad de la prueba, así como el control de la disciplina procesal de las partes, sería aplicada por el juez en el momento en que las partes las presenten en juicio. El proyecto de Código General del Proceso debe considerar la posibilidad de incluir un sistema de *discovery* en la justicia colombiana, de tal forma que exista una verdadera reforma procesal que descargue a las partes algunas funciones que hoy cumplen los jueces.

De otra parte, es pertinente eliminar la figura de “reforma de la demanda”,⁴⁶ contemplada en los procesos ordinarios y contenciosos administrativos. Esta figura no solo retrasa sustancialmente el trámite de los procesos, sino que también incentiva la presentación de demandas incompletas por parte de los abogados, en la medida en que existe otra oportunidad para reformarla. La parte demandante debe cargar con la responsabilidad de presentar su demanda completa, de tal forma que no retrase al sistema judicial de forma innecesaria.

Así mismo, es necesario subdividir las especialidades en cada una de las jurisdicciones de la Rama Judicial, de tal forma que existan jueces de quiebras, jueces ambientales, jueces de competencia, consumidor y propiedad industrial, etc., y no simplemente “jueces civiles”. Esta especialización mejorará la calidad de las providencias judiciales, así como la eficiencia de cada uno de los despachos.⁴⁷

Adicionalmente, es oportuno dirigir todos los esfuerzos y recursos de la rama judicial hacia la pronta implementación de la oralidad en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contenciosa, y hacia la sistematización de los procesos. Una pronta implementación de este sistema, que incluya el entrenamiento adecuado de los jueces y magistrados encargados de aplicarlo, resultará en una mejor asignación de recursos económicos y humanos.

Igualmente, se hace necesaria la implementación de tecnologías de la información que permita la notificación de procesos y presentación de memoriales por vía electrónica; el establecimiento del expediente electrónico y la consulta electrónica de todas las decisiones de los jueces y tribunales. En el corto plazo, la transición a tal

44 En Bogotá, la CEJ está probando con mucho éxito la implementación de una oficina de ejecuciones como la propuesta.

45 Op. Cit. Gobierno de Chile.

46 Esta propuesta ha sido realizada en el pasado por expertos en materia de justicia. Ver: de la Calle, José Miguel, *Ensayo sobre una solución de los problemas de la Justicia en Colombia*.

47 Propuestas en este sentido ya han sido realizadas por la CEJ.



Se debe establecer un sistema de precedentes en el que los jueces municipales y de circuito estén obligados a seguir la jurisprudencia de los Tribunales y de la Corte Suprema; y en el que los Tribunales estén obligados a seguir los precedentes establecidos por la Corte Suprema.

sistema podría iniciar otorgándole validez a los estados y edictos que se fijen electrónicamente en la página web de la rama judicial, de tal forma que los abogados y las partes no deban desplazarse diariamente a los juzgados y tribunales. En el mediano plazo, el organismo encargado de la administración de la rama judicial, junto con el Ministerio de Comunicaciones, debe dotar los despachos judiciales con los sistemas y programas necesarios para la transición electrónica.

Propuesta para incrementar la seguridad y predictibilidad de la justicia

Tres frentes deben ser abordados en el mejoramiento de la seguridad y predictibilidad de la justicia. En primer lugar, se debe establecer un sistema de precedentes obligatorios en el que los jueces municipales y de circuito estén obligados a seguir la jurisprudencia de los Tribunales de su Distrito Judicial y de la Corte Suprema; y en el que los Tribunales Superiores estén obligados a seguir los precedentes establecidos por la Corte Suprema. La implementación de esta propuesta debe estar acompañada de la creación de un sistema de información en el cual todos los jueces y magistrados deban incluir sus decisiones en formato electrónico para que los demás jueces y los ciudadanos puedan acceder al precedente.

En segundo lugar, es pertinente crear un Código Único y General del Proceso, que unifique los procedimientos que se ventilan ante la justicia ordinaria y la contenciosa, sin perjuicio de las normas especiales que se incluyan para cada una de las jurisdicciones. Este sistema reducirá la complejidad procesal que existe hoy en día en el país y las constantes remisiones de un régimen a otro, sin perder la especialidad de cada uno de los procedimientos. El proyecto de Código General del Proceso que actualmente

curso ante el Congreso no unifica el procedimiento ordinario con el procedimiento contencioso administrativo, por lo cual se pierde una oportunidad para dar mayor seguridad jurídica a los usuarios del sistema.

