

# JUSTICIA



**Independencia judicial.** Puesto entre 141 países .

Fuente: WEF (2019).

---

## DATOS DESTACADOS\*

---

### 1. Credibilidad

- En 2018 Colombia ocupó la posición **80** entre **126 países** en el Índice de Imperio de la Ley, ubicándose por debajo del promedio de América Latina.
- Solo el **30 %** de los colombianos confía en el sistema de justicia, lo que le ubica como una de las instituciones más desprestigiadas.
- Entre **1991** y **2017** se recibieron más de **2.000** denuncias contra fiscales y magistrados. Solo dos de ellas terminaron su trámite ante el Congreso y se encuentran bajo el estudio de la Corte Suprema de Justicia.

### 2. Eficiencia

- A finales del **2018** el inventario judicial colombiano ascendió a **1.905.067** casos (casi **90.000** casos más que el año anterior).
- En la jurisdicción ordinaria un proceso puede tomar en promedio entre **336** y **366** días para resolverse tan solo en primera instancia.
- En **2018** las conciliaciones extrajudiciales tramitadas solo representaron el **4,1 %** del total de ingresos de la rama judicial.
- Al compararse internacionalmente, Colombia obtiene peores resultados en materia de justicia que países que destinan menores recursos al sistema judicial (como porcentaje del PIB).

### 3. Calidad

- Colombia registró un puntaje de 2,9 sobre 7 en el indicador de independencia judicial del WEF, lo que lo ubica 111 entre 141 países.
- En Colombia la tasa de imputación de homicidios fue de **28,7 %** en 2018; el promedio mundial se encuentra alrededor del **60 %**.
- En el año **2018** había **191** programas de pregrado en Derecho, de los cuales únicamente **45 (23,6 %)** cuentan con acreditación de alta calidad vigente.

---

## PRINCIPALES RECOMENDACIONES

---

1. Acelerar la implementación de la Comisión de Disciplina Judicial.
2. Modernizar, consolidar y dar independencia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales.
3. Implementar modelos diferenciados de gestión judicial para los despachos, las oficinas de reparto judicial y las oficinas de apoyo administrativo.
4. Implementar el expediente electrónico como parte de una estrategia integral de justicia digital.
5. Promover el uso de sentencias de unificación.
6. Poner en marcha la propuesta para aumentar la calidad en los programas de Derecho.

\* Las fuentes de los datos seleccionados en esta sección se encuentran a lo largo del capítulo.



## PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE JUSTICIA

Tema	Indicador	Valor Colombia 2019	Ranking en América Latina 2019	Mejor país en América Latina 2019 (valor)	Fuente
Credibilidad	Ausencia de corrupción en la rama judicial (de 0 a 1) <sup>1</sup>	0,4	8 de 16	Uruguay (0,9)	World Justice Project
	Disponibilidad de leyes e información gubernamental de forma pública (de 0 a 1) <sup>1</sup>	0,6	6 de 16	Brasil (0,7)	World Justice Project
	Debido proceso legal y respeto de los derechos de los acusados (de 0 a 1) <sup>1</sup>	0,4	9 de 16	Costa Rica (0,7)	World Justice Project
Eficiencia	Número de días para hacer cumplir un contrato <sup>1</sup>	1.288	16 de 17	México (341)	<i>Doing Business</i> - Banco Mundial
	Costos asociados al cumplimiento de un contrato [porcentaje del valor de la demanda asumido por el demandante] <sup>1</sup>	45,8	17 de 17	El Salvador (19,2)	<i>Doing Business</i> - Banco Mundial
	Eficiencia del marco legal para resolver disputas (de 1 a 7) <sup>1</sup>	3,0	5 de 17	Chile (4,1)	WEF
Calidad	Independencia judicial (de 1 a 7) <sup>1</sup>	2,9	9 de 17	Uruguay (5,3)	WEF
	Índice Global de Impunidad (de 0 a 100)	66,5 <sup>2</sup>	11 de 15	Costa Rica (54,5)	Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia

Nota: 1. Indicador de percepción construido a partir de información obtenida a través de cuestionarios aplicados a la población general, expertos en el tema o ejecutivos de empresas. 2. Datos correspondientes al año 2017.



La credibilidad, la eficiencia y la calidad del sistema judicial son elementos fundamentales para que una nación pueda lograr un crecimiento sostenido y de largo plazo. Según Acemoglu, Johnson y Robinson (2004), las instituciones económicas que fomentan el crecimiento surgen cuando las instituciones políticas asignan el poder a grupos con intereses en la aplicación de los derechos de propiedad. De hecho, uno de los principales canales para que las cualidades del sistema judicial afecten el crecimiento de los países es la atracción de inversionistas, ya que, a la hora de tomar las decisiones de inversión, se evalúa qué tan rápido se resuelven las disputas comerciales, qué tan imparcial es el aparato judicial y qué tan oportuno es acceder a los mecanismos formales de justicia (Svensson, 1998; Mueller y Yurtoglu, 2000; Acevedo Rueda y Mora, 2008).

En los últimos años se han concretado acciones que han contribuido a mejorar el desempeño del sistema judicial. Por ejemplo, en 2015 la reforma de equilibrio de poderes fortaleció las instancias disciplinarias que juzgan a los altos funcionarios y prohibió la facultad que tenían los servidores públicos de nominar a sus allegados. Además, teniendo en cuenta el

alto número de procesos acumulados en el inventario judicial, entre 2010 y 2015 el país invirtió más de COP 2,3 billones en su plan de descongestión. De igual forma, la expedición del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del Código General del Proceso promovió la simplicidad y eficiencia en los procesos. Sin embargo, una reforma a la justicia para mejorar la credibilidad, la eficiencia y la calidad de la rama es una necesidad nacional.

Este capítulo presenta un análisis de la justicia colombiana desde una perspectiva de desarrollo económico y se enfoca en presentar un diagnóstico en tres frentes relacionados con la competitividad del país: (1) credibilidad, (2) eficiencia y (3) calidad. Para cada uno de estos temas se brinda un conjunto de recomendaciones dirigidas a mejorar la situación del país en materia de justicia. En la versión 2018 de este capítulo se hicieron 16 recomendaciones. Al cierre de esta edición, siete han sido parcialmente acogidas y están en proceso de implementación. La presente versión insiste en nueve recomendaciones cuya adopción sigue pendiente y mantiene aquellas en proceso de implementación, a la espera de que se adopten en su totalidad.



## CREDIBILIDAD<sup>3</sup>

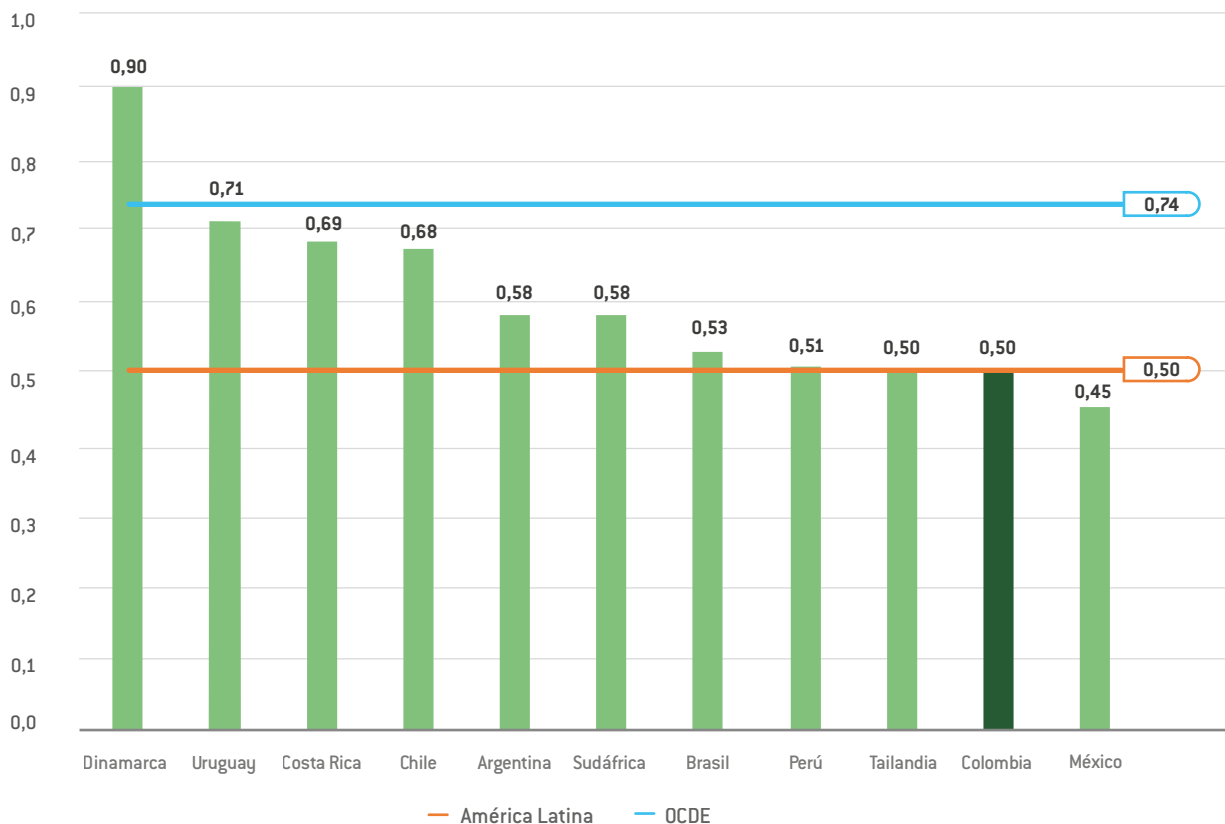
La credibilidad en el sistema judicial implica la creencia de que este no actuará de una forma arbitraria o discriminatoria que resulte dañina para los intereses nacionales o propios, sino que tratará a todos los ciudadanos de una forma igualitaria, justa y correcta (Montero, Zmerli y Newton, 2008; Baeza, 2011; López, 2016). La credibilidad de la justicia es especialmente importante, pues determina la voluntad de la ciudadanía de resolver sus conflictos a través de mecanismos de justicia formales.

El Índice de Imperio de la Ley es un indicador multidimensional que captura el predominio del Estado de Derecho<sup>4</sup> a través de 126 países, de acuerdo con las percepciones de la

ciudadanía y de expertos en materia de justicia (World Justice Project, 2019). Según este índice, Colombia ocupa el puesto 80 a nivel mundial con un puntaje de 0,50 sobre 1, lo que representa una caída de tres posiciones respecto al año anterior. La Gráfica 1 muestra que el desempeño del país en este indicador es considerablemente bajo, solo superior al de México entre los países de referencia. Además, Colombia presenta grandes brechas con respecto a otros países de la región como Uruguay, Costa Rica y Chile, y su puntaje está lejos del promedio de la OCDE. Específicamente, las mayores debilidades en este índice se concentran en los temas de orden y seguridad (puesto 113), justicia criminal (puesto 106) y ausencia de corrupción (puesto 94).

**Gráfica 1.** Índice de Imperio de la Ley (de 0 a 1, donde 1 representa un mejor desempeño). Colombia y países de referencia, 2018.

Colombia ocupa la posición 80 entre 126 países en el Índice de Imperio de la Ley. Entre países de referencia, solo supera a México.



Fuente: World Justice Project (2019).

3. Esta sección analiza la credibilidad de la justicia fundamentalmente a través de indicadores de percepción ciudadana.

4. Principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia (ONU, 2004).



## CREDIBILIDAD

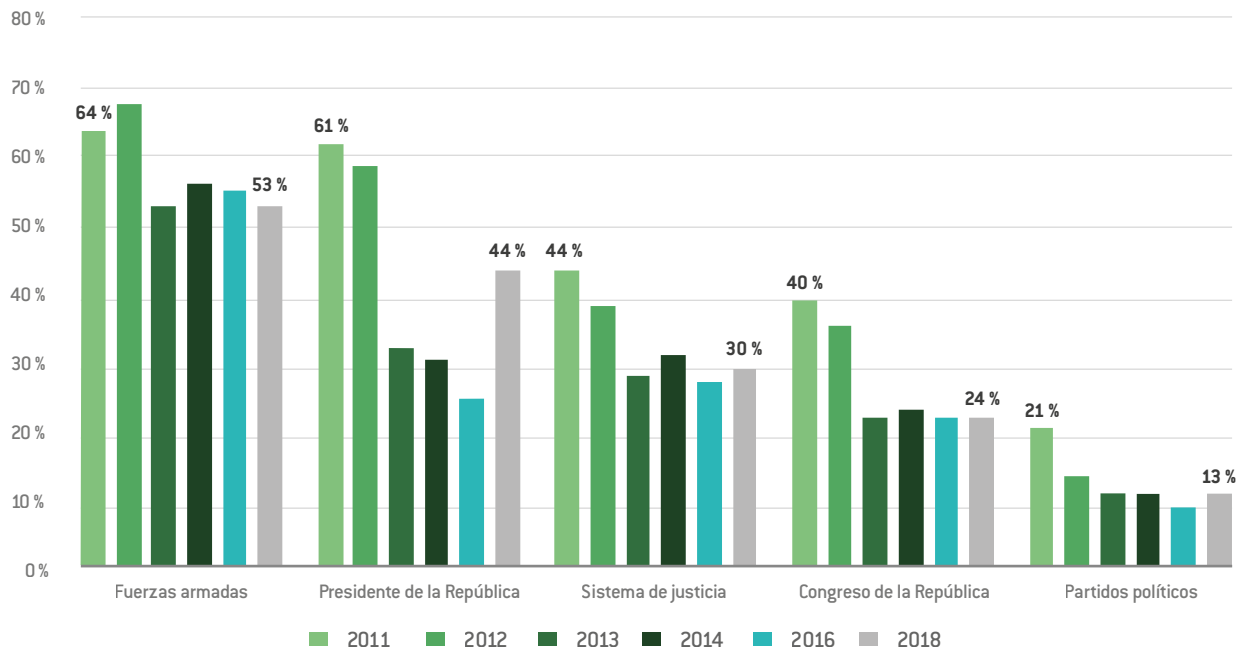
La baja calificación obtenida en el Índice de Imperio de la Ley puede asociarse con la poca confianza de la ciudadanía en la justicia: en 2018 solo el 30 % de los colombianos confiaba en el sistema de justicia. Esta percepción negativa ha incrementado alrededor de 14 puntos porcentuales desde el año 2011 (Gráfica 2).

Adicionalmente, resulta preocupante que la confianza en el sistema de justicia se encuentre entre las más bajas de la medición, solo por debajo de los partidos políticos y del Congreso de la República (Gráfica 2). Otra herramienta de estudio de la opinión pública, la encuesta Gallup Poll, revela que entre junio de 2012 y diciembre de 2018 la imagen desfavorable del sistema judicial se ha mantenido entre 70 y 85 %. Como consecuencia de las barreras de acceso a la justicia que afectan a la población, dentro de las cuales se encuentra la poca credibilidad del sistema judicial, el porcentaje de víctimas de un delito que interpusieron una denuncia fue de apenas 28,9 % en 2017 (DANE, 2017).

La imagen del sistema de justicia también se ha visto perjudicada por los recientes escándalos de corrupción en las altas cortes. Esto pone de manifiesto que es necesario fortalecer el proceso con el que se juzga a los integrantes de dichas cortes. El modelo actual, liderado por la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, ha recibido importantes críticas, como el perfil de los miembros de la Comisión, a quienes no se les exige ser abogados, la falta de herramientas para realizar labores de investigación y la existencia del antejuicio político (CEJ, 2017). “A estos defectos se le adjudica los pobres resultados hasta la fecha: desde 1991 se han recibido más de 2.000 denuncias contra fiscales y magistrados, solo una de ellas ha terminado su trámite ante el Congreso y se encuentra bajo el estudio de la Corte Suprema de Justicia<sup>5,6</sup>” (CEJ, 2017).

**Gráfica 2.** Porcentaje de personas que confían en instituciones del Estado. Colombia, 2011-2018.

En 2018 solo el 30 % de los colombianos confiaba en el sistema de justicia, lo que le ubica como una de las instituciones con peor imagen entre la ciudadanía.



Fuente: Observatorio de la Democracia. Cálculos: CPC.

5. Se trata del proceso contra el magistrado Jorge Pretelt. Al cierre de este informe, la Corte Suprema de Justicia se encontraba en estudio de pruebas y alegatos para proferir un fallo.

6. Un segundo caso se dio recientemente con la destitución del magistrado Gustavo Malo, quien está siendo investigado por la Corte Suprema de Justicia.



### RECOMENDACIONES

#### **Acción pública. Modificar la Ley 5 de 1992 para crear una instancia que reemplace a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes.**

Si bien por primera vez desde 1991 varios magistrados vinculados a escándalos de corrupción han sido investigados, juzgados e incluso apartados de sus cargos, es necesario fortalecer el proceso con el que se juzga a los integrantes de las altas cortes.

En línea con la propuesta del investigador de Dejusticia Rodrigo Uprimny, se recomienda modificar la Ley 5 de 1992 para crear por vía legal ordinaria una comisión de aforados<sup>7</sup>. Este órgano reemplazaría a la Comisión de Acusaciones, estaría conformado por comisionados independientes<sup>8</sup> elegidos por mérito y analizaría las denuncias contra magistrados. Los proyectos de acusación serían presentados ante la plenaria de la Cámara de Representantes, y esta última instancia debería decidir sobre las investigaciones. La modificación de este procedimiento por una ley ordinaria es viable jurídicamente<sup>9</sup>, además de ser eficiente, pues podría ser aprobada rápidamente. De igual forma, si los proyectos de acusación son presentados ante la plenaria de la Cámara, los procesos podrán contar con más exposición, seguimiento y monitoreo.

#### **Acción pública. Acelerar la implementación de la Comisión de Disciplina Judicial.**

La sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) es la instancia encargada de los procesos disciplinarios contra los funcionarios de la rama judicial. Sin embargo, este órgano ha sido cuestionado por sus influencias políticas y los perfiles de quienes la componen; adicionalmente, se ha visto salpicado en varios escándalos de corrupción.

El proyecto de equilibrio de poderes<sup>10</sup> eliminó la sala disciplinaria y creó la Comisión de Disciplina Judicial<sup>11</sup> en su reemplazo. No obstante, más de cuatro años después de haberse aprobado dicha modificación, este órgano aún no ha sido conformado debido a que la convocatoria para elegir a sus miembros fue declarada inconstitucional por el Consejo de Estado. Mientras tanto, la sala disciplinaria actualmente está integrada por funcionarios en provisionalidad y otros con periodo vencido, lo cual genera un riesgo alto de politización.