Por último, es oportuno limitar los requisitos legales para acceder al recurso extraordinario de casación ante la Corte Suprema, de tal forma que se reduzca la cantidad de procesos que llegan a la Corte Suprema de Justicia. Esta fórmula permitiría a la Corte no solo reducir la congestión, sino, sobre todo, concentrarse en procesos judiciales que realmente requieren de una unificación jurisprudencial, tal y como ocurre en otros países.

Propuesta para mejorar el capital humano en la justicia colombiana

El mejoramiento del capital humano en la rama judicial requiere de estrategias que aborden tres frentes: el mecanismo de ingreso de funcionarios, su educación y la evaluación de su desempeño.

Para garantizar el ingreso de los mejores funcionarios a la rama, es necesario que los profesionales más aptos participen en los concursos de méritos para asignar los cargos a futuros jueces. Para ello, es preciso socializar masivamente la apertura de concursos para acceder a cargos en la rama. Si bien el Consejo Superior de la Judicatura ha socializado la apertura de concursos en su página de internet y en diarios de amplia circulación nacional, las convocatorias deben ser publicitadas intensamente en facultades de derecho, colegios y firmas de abogados, centros de investigación jurídica. Todos ellos deben estar perfectamente informados de la apertura y requisitos para acceder a estos concursos. Para que la propuesta sea efectiva, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla debe ofrecer programas de preparación para los exámenes de concurso de méritos para ingresar a la rama judicial.

Paralelamente, se deben implementar campañas de prestigio de la carrera judicial, para exaltarla como una de las mejores opciones de vida de un recién graduado. Tales sistemas han sido adoptados en Inglaterra y Singapur para exaltar la carrera docente, cambiando la percepción social sobre dicha profesión en poco tiempo.⁴⁸ Esto puede incentivar fuertemente la entrada de funcionarios con altas competencias a la rama judicial.

En materia educativa, es oportuno celebrar asociaciones público-privadas entre el organismo encargado de administrar la rama judicial y las facultades de derecho de todo el país, para incluir a los jueces y magistrados en los programas de formación jurídica —como especializaciones, maestrías y doctorados—, que hoy en día ofrecen las facultades de derecho. A su vez, se propone que estas

48 McKinsey & Company, “Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos”, 2007.



Como la calidad de los abogados incrementa la calidad de los jueces, es oportuno crear un examen de “Barra” o “Colegiatura” de abogados, de tal forma que todo estudiante graduado de una facultad de derecho aprobada por el Ministerio de Educación Nacional esté obligado a aprobar el examen de conocimientos y aptitudes, si quiere ejercer su profesión.

asociaciones público-privadas incluyan la posibilidad de que los estudiantes de las facultades de derecho asistan a formaciones ofrecidas por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, cuando sea de su interés.

Adicionalmente, se debe expedir un Código de Ética Judicial, en el que se establezcan los estándares éticos que deben informar la actuación de todos los funcionarios judiciales, quienes deberán recibir el entrenamiento apropiado en su apropiación y uso.

En el frente de evaluación de los jueces es necesario, en primer lugar, reconsiderar si los factores de evaluación que se aplican en la actualidad realmente reflejan la calidad, eficiencia y probidad de los jueces colombianos. En segundo lugar, es necesario rediseñar el sistema evaluativo para que tenga como objetivo primordial la comprensión real de las falencias de la rama y el otorgamiento de incentivos a quienes la conforman, y no la remoción o ratificación de jueces.

Un nuevo sistema de evaluación de los jueces, para ser efectivo, debería cumplir con los siguientes requisitos: i) ser público y de fácil acceso para el ciudadano común, de tal forma que cada juez le rinda cuentas a la ciudadanía; ii) establecer comparativos entre los funcionarios evaluados, que muestren las diferencias en productividad; iii) tomar el número de conciliaciones logradas por el juez y el número de providencias revocadas en segunda instancia o casación, como criterios fundamentales en la evaluación de eficiencia y calidad de los despachos judiciales; iv) servir como insumo para la toma de decisiones por parte del órgano de administración de la rama judicial, que podrá determinar las falencias y los beneficios de cada una de las prácticas judiciales; v) servir como fundamento para otorgar incentivos económicos a

aquellos funcionarios judiciales que obtengan los primeros lugares en productividad judicial; y vi) no influir en el mantenimiento o exclusión del funcionario judicial.

Teniendo en cuenta que la calidad de los abogados incrementa la calidad de los jueces, es oportuno crear un examen de “Barra” o “Colegiatura” de abogados, de tal forma que todo estudiante graduado de una facultad de derecho aprobada por el Ministerio de Educación Nacional esté en la obligación de aprobar el examen de conocimientos y aptitudes, si quiere ejercer su profesión. El examen propuesto debería tener las siguientes características: i) evaluar, por medio de preguntas de selección múltiple, el conocimiento de los estudiantes sobre las áreas fundamentales del derecho colombiano; ii) evaluar, por medio de preguntas de selección múltiple, el conocimiento de los estudiantes sobre las normas éticas que rigen la abogacía; iii) evaluar aptitudes de lectura, escritura y análisis, mediante la presentación de casos hipotéticos que el estudiante deberá solucionar de forma escrita, utilizando su conocimiento sobre el derecho colombiano; y iv) evaluar habilidades en la resolución y administración de tareas jurídicas (tales como redacción de conceptos, presentación de demandas, etc.) Se propone presentar al estudiante una situación laboral hipotética en la que se le otorguen todas las herramientas necesarias para resolver un problema jurídico de forma escrita.

Los avances efectuados por el ICFES en los exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior (ECAES) son un buen punto de partida para la construcción de un examen de “Barra” o “Colegiatura” de Abogados.



Es necesario rediseñar el sistema evaluativo para que tenga como objetivo primordial la comprensión real de las falencias de la rama y el otorgamiento de incentivos a quienes la conforman, y no la remoción o ratificación de jueces. Dicho sistema debe ser de fácil acceso para el ciudadano común.

Reforma a la justicia

En Agosto de 2011, el Gobierno Nacional y el Consejo de Estado presentaron ante el Congreso proyectos de Acto Legislativo para reformar el sistema judicial colombiano. Ambos pretenden sentar las bases constitucionales para hacer más eficiente, eficaz y transparente la justicia colombiana.

El debate de ambos proyectos se ha centrado principalmente en: i) la regulación de la tutela contra sentencias judiciales; ii) la modificación del sistema administrativo de la Rama Judicial; iii) el establecimiento de precedente judicial; iv) el otorgamiento de funciones jurisdiccionales excepcionales a particulares, notarios, centros de arbitraje y/o conciliación, y el otorgamiento de funciones jurisdiccionales permanentes a empleados judiciales; v) el monto del presupuesto de la rama judicial; vi) la forma de elección del Procurador General de la Nación; y vii) la doble instancia para aforados.

Tutela contra providencias judiciales: Los dos proyectos de Acto Legislativo contemplaban la posibilidad de interponer tutelas contra providencias judiciales (autos y sentencias), muy a pesar de que ha sido una de las fuentes de inseguridad jurídica y retraso de los procesos en Colombia.¹ En un principio, existió acuerdo para que la tutela contra providencias judiciales tuviera límites; en particular, que fuera presentada ante la misma jurisdicción que profirió la providencia –sea ordinaria o contenciosa–, dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de la providencia. El desacuerdo entre el Gobierno y las Cortes radicó en la eventual revisión del fallo de tutela por la Corte Constitucional. Desafortunadamente, en el primer debate de la reforma se decidió no modificar la actual regulación de tutela contra providencias judiciales, por lo cual el proyecto, que aún está en curso, dejó de lado uno de los puntos de reforma más relevantes para la justicia colombiana.