El CPC recomienda acelerar la implementación de este nuevo órgano, por lo que, en primer lugar, el Congreso de la República debe expedir una nueva legislación para la elección de las personas que lo conformarán. En ese sentido, es importante que el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Justicia y del Derecho elaboren un proyecto de ley con este propósito y que, además, sea aprobado de manera prioritaria en el Congreso<sup>12</sup>.

Es importante mencionar que, en el marco de la transformación del gobierno administrativo de la rama judicial establecido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, se plantea el traslado de las funciones disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura a un cuerpo colegiado existente (no es claro si esto hace referencia a la Comisión de Disciplina Judicial o a un órgano diferente).

#### **Acción pública. Fortalecer la rendición de cuentas en la rama judicial.**

Teniendo en cuenta que el Tercer Plan de Acción Nacional 2017-2019 de la Alianza Gobierno Abierto reconoce al Consejo de Estado como la institución con mayores avances en términos de transparencia y prevención de la corrupción gracias a su estrategia de rendición de cuentas (Alianza Gobierno Abierto, 2017), el CPC recomienda ampliar dicha estrategia a toda la

7. Para más información sobre la propuesta de Rodrigo Uprimny puede consultar la columna del 24 de septiembre de 2017 publicada en el siguiente enlace: <https://www.elespectador.com/opinion/comision-de-aforados-columna-714623>.

8. Para el CPC, los comisionados deberían contar con el título de abogado.

9. El proceso legal ordinario es viable jurídicamente ya que la Comisión de Acusaciones no tiene carácter constitucional.

10. Acto Legislativo N.º 02 de 2015.

11. La Comisión de Disciplina Judicial no solo evaluará los procesos de jueces, magistrados y fiscales, sino que también investigará las fallas de todos los empleados judiciales que conforman la rama.

12. Vale la pena mencionar que la Ley 1904 de 2018, que regula el proceso de elección del contralor, incluyó un artículo transitorio que permitiría hacer la convocatoria para la comisión de disciplina, ya que considera que las reglas establecidas en este articulado deben ser aplicadas a cualquier elección que realice el Congreso de la República. Sin embargo, lo ideal sería tener una ley especial y definitiva para esto.

rama judicial. Esta debe ser complementada con otras medidas que favorezcan la transparencia y la idea de justicia abierta en todas las cortes. Estas medidas complementarias son:

- Incentivar el acceso público a hojas de vida detalladas de magistrados, sus declaraciones de renta, su participación en sociedades y conflictos de interés<sup>13</sup>.
- Divulgar los procedimientos para elegir a los funcionarios en cargos de provisionalidad, así como las hojas de vida y relaciones con la rama judicial de los aspirantes a estos cargos<sup>14</sup>.

Cabe mencionar que las bases del PND 2018-2022 establecen una serie de acciones por realizar en conjunto entre la rama judicial y el Ministerio de Justicia, con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas en la Rama, cuya reglamentación e implementación están pendientes.

**Acción pública. Modernizar, consolidar y dar independencia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SNEJ), a través de una modificación de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996).**

Esta modificación implicaría tres reformas en cuanto a la generación de estadísticas en justicia:

1. La construcción de las estadísticas de la rama judicial se realiza a partir de información capturada de forma manual, por lo que puede estar sujeta a un gran número de errores y omisiones. Es importante fortalecer los sistemas de información para evitar la poca confiabilidad que ofrece el registro manual de información.
2. Para solucionar las críticas que diferentes actores realizan a las estadísticas que reporta el Consejo Superior de la Judicatura, se recomienda encargar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la coordi-

nación del SNEJ. Dicha reforma garantizaría que los datos de justicia cumplan con estándares internacionales, aprovechen los registros administrativos y se enmarquen en los lineamientos de política estadística de acuerdo con lo expuesto en el Plan Estadístico Nacional y con las normas técnicas de calidad que fije el Sistema Estadístico Nacional. Esta modificación permitiría contar con estadísticas de calidad, lo que es un elemento central para mejorar la percepción y la credibilidad en el sistema.

3. De igual forma, se recomienda hacer obligatorio el reporte de información por parte de las entidades de la rama ejecutiva que prestan servicios de justicia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, como las superintendencias. Esto es necesario para contar con un sistema de estadística en justicia unificado, que permita la comparación de indicadores de gestión, eficiencia y resultado de todas las entidades que imparten justicia.

Adicionalmente, es importante que la forma como se recoge la información estadística del movimiento de procesos permita hacer seguimiento por proceso individual, de tal forma que se pueda tener información confiable sobre los tiempos procesales.

Es importante mencionar que en las bases del PND 2018-2022 se anuncia una estrategia que busca establecer un sistema unificado de estadísticas coordinado por el DANE que incluya los servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo.

**Acción pública. Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de la rama judicial.**

Si bien el Consejo Superior de la Judicatura ha venido realizando labores de actualización y soporte de los sistemas de información, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) reconoce que los sistemas de información del sector justicia son dispersos e incompatibles, lo cual dificulta la construcción de indicadores estadísticos en la rama

13. La Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura han avanzado en sus mecanismos de rendición de cuentas y actualmente publican las HV de sus magistrados y la información de sus bienes.

14. Mediante la Circular PCSJC17 - 36 dirigida a las autoridades nominadoras de la Rama Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura evocó los lineamientos a aplicar cuando se realicen nombramientos por vacancia definitiva o transitoria.





## CREDIBILIDAD

(DNP, 2008). De hecho, entre el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal se cuentan más de 13 sistemas de información<sup>15</sup>.

En ese sentido, organizaciones como el BID enfocan su investigación en gestión financiera pública y calidad de las estadísticas, mejorando en un primer lugar la interoperabilidad de los sistemas de información (BID, 2011; 2015). El CPC recomienda la articulación de los sistemas que produ-

cen las estadísticas judiciales en Colombia, incluyendo la estandarización de conceptos para el cálculo de estas y la disponibilidad informática para garantizar la interoperabilidad entre los sistemas.

En las bases del PND 2018-2022 se reconoce la necesidad de garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información en el marco de transformación digital que adelanta la rama judicial. Es importante definir las acciones para avanzar en esa dirección.

15. Por ejemplo, el CSJ tiene el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial, Justicia Siglo XXI, el Sistema de Información de Gestión de Procesos y Manejo Documental y el Sistema Acusatorio Penal, entre otros; la Fiscalía General de la Nación tiene el Sistema Penal Oral Acusatorio, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo; el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses cuenta con el Sistema de Información para el Registro de Cadáveres y Desaparecidos, la Localización de Información Forense Estadística, el Sistema de Administración de la Información de los Laboratorios Forenses, los Sistemas de Información Clínica y Odontología Forense y el Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.



## EFICIENCIA<sup>16</sup>

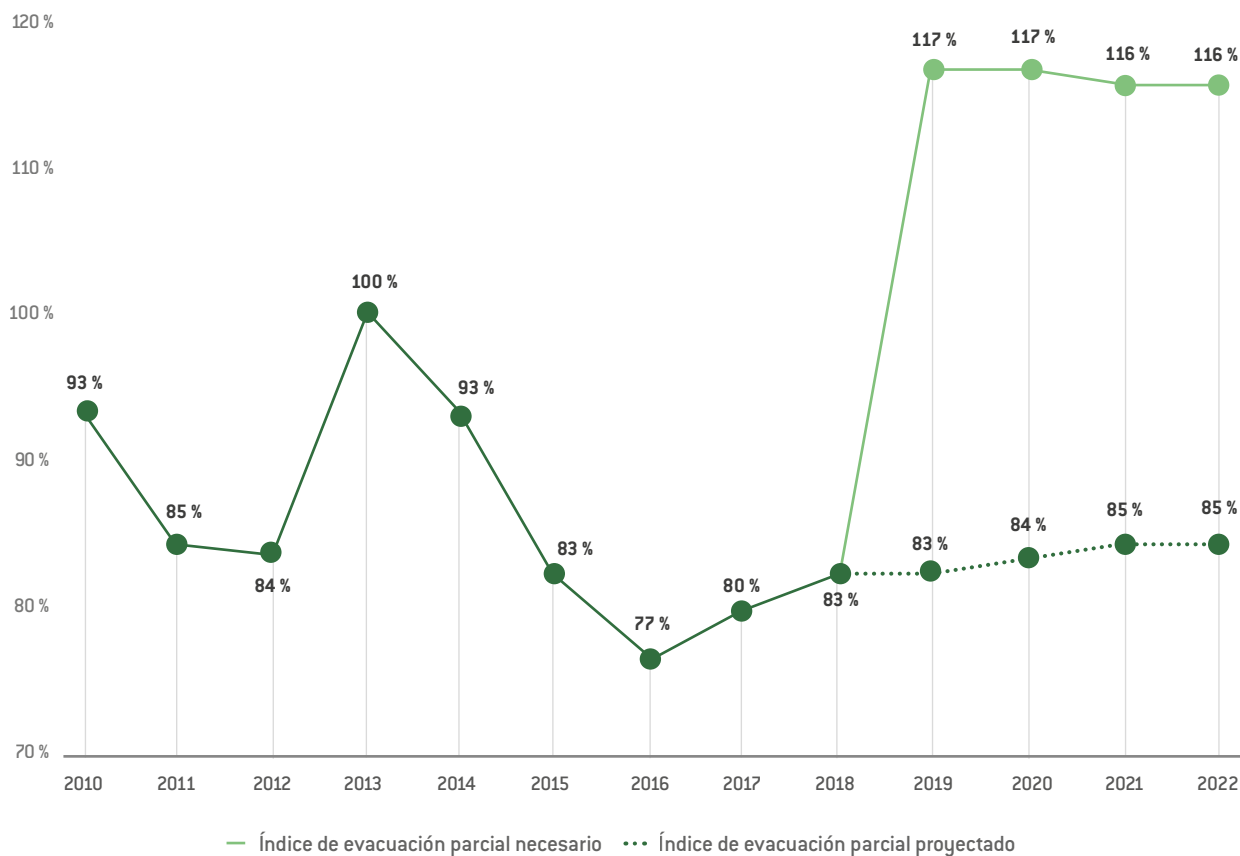
Un sistema judicial eficiente resuelve los procesos en tiempos razonables y es accesible para la ciudadanía. En Colombia este sistema acumula un gran número de casos atrasados, lo cual debilita los derechos individuales y de propiedad, y limita el crecimiento del sector privado. Estas ineficiencias entorpecen el acceso de la sociedad al sistema formal de justicia, lo que mina la confianza en la democracia, el Estado de derecho y la capacidad de hacer respetar los derechos (Dakolias, 1999; Salazar, Fernández y Gutiérrez, 2018).