Modificación del sistema administrativo de la rama judicial: En su proyecto, el gobierno nacional propuso la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura (en sus salas Administrativa y Disciplinaria). En su reemplazo, propuso la creación de un Consejo Superior Judicial conformado por una Sala de Gobierno –de la que sean parte los presidentes de las altas cortes y sus delegados– y una Gerencia de la Rama Judicial. Por su parte, el Consejo de Estado propuso mantener el Consejo Superior de la Judicatura. En el primer debate del proyecto ante el Congreso,

se decidió mantener el Consejo Superior de la Judicatura en su Sala Disciplinaria, pero no en su Sala Administrativa. Esta sería reemplazada por una Sala de Gobierno de la Rama Judicial, conformada por los presidentes de las altas cortes y sus delegados. Dentro de las modificaciones realizadas, se destaca la inclusión de personas expertas en temas económicos y financieros en el órgano de gobierno de la Rama Judicial. Ellos podrán complementar las labores que realizan hoy los Magistrados en la definición de políticas públicas para la justicia.

Precedente judicial: La reforma a la justicia presentada por el Consejo de Estado planteaba el establecimiento de un precedente judicial, de tal forma que los jueces estuvieran sometidos a las interpretaciones de sus superiores jerárquicos. El precedente judicial otorga seguridad jurídica, aumenta la eficiencia judicial, disminuye la posibilidad de corrupción y promueve el debate jurídico ordenado y sistemático. Desafortunadamente, en el primer debate del proyecto ante el Congreso se desechó la propuesta, por lo cual se perdió una oportunidad para incrementar la seguridad jurídica y disminuir la corrupción en el país.

Ampliación de funciones jurisdiccionales: Otorgar funciones jurisdiccionales excepcionales a abogados, notarios y centros de arbitraje y conciliación puede ser una fórmula temporal efectiva para descongestionar la justicia. Este mecanismo ha sido utilizado, con éxito, para realizar divorcios y sucesiones ante notarios, lo que ha resultado en una descarga judicial. Por otra parte, facultar a empleados judiciales a realizar funciones que hoy son propias del juez es oportuno. En la actualidad, el juez está obligado a intervenir en demasiados actos procesales que podrían ser ejecutados, sin su presencia, por su equipo de trabajo. La medida permitirá que el juez se concentre en aquellas actuaciones que realmente requieren de un debate jurídico profundo, permitiendo una resolución más ágil del proceso.

Es importante mencionar que la propuesta, que ya fue aprobada en primer debate ante el Congreso, presenta cuestionamientos relacionados con: i) la pérdida de independencia y autonomía de la rama judicial; y ii) la forma en la cual serán involucrados los centros, notarios y abogados en la resolución de conflictos judiciales, sobre todo en lo relacionado con su control. Por esta razón, en caso de ser implementada, debe ir acompañada de una

regulación que permita mantener la independencia de la rama judicial.

Monto del presupuesto nacional: En el primer debate de la reforma ante el Congreso se acordó incrementar anualmente el presupuesto de la Rama Judicial en la inflación más 2% adicional. Así mismo, se asignará \$1 billón adicional dentro de los próximos cinco años (\$200.000 millones por año) para descongestionar la justicia. Dentro de las propuestas del Gobierno y el Consejo de Estado se echan de menos mecanismos de control a la ejecución de los mayores recursos para la justicia. La experiencia ha demostrado que los sistemas de zanahoria y garrote son efectivos para aumentar la eficiencia de las instituciones.

Forma de elección del Procurador y el Contralor: La formación de ternas para la elección de

Procurador y Contralor por las altas cortes ha politizado la justicia. La realización de “campañas” de elección ante las cortes no solo distrae la actuación de los jueces, sino que resta credibilidad e independencia a su labor. Por tal razón, la preparación de ternas para la elección del Procurador y el Contralor debe ser preparada por funcionarios ajenos a la rama judicial. No obstante, en el primer debate de la reforma ante el Congreso, se decidió dejar en manos de las Cortes la elección de estos funcionarios, contrario a lo que proponía el Gobierno en un principio.

Doble instancia para aforados: La doble instancia para aforados es uno de los aspectos positivos de la reforma a la justicia. Esta institución ha sido ampliamente aceptada internacionalmente y no existe un argumento de peso para excluirla en el caso de aforados.

Reforma Arbitral

El arbitraje es, por esencia, un mecanismo de resolución de conflictos alternativo a la jurisdicción del Estado. Encuentra su fundamento en que si las partes están facultadas para disponer de sus derechos, también lo están para pactar la forma en que un tercero decide sobre ellos; incluyendo el procedimiento a seguir y la ley aplicable.