A finales del 2018 el inventario judicial colombiano ascendió a 1.905.067 casos (casi 90.000 casos más que el año ante-

rior). De hecho, el Índice de Evacuación Parcial Efectivo (IEPE)<sup>17</sup>, en su medición más reciente, registró un valor de 82,6 %, lo que significa que por cada 100 casos que entraron a la rama judicial en 2018 se evacuaron 83. Si bien esto representa una mejora respecto al año anterior, sigue siendo una de las mediciones más bajas desde el 2010 (Gráfica 3). Además, la Gráfica 3 revela que, si se mantiene la tendencia, para el final del periodo presidencial el IEPE está lejos de ser suficiente para evacuar todos los procesos en el inventario. De hecho, el actual Gobierno necesitaría un IEPE entre el 117 % y el 116 % para poder contar con una justicia al día en 2022.

**Gráfica 3.** IEPE necesario para contar con una justicia al día vs. IEPE proyectado. Colombia, 2010-2022.

Para tener una justicia al día en 2022 es necesario evacuar anualmente 116 procesos por cada 100 ingresos. En 2018 se evacuaron 83.



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, 2018. Cálculos: CPC.

16. Esta sección analiza la eficiencia del sistema judicial en dos dimensiones: eficiencia en la gestión de procesos y eficiencia del gasto público en materia de justicia.

17. El Índice de Evacuación Parcial Efectivo es la relación de egresos efectivos como proporción de los ingresos efectivos.



## EFICIENCIA

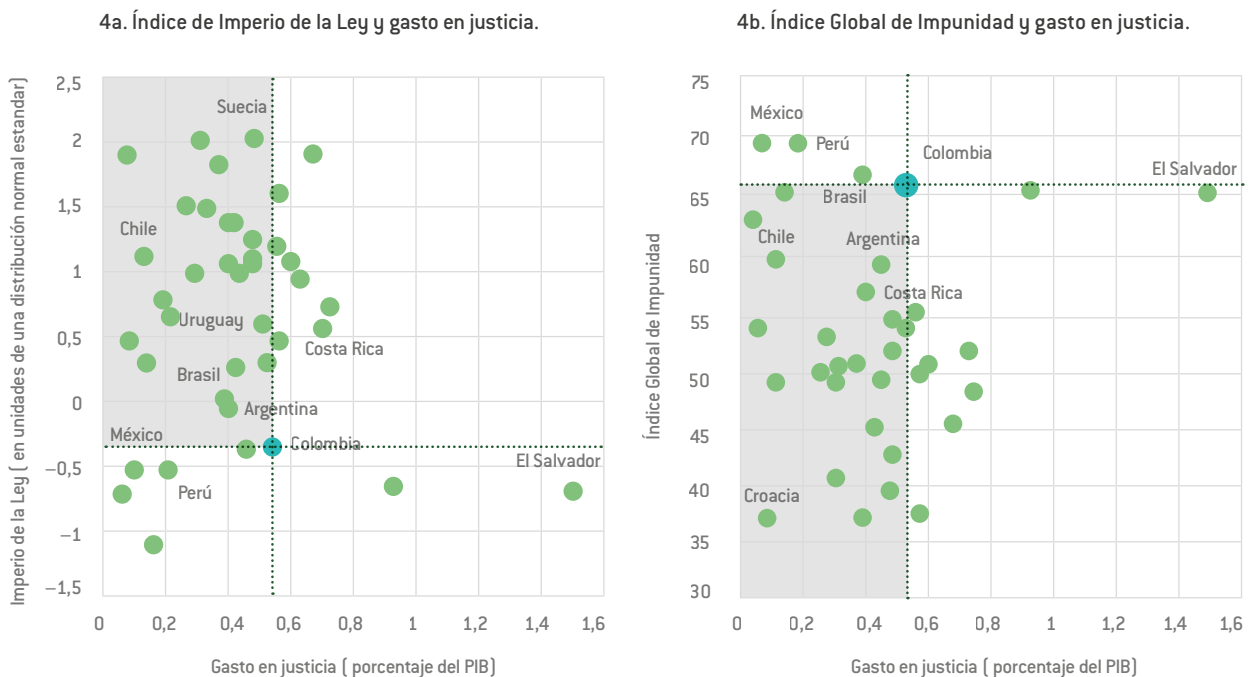
Una forma de medir la eficiencia del sistema judicial es analizar la relación que existe entre el gasto público y los indicadores internacionales de impunidad e imperio de la ley (véase sección de credibilidad). Al realizar una comparación internacional teniendo en cuenta el gasto en justicia como porcentaje del PIB, el resultado de Colombia en el Índice de Imperio de la Ley es más bajo de lo que se esperaría (Gráfica 4a). Del mismo modo, el Índice Global de Impunidad es alto teniendo en cuenta los recursos orientados al sistema de justicia (Gráfica 4b) (Salazar, Fernández y Gutiérrez, 2018).

“Acceder a la justicia es muy importante para los ciudadanos, individualmente, pero así mismo en el campo econó-

mico, el que las firmas puedan resolver disputas de manera ágil es importante para el crecimiento empresarial” (Salazar, Fernández y Gutiérrez, 2018). El indicador de cumplimiento de contratos del *Doing Business* mide, en tiempo y costo, el impacto del sistema judicial sobre el desarrollo de los negocios percibido por los empresarios<sup>18</sup>. En lo referente al indicador de tiempo, Colombia registra un total de 1.288 días, lo equivalente a más de tres años y medio, y es muy superior al resto de países de la medición. En lo que respecta a costos del proceso, el país reporta un 46 % del valor demandado, de manera que obtiene el mayor costo de América Latina.

**Gráfica 4.** Índice de Imperio de la Ley, Índice Global de Impunidad y gasto en justicia<sup>19</sup> como porcentaje del PIB. Colombia y países de referencia, 2016.

A pesar de los recursos que Colombia destina al sector, un número considerable de países obtiene mejores resultados en materia de justicia con menores niveles de gasto.



Fuente: Salazar, Fernández y Gutiérrez (2018).

18. Estos indicadores tienen en cuenta una serie de supuestos para determinar un tipo de proceso que permita ser evaluado de país a país. Para ver más detalles consulte:

<http://espanol.doingbusiness.org/Methodology/Enforcing-Contracts>.

19. Respecto a la comparación del gasto con indicadores de desempeño, los autores señalan que “su interpretación debe realizarse con suma cautela pues las instituciones y funciones involucradas en la prestación de servicios de justicia suelen diferir sustancialmente entre países” (Salazar, Fernández y Gutiérrez, 2018).



## EFICIENCIA

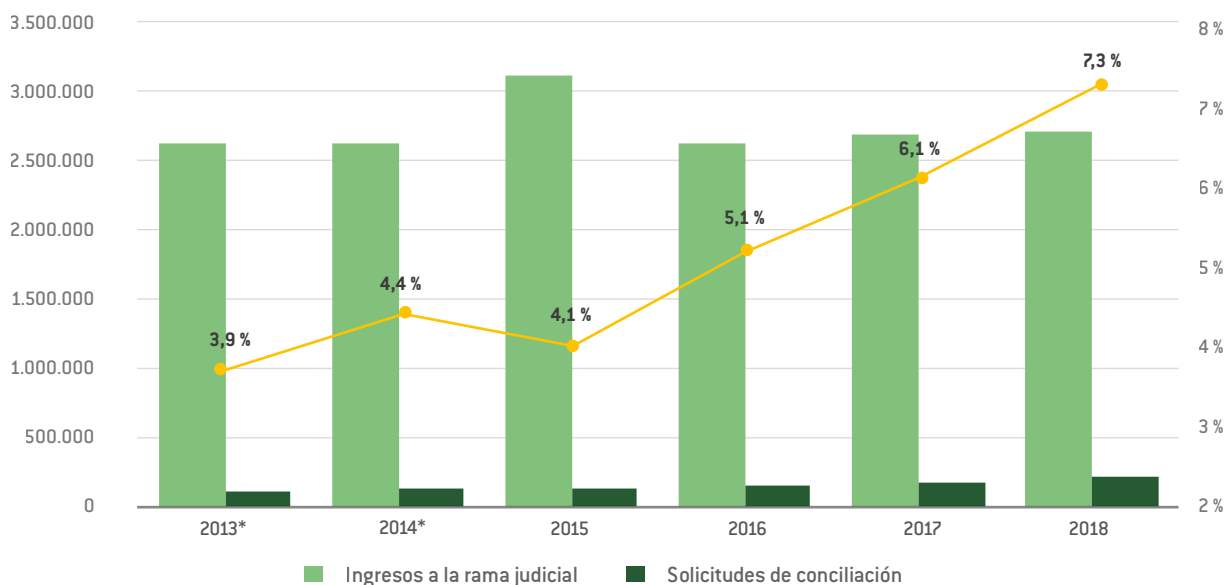
Las ineficiencias que existen en el sistema de justicia se ven reflejadas en los tiempos procesales. Por ejemplo, en la jurisdicción ordinaria un proceso<sup>20</sup> puede tomar en promedio entre 336<sup>21</sup> y 366<sup>22</sup> días para resolverse en primera instancia y 157 días adicionales en segunda (CEJ y Consejo Superior de la Judicatura, 2015). En comparación, en 2018 el 71 % de las conciliaciones extrajudiciales en derecho se resolvieron<sup>23</sup> en menos de tres meses, por lo que los métodos de resolución de conflictos se constituyen como alternativas eficientes de acceso a la justicia (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019).