Consciente de las falencias del régimen arbitral colombiano, el gobierno nacional presentó ante el congreso una reforma al estatuto de arbitraje nacional e internacional. A pesar de que la tendencia internacional muestra que las leyes monistas –que contemplan, en general, una misma regulación para el arbitraje nacional e internacional– son más efectivas y otorgan mayor seguridad jurídica, la reforma plantea un régimen dualista, que trata de forma diferente uno y otro tipo de arbitraje.

La regulación establecida en el proyecto para el arbitraje internacional es, en general, técnica y ajustada a los estándares internacionales, tomando como referente la ley UNCITRAL sobre arbitraje comercial internacional. El régimen de arbitraje nacional propuesto, por el contrario, adolece, entre otras, de las siguientes falencias:

Impide que las partes, de común acuerdo, pacten un procedimiento arbitral distinto del establecido en la ley, eliminando así uno de los elementos esenciales del arbitraje.

No faculta a los centros arbitrales a redactar reglamentos de procedimiento a los que las partes se puedan acoger para llevar a cabo su arbitraje, lo cual elimina el arbitraje institucional en Colombia e impide que las partes se acojan a uno de estos procedimientos, tal y como ocurre en el resto del mundo.

Prohíbe al Estado participar en arbitrajes técnicos, a pesar de que buena parte de las disputas en que participa el Estado versan sobre temas de infraestructura, que solo pueden ser resueltos con la presencia de técnicos.

Impide que cada una de las partes escoja un árbitro y que el tercer árbitro sea escogido por estos, en contravía con la práctica internacional. Esta prohibición ignora la realidad actual del arbitraje colombiano, en el que las partes se presentan a los centros arbitrales declarando haber escogido los árbitros de común acuerdo, sin revelar la existencia de un procedimiento previo e informal en el que cada parte escogió un árbitro y entre estos dos escogieron un tercero.

Establece la intervención del Ministerio Público en todos los procesos arbitrales en que intervenga una entidad pública, cuestión que no está contemplada en ninguna jurisdicción arbitral moderna. Es de la esencia del arbitraje que ningún tercero intervenga en él, a menos que las partes así lo dispongan.

Bibliografía

- Administrative Office of the US Courts, *The Federal Court System in the United States: An Introduction for Judges and Judicial Administrators in Other Countries*, 2010.
- Banco Mundial, *Diagnóstico de la Congestión en los Juzgados Civiles Municipales de Bogotá*, Febrero 2011.
- _____, *Doing Business 2011*, “Enforcing Contracts Methodology”, Banco Mundial, 2011.
- _____, *Doing Business en Colombia 2010*, Banco Mundial, 2010.
- Centro Nacional de Consultoría, Gran Encuesta sobre corrupción, 2011.
- Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2010-2011*.
- Corte Suprema de Estados Unidos.
- De la Calle, José Miguel, *Ensayo sobre una solución de los problemas de la Justicia en Colombia*.
- Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, World Economic Forum, 2011.
- International Property Rights Index, *Reporte 2011*, 2011.
- Jiménez, Juan, *Carrera Judicial y Evaluación del Desempeño*.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de Siles, Andrei Shleifer, y Robert Vishny, “Law and Finance”, *Journal of Political Economy*, V. 106, 1998.
- _____, “Legal Determinants of External Finance”, *Journal of Finance*, V. 52, enero de 1997.
- LAPOP, Barómetro de Las Américas.
- Messick, Richard, “Judicial Reform and Economic Development”, *World Bank Observer*, V. 14, No. 1, febrero de 1999.
- Ministerio de Justicia, Gobierno de Chile, Reforma Procesal Civil, *Informe Procesal Civil Foro*.
- McKinsey & Company, “Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos”, 2007.
- North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- Posner, Richard, “Creating a Legal Framework for Economic Development”, *The World Bank Observer*, V. 13, No. 1, febrero de 1998.
- Proyecto de Ley No. 19 de 2011, Exposición de Motivos.
- Transparency International, *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, 2007.
- Transparency International, *Global Corruption Barometer 2010*, 2010.
- United States Census Bureau.
- Webber, David, *Good Budgeting. Better Justice: Modern Budget Practices for the Judicial Sector*, Law and Development Working Paper Series, No. 3, Banco Mundial, 2007.