La Ley 23 de 1991 impuso, entre otras, las figuras de la conciliación y el arbitraje como mecanismos para resolver conflictos. Estas buscan que las partes involucradas puedan gestionar por sí mismas la solución de sus diferencias, con

el soporte de un conciliador. Dicho mecanismo se ha convertido en una herramienta fundamental a la hora de promover la eficiencia en la rama judicial. Por ejemplo, el costo promedio de una conciliación de hasta 30 millones es solo del 3 % de este valor, y 3 de cada 10 conflictos se resuelven en menos de una semana. En consecuencia, el ahorro derivado a través de las conciliaciones entre 2002 y 2014 superó los COP 1,6 billones (Cámara de Comercio de Bogotá, CEJ y DNP, 2015). No obstante, la Gráfica 5 muestra que, si bien el número de conciliaciones tramitadas pasó de 103.106 en 2013 a 198.695 en 2018, el uso de este mecanismo aún es relativamente bajo respecto a la justicia formal; en 2018 las conciliaciones tramitadas solo representaron el 7,3 % del total de ingresos de la rama judicial.

**Gráfica 5.** Conciliaciones extrajudiciales (en derecho y en equidad) tramitadas respecto a ingresos totales a la rama judicial. Colombia, 2013-2018.

Si bien el mecanismo de conciliación ofrece ventajas de eficiencia en tiempo y costo, su uso aún no está extendido en el país.



\*No incluye conciliaciones extrajudiciales en equidad.

Fuente: Informe de la rama judicial al Congreso de la República; Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición y DNP. Cálculos: CPC.

20. Se tienen en cuenta procesos enmarcados en el esquema de oralidad, el cual ha sido implementado gradualmente en todas las jurisdicciones a través de las Leyes 906 de 2004, 1123 de 2007, 1149 de 2007, 1285 de 2009, 1395 de 2010 y 1437 de 2011. Si bien aún existen procesos escriturales en el inventario de la rama judicial, estos se consideran residuales (Consejo Superior de la Judicatura, 2015).

21. Proceso oral en la especialidad penal.

22. Proceso oral en la especialidad laboral.

23. Las principales formas de resolución de las conciliaciones en 2018 fueron: conciliación total (48%), constancia de inasistencia (20%) y constancia de no acuerdo (19%).



### RECOMENDACIONES

#### **Acción pública. Implementar modelos diferenciados de gestión judicial para los despachos, las oficinas de reparto judicial y las oficinas de apoyo administrativo.**

En la actualidad, en los despachos judiciales los jueces cumplen labores administrativas y de justicia. Al realizar esta doble función, es posible que sus funciones jurisprudenciales se vean entorpecidas por los procesos gerenciales que deban ejercer. Se lograría una mayor eficiencia con modelos de gestión diferenciados en los cuales los jueces se concentran únicamente en la administración de justicia, mientras que la gestión administrativa es realizada por personal entrenado en ese campo. Modelos de este tipo han sido implementados en Costa Rica, Perú, Paraguay y Chile, países en los que la atención al público, la gestión documental y las notificaciones son tareas realizadas por personal administrativo (Vargas, 2006).

En línea con lo anterior, se recomienda incluir en cada despacho un modelo gerencial que les permita a los jueces cumplir con sus funciones jurisprudenciales mientras otro profesional se encarga de los aspectos administrativos. Para cumplir este propósito se aconseja que las oficinas de apoyo administrativo adopten una posición gerencial, al tiempo que las de reparto tengan la labor de mejorar el flujo de casos en los despachos a través de una priorización y categorización de los casos de acuerdo con su complejidad y tiempo de retraso. Finalmente, ya que estos modelos establecen funciones diferenciadas para jueces y el personal de apoyo, es importante establecer nuevos estándares de carga razonable que tengan en cuenta las nuevas modificaciones.

Cabe mencionar que en 2017 el Gobierno Nacional, con apoyo del Banco Mundial, entregó el diseño de un modelo de gestión diferenciado para la rama judicial, que recibe el nombre de Modelo Integrado Único de Negocio. Sin embargo, no ha sido implementado. Por lo tanto, se sugiere que este modelo incluya las recomendaciones presentadas en este apartado y que se empiecen a ejecutar las acciones pertinentes de manera prioritaria.

#### **Acción pública. Promover el uso de la conciliación extrajudicial y su implementación virtual.**

Si bien la conciliación extrajudicial es un requisito de procedibilidad para acceder al sistema formal de justicia<sup>24</sup>, también debe estar acompañada con estrategias de divulgación y pedagogía que impulsen la aplicación voluntaria de los mecanismos. De hecho, se ha señalado que la procedibilidad estaría funcionando como una imposición para los usuarios, pero no ha sido efectiva para que finalicen el proceso por esta vía (Cámara de Comercio de Bogotá, CEJ y DNP, 2015). En consecuencia, es fundamental promover la idea de que el mecanismo es una forma de solucionar las controversias desde una instancia temprana, en lugar de entenderlo como una formalidad para acceder a un proceso largo y oneroso.

De igual modo, se recomienda poner en marcha un portal de conciliaciones en línea, similar al sitio Online Dispute Resolution de la Unión Europea. Esta plataforma únicamente atendería casos específicos y de menor complejidad y enviaría los casos sin resolución al sistema formal de justicia.

Cabe señalar que las bases del PND 2018-2022 enuncian una estrategia de promoción de los métodos de resolución de conflictos en zonas estratégicas de intervención integral<sup>25</sup>. Es importante definir acciones para avanzar en este ámbito.

#### **Acción pública. Crear un servicio de triage para clasificar los conflictos que ingresen a la rama judicial.**

Al considerar el alto número de procesos en el inventario, y teniendo en cuenta que de no acelerar los resultados la acumulación será desbordante, se requiere una estrategia que permita solucionar los conflictos de manera rápida y eficiente. Por lo tanto, se recomienda establecer un *triage* para atender los casos vía conciliaciones o mecanismos formales de impartición de justicia (CEJ, 2017). Los casos serán clasificados en menor complejidad, complejidad mediana y procesos complejos, los cuales serán resueltos de la siguiente forma:

24. La conciliación es requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para reparación directa, acciones de nulidad y restablecimiento de derechos; a la jurisdicción civil, cuando se trate de procesos declarativos, y a la jurisdicción familia, con base en lo establecido en el artículo 40 de la Ley 640 de 2001.

25. El Consejo de Seguridad Nacional declarará Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) a territorios que sean relevantes para la seguridad nacional, la protección del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, activos estratégicos de la Nación y aquellos que sean más afectados por la criminalidad y las economías ilícitas, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado.

1. **Menor complejidad:** Si el proceso es de menor complejidad o tiene altas posibilidades de lograr un acuerdo, el juez orienta a las partes para que resuelvan el conflicto mediante conciliación.
2. **Complejidad mediana:** Cuando es un proceso contencioso de mediana complejidad en el cual las partes se niegan a conciliar, el juez debe agendar audiencias. Sin embargo, al ser un proceso de dificultad intermedia, debe ser resuelto como máximo en la segunda audiencia.
3. **Procesos complejos:** Si el proceso exige discusiones en derecho de alta complejidad y no existe jurisprudencia que regule la decisión, el juez deberá acordar con las partes las audiencias que considere necesarias para resolver la controversia.

### **Acción pública. Implementar el expediente electrónico como parte de una estrategia integral de justicia digital.**

Según el informe de la rama judicial de 2017 al Congreso de la República, la unidad informática del Consejo Superior de la Judicatura inició internamente el desarrollo del denominado Software Justicia XXI Web, con el propósito de iniciar la adopción gradual del expediente electrónico por parte de los despachos judiciales de las pequeñas ciudades que aún no contaban con este programa. Estas mejoras también ayudarán a efectuar las notificaciones y citaciones de manera electrónica. Sin embargo, esto únicamente resultará en la adopción de la arquitectura tecnológica necesaria para desarrollar el expediente.

Por lo anterior, se reitera la recomendación de acelerar la puesta en marcha del expediente de justicia digital, lo que va en línea con el Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial del año 2012, el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018 y el Plan Decenal de Justicia 2017-2027. Esta herramienta podrá acelerar y aumentar la eficiencia en los procesos ya que permitirá la consulta en línea y el seguimiento a los casos, además de significar ahorros en tiempos de archivo y gestión documental.

Entre los objetivos de las bases del PND 2018-2022 está la implementación del expediente electrónico en los operadores de justicia del Ejecutivo. Además de precisar la estrategia para alcanzar dicho objetivo, el CPC recomienda ampliar esta herramienta a toda la rama judicial. También es importante

mencionar el memorando de entendimientos firmado por el Gobierno Nacional y la rama judicial a finales del año pasado, acuerdo con el cual se busca iniciar un plan piloto para implementar el expediente electrónico judicial. Es importante conocer el avance en la implementación de esta iniciativa.

### **Acción pública. Evaluar las disparidades de la capacidad de respuesta de la justicia a nivel nacional.**

Teniendo en cuenta que los niveles de eficiencia de la justicia ordinaria pueden variar bastante a nivel regional (según circuito y municipio), el CPC se alinea con la propuesta de Salazar, Fernández y Gutiérrez (2018), quienes recomiendan realizar una evaluación de la distribución de la capacidad de respuesta de la justicia frente a la demanda de servicios. Esta evaluación serviría como insumo para una eventual redistribución de recursos humanos, tecnológicos y financieros en las distintas jurisdicciones judiciales que contribuya a incrementar la eficiencia del sistema judicial.

Dicha evaluación podría realizarse de manera conjunta entre el Consejo Superior de la Judicatura y la CEJ, teniendo en cuenta que ambas entidades han elaborado estudios en materia de eficiencia de la justicia como el *Estudio de tiempos y costos procesales* (CEJ y Consejo Superior de la Judicatura, 2015).

### **Acción pública. Continuar con las mediciones de necesidades jurídicas insatisfechas a nivel nacional.**

Es importante realizar de manera periódica mediciones de las necesidades jurídicas de la población, como la realizada de manera conjunta entre el DNP y el DANE en 2016. Estas pueden ser empleadas como una herramienta de descongestión puesto que a partir de sus resultados es posible alinear la oferta de justicia de acuerdo con la demanda y requerimientos de la población, fortaleciendo los servicios que más se necesiten.

Adicionalmente, tener un mejor diagnóstico de las necesidades jurídicas permite prever eventuales cambios en la demanda de justicia. Este punto es clave, pues muchas veces las diferencias en la productividad de los operadores de justicia, medida a partir del IEPE, están más relacionadas con la volatilidad de los ingresos efectivos que con cambios significativos en la producción promedio de cada despacho (Camacho, Villamil, Rico y Ramos, 2019).



## CALIDAD<sup>26</sup>

La independencia de la justicia es una condición necesaria para aplicar el derecho de manera imparcial pues inhibe la influencia ejercida por grupos de poder. De hecho, la independencia judicial ha sido identificada como un factor determinante para el crecimiento del PIB y la estabilidad política en la medida en que garantiza que se cumplan los contratos y se respeten los derechos de propiedad (Feld y Voigt, 2003; Tommasi, Iaryczower y Spiller, 2002).

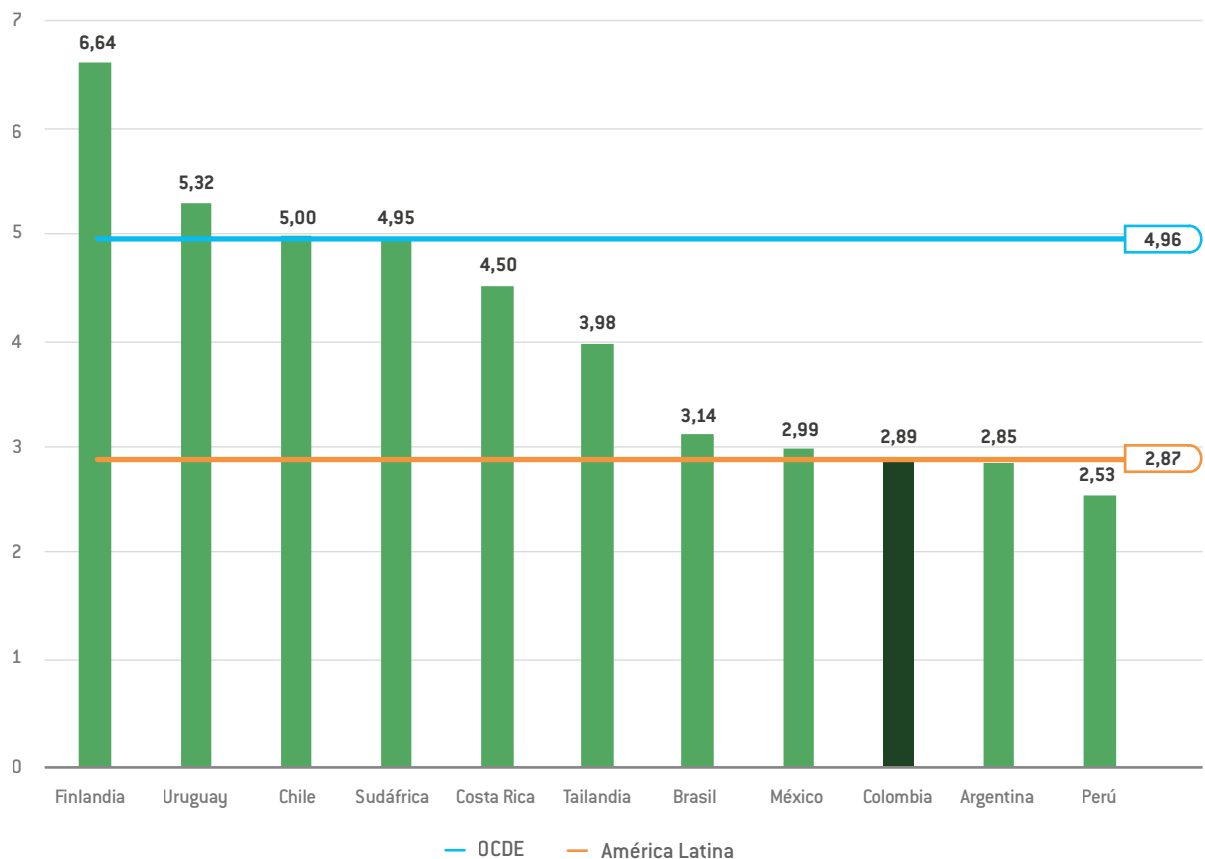
El indicador de independencia judicial construido por el WEF a partir de la Encuesta de Opinión Empresarial revela qué tan independiente es la justicia de la influencia de miembros del Gobierno, individuos o empresas. En Colombia se percibe que el sistema judicial no es independiente,

entre los países de referencia, solo Argentina y Perú tienen una peor percepción en materia de independencia judicial (Gráfica 6). En este indicador, Colombia ocupó el puesto 111 entre 141 países en 2019.

En materia de seguridad jurídica, la multiplicidad de recursos de impugnación ha afectado la certeza sobre las providencias judiciales. Actualmente, frente a una decisión judicial existen recursos ordinarios (reposición y apelación) y recursos extraordinarios (casación y revisión). Sin embargo, la materia más preocupante radica en la posibilidad de presentar tutelas contra sentencias judiciales, generando, virtualmente, una tercera instancia que produce aún más incertidumbre sobre las decisiones en el sistema de justicia (CEJ, 2017).

**Gráfica 6.** Independencia judicial (de 1 a 7, donde 7 representa mayor independencia). Colombia y países de referencia, 2019.

Colombia ocupa la posición 111 entre 141 países en materia de independencia judicial. Entre los países de referencia, solo supera a Perú y Argentina.



Fuente: WEF (2019).

26. Este apartado entiende la calidad del sistema judicial desde cuatro dimensiones: independencia judicial, seguridad jurídica, impunidad y profesionalización.

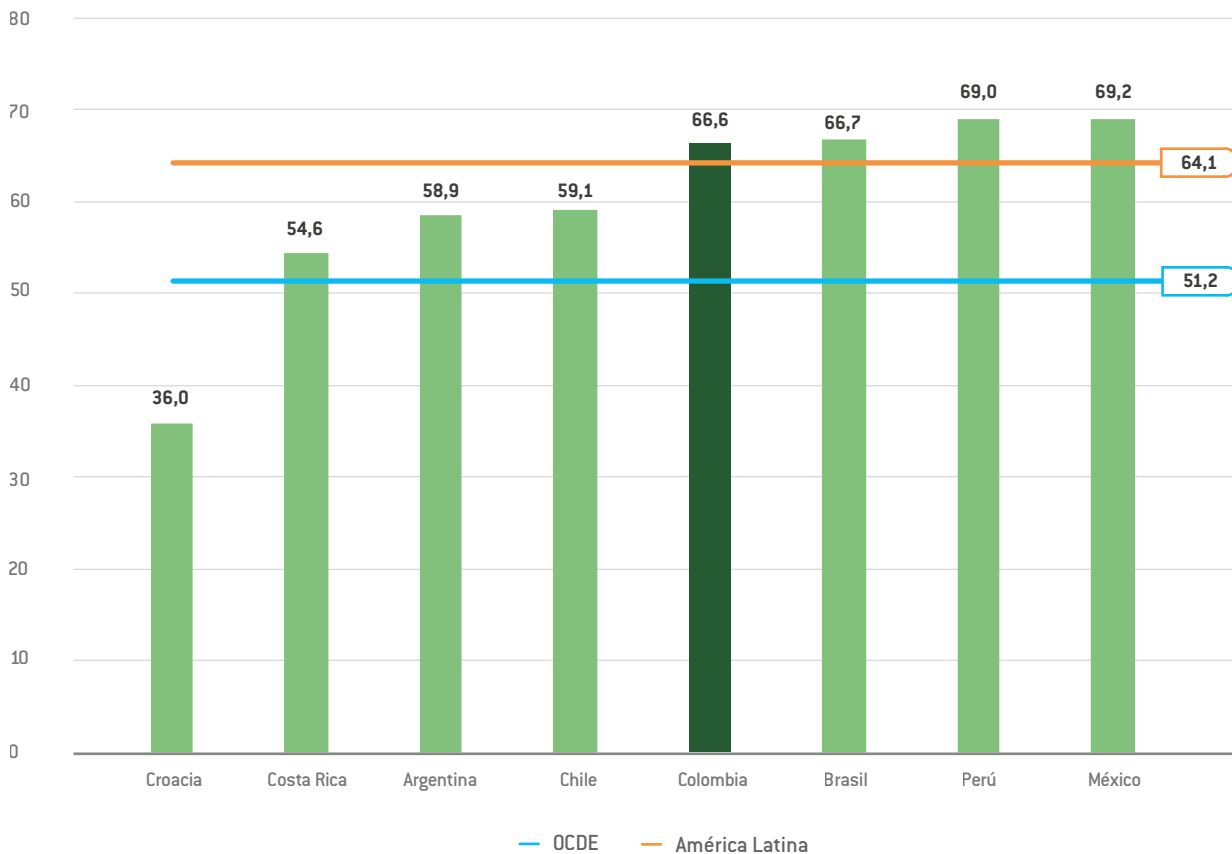
## CALIDAD

Un sistema judicial de calidad debe reducir la impunidad a su mínima expresión. Según el Índice Global de Impunidad elaborado por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESJ) (2017)<sup>27</sup>, que analiza atributos estructurales y funcionales de los sistemas de justicia y seguridad de 69 naciones, Colombia se ubica como el octavo país con mayores niveles de impunidad de la medición. Si bien a nivel regional Colombia obtiene un mejor desempeño que países como Perú o México, su puntaje aún supera el promedio de América Latina y está muy por encima de los niveles de impunidad presentes en los países de la OCDE (Gráfica 7).

Puntualmente, en lo que respecta al homicidio, a pesar de que es un delito priorizado por la Fiscalía General de la Nación, la impunidad en este crimen aún es bastante elevada. Por ejemplo, la tasa de imputación de homicidios, que se halla a partir de la proporción de casos para los que se imputa un crimen, arroja resultados desalentadores: en 2018 esta tasa fue de 28,7 % en Colombia, lo que representa un máximo histórico (Fiscalía General de la Nación, 2019), frente al promedio mundial de 60 % (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2013).

**Gráfica 7.** Índice Global de Impunidad (menor puntaje representa un mejor desempeño). Colombia y países de referencia, 2017.

Colombia es el octavo país (entre 69) con mayores niveles de impunidad según el Índice Global de Impunidad, por encima de los promedios de América Latina y OCDE.



Fuente: Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.

27. El CESJ entiende la impunidad como un fenómeno multidimensional que va más allá del análisis de los delitos susceptibles de ser castigados. Con base en esto, mide la impunidad desde dos criterios: la funcionalidad de los sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos, y la capacidad estructural o instalada con la que cuentan los países.





## CALIDAD

En Colombia se han realizado avances en materia de profesionalización de la rama judicial. La Constitución de 1991 elevó el régimen de carrera judicial a rango constitucional para garantizar la calidad de los funcionarios y empleados de la rama. De acuerdo con la Ley 270 de 1996, el propósito de dicho régimen es perseguir características propias de la independencia judicial. Esto, en la rama judicial, se traduce en que los profesionales de carrera son vinculados mediante procesos meritocráticos que buscan garantizar la idoneidad de jueces y magistrados (CEJ, 2017).

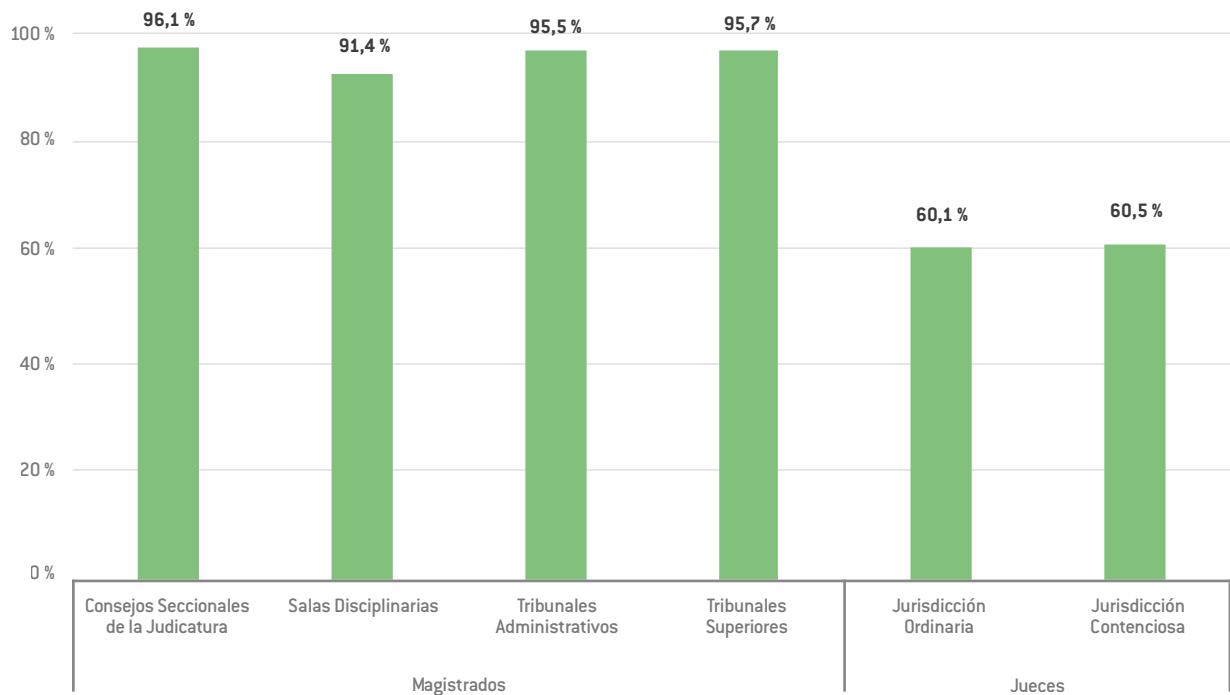
Si bien en el 2018 más del 90 % de los magistrados se encontraban en el régimen de carrera, solo el 60 % de los jueces hacía parte de dicho sistema; el 40 % restante corresponde a jueces provisionales y de descongestión que no deben superar los concursos y exámenes de conocimiento a los que están sujetos los jueces del régimen de carrera (Gráfica 8). No obstante, se han detectado varias falencias

en el sistema de carrera judicial como: incumplimiento de los términos de los concursos, irregularidades con los exámenes de ingreso, falta de incentivos para la formación académica de los jueces, entre otros (CEJ, 2017).

La calidad y el buen funcionamiento de la justicia también se ven determinados por la formación de los profesionales que conforman la rama judicial. En el año 2018 había 191 programas de pregrado en Derecho, de los cuales únicamente 45 (23,6 %) contaban con acreditación de alta calidad vigente (Ministerio de Educación, 2019). De acuerdo con García (2010), a pesar de que el derecho es una profesión de alto impacto social, no existen filtros suficientes que garanticen su calidad, como el modelo de colegiatura de abogados similar al *barreau* en Francia. Los requisitos para ser juez en Colombia también son muy bajos: por ejemplo, un abogado con dos años de experiencia en cualquier actividad jurídica puede ser juez municipal.

**Gráfica 8.** Cobertura del régimen de carrera judicial. Colombia, 2018.

En el 2018 más del 90 % de los magistrados se encontraban en el régimen de carrera, pero solo el 60 % de los jueces hacía parte de este sistema.



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, 2018.

## RECOMENDACIONES

### Acción pública. Mejorar la formación de los jueces.

Para aumentar la calidad del sistema de justicia, es necesario mejorar el perfil de los jueces. En línea con la CEJ (2017), se sugiere:

- Realizar capacitaciones obligatorias presenciales una vez al año, salvo cuando se trate de la entrada en vigor de reformas a los códigos procesales en las que se demande un nivel más intensivo de formación. Para evitar que estas capacitaciones interfieran con el trabajo de los jueces (por ejemplo, las fechas pueden coincidir con audiencias), se recomienda definir las fechas de capacitación desde el inicio del año.
- Fortalecer la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla otorgándole mayor capacidad y autonomía y mejores herramientas para identificar las necesidades de formación. Entre los programas de la Escuela Judicial se deben incluir actualizaciones de conocimientos especiales que requieren los jueces, para lo cual este organismo debe estar en permanente contacto con los abogados litigantes, con la academia y con empresarios para establecer en dónde existen vacíos de conocimiento.

### Acción pública. Reforzar el régimen de carrera judicial.

Teniendo en cuenta el bajo porcentaje de funcionarios de la rama adscritos mediante el sistema de carrera judicial, el CPC recomienda realizar reformas en los siguientes aspectos:

- Si bien la Sentencia C-713 de 2008 de la Corte Constitucional estableció el uso obligatorio de las listas de elegibles para el nombramiento de funcionarios, aún persiste la discrecionalidad en el nombramiento de funcionarios provisionales. Por lo tanto, el CPC sugiere que la rama judicial y la sociedad civil realicen seguimiento al uso efectivo de las listas de elegibles.

- El CPC recomienda revisar el sistema de evaluación de desempeño de los funcionarios de carrera, ya que en la práctica este no cumple con su objetivo. De igual forma, es importante que los resultados de las evaluaciones sean públicos<sup>28</sup>.

Es importante mencionar que el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el acuerdo PCSJA18-11077 de 2018, convocó a concurso de méritos la totalidad de los cargos de funcionarios y empleados de la Rama Judicial a nivel nacional.

### Acción pública. Promover el uso de sentencias de unificación.

La Ley 1437 de 2011 consagra el deber de las autoridades de extender los efectos de las sentencias de unificación<sup>29</sup>, lo cual es clave para aumentar la seguridad jurídica y la coherencia en las decisiones. Para promover su uso se sugiere que en el Consejo de Estado y en la Corte Constitucional se establezcan parámetros claros para la identificación de las sentencias de unificación, que se generen espacios para identificar los temas en los que es necesario expedir este tipo de sentencias y que las relatorías y sistemas de información a través de los cuales se publican las sentencias permitan a los ciudadanos, jueces y abogados identificar claramente este tipo de fallos (CEJ, 2017).

Al respecto, cabe mencionar que el Ministerio de Justicia y el Consejo de Estado radicaron un proyecto de ley que busca reformar el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esta reforma incluye medidas para fortalecer la unificación de jurisprudencia; por ejemplo, la posibilidad de dictar autos de unificación y el deber de los magistrados de tribunal de advertir divergencias interpretativas que ameriten la expedición de sentencias de unificación.

### Acción pública. Determinar los requisitos de procedencia de tutelas contra sentencias judiciales.

La acción de tutela contra sentencias ha sido una figura importante en la protección de los derechos fundamentales en

28. Para un mayor análisis y recomendaciones de un sistema de carrera administrativa que promueva el mérito, consulte el capítulo Eficiencia del Estado.

29. Según el artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las sentencias de unificación son aquellas sentencias promulgadas por el Consejo de Estado en temas de alta importancia jurídica, las proferidas al decidir los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia, y las relativas al mecanismo de revisión eventual en las acciones populares.



## CALIDAD

Colombia y ha permitido proteger a los ciudadanos cuando sus derechos han sido vulnerados en el curso de un proceso judicial. Sin embargo, en muchos casos la tutela contra sentencias ha sido utilizada como un recurso desesperado de los litigantes para ganar un proceso (Botero, Jaramillo, García y Uprimny, 2006).

Es necesario desarrollar una ley estatutaria o un proyecto de acto legislativo que determine claramente los requisitos de procedencia del mecanismo de tutela contra sentencias judiciales. De igual forma, en el corto plazo se considera indispensable formalizar las reglas que rigen la acción de tutela con el objeto de fortalecer y aclarar el ejercicio contra sentencias. La regulación actual está dispersa en diferentes normas y decretos, lo que afecta la seguridad jurídica<sup>30</sup> y dificulta el acceso a los ciudadanos y jueces a las reglas del mecanismo.

Otra función de las tutelas contra sentencias es la de unificar la interpretación de los derechos fundamentales, lo cual cobra especial importancia al tener en cuenta que las altas cortes pueden tener interpretaciones diferentes sobre un mismo asunto. Para reducir la litigiosidad y fortalecer la seguridad jurídica, se recomienda definir un órgano de cierre común, bien sea la Corte Constitucional o salas mixtas integradas por todas las cortes cuando existen posiciones disímiles sobre un mismo punto.

### **Acción pública. Poner en marcha la propuesta para aumentar la calidad en los programas de Derecho.**

En 2016 el Ministerio de Justicia y del Derecho empezó a trabajar en unión con el Ministerio de Educación Nacional

para fortalecer los requisitos que se consideran a la hora de otorgar el registro calificado de los programas de Derecho y, de esta manera, elevar los estándares educativos de aquellos programas sin acreditación de alta calidad. El resultado de esta cooperación es una propuesta que incluye programas universitarios que cumplan con estándares de mayor calidad, enfoque de desarrollo por competencias y formación jurídica flexible. No obstante, esta propuesta no ha sido reglamentada ni divulgada, por lo que se requiere poner en marcha su implementación y dedicar esfuerzos de manera prioritaria a su pronta configuración.

En este sentido, la Corte Constitucional ratificó la Ley 1905 de 2018, que exige a los abogados aprobar un examen de conocimientos como requisito para obtener su tarjeta profesional. No obstante, la aprobación de dicho examen depende de obtener un puntaje superior a la media nacional, lo que no necesariamente implica una valoración objetiva de los indispensables para el ejercicio de la profesión. Así, se sugiere que el examen habilitante no sea aprobado con base en la tendencia general, sino con un puntaje objetivo que permita determinar que se cuentan con los mínimos requeridos para el ejercicio de la profesión. Si bien esta medida permitirá tener un mayor control sobre los futuros abogados ejerciendo la profesión, su efecto sobre la calidad de los programas universitarios deberá ser estudiado.

Adicionalmente, es pertinente mencionar que en las bases del PND 2018-2022 se plantea una estrategia orientada a reforzar los requisitos para la obtención del título de abogado. Así pues, resulta importante definir las acciones puntuales alineadas con esta estrategia.

30. La regulación en el tema se encuentra en las disposiciones de los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000 y 404 de 2000, el Acuerdo 02 de 2015 y en el artículo 86 de la Constitución.

# SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



## Principales recomendaciones del CPC que ya han sido acogidas

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado / observado	Observaciones
Implementar el desistimiento tácito en procesos judiciales	2008	Con la expedición de la Ley 1194 de 2008 se crea la figura del desistimiento tácito. Este permite anular los casos que no han podido ser concluidos debido a la falta de acción de las partes involucradas, lo que contribuye a la descongestión del sistema judicial.	
Creación de juzgados especializados en pequeños conflictos	2009	La Ley 1285 de 2009 incluyó a los juzgados de pequeñas causas y competencia múltiple en la estructura de la rama judicial. Estos juzgados buscan facilitar el acceso a la justicia y reducir la carga de trabajo de los jueces municipales. En 2018 existían 113 juzgados de este tipo en 28 ciudades del país.	
Expedición de un código único y general de procedimiento	2012	Por medio de la Ley 1564 de 2012 se expide el Código General del Proceso, que regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. El impacto en materia de eficiencia no ha sido el esperado.	La recomendación se acogió de manera parcial puesto que el Código General del Proceso no regula a todas las especialidades y jurisdicciones de la rama judicial.
Establecer un examen de conocimientos de obligatoria aprobación para ejercer como abogado	2018	La Ley 1905 del 2018 (ratificada por la Sentencia C-138 de la Corte Constitucional) creó un examen de Estado cuya aprobación será necesaria para obtener la tarjeta profesional de abogado. Se espera que esto incremente, además de la calidad de los abogados, la de los Jueces de la República.	

## Recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste

Recomendación	Impacto /costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Crear una instancia que reemplace a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes	Para fortalecer el proceso con el que se juzga a los magistrados de las altas cortes, se recomienda modificar la Ley 5 de 1992 para crear por vía legal ordinaria una comisión de aforados. Este órgano reemplazaría a la Comisión de Acusaciones, estaría conformado por comisionados elegidos por universidades y analizaría las denuncias contra magistrados.	Congreso de la República y Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública



## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto /costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Acelerar la implementación de la Comisión de Disciplina Judicial	Es necesario que la justicia cuente con un sistema disciplinario legítimo y en propiedad. Para esto se creó la Comisión de Disciplina Judicial que reemplazaría a la frecuentemente cuestionada sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Sin embargo, más de cuatro años después de haberse aprobado dicha modificación, este órgano aún no ha sido conformado.	Congreso de la República, Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia	Acción pública
Fortalecer la rendición de cuentas en la rama judicial	Para mejorar la credibilidad en el sistema judicial es necesaria una estrategia ampliada de rendición de cuentas en toda la rama judicial que favorezca la transparencia y la idea de justicia abierta.	Altas cortes y Ministerio de Justicia	Acción pública
Modernizar, consolidar y dar independencia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales	Es importante mejorar la calidad de las estadísticas de la Rama Judicial. Para esto, se recomienda encargar de esta labor a una entidad técnica e independiente como el DANE y hacer obligatorio el reporte de información de las superintendencias al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales.	Ministerio de Justicia	Acción pública
Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de la rama judicial	Dado que dentro de la rama judicial existe un gran número de sistemas de información independientes entre sí, es importante garantizar su interoperabilidad, condición necesaria para la construcción de indicadores estadísticos de la rama.	Ministerio de Justicia e instituciones de la rama judicial	Acción pública
Implementar modelos diferenciados de gestión judicial	En los despachos judiciales los jueces cumplen labores administrativas y de justicia. Al realizar esta doble función, sus funciones jurisprudenciales se ven entorpecidas por los procesos gerenciales que deben ejercer. Se lograría una mayor eficiencia con modelos de gestión diferenciados, donde los jueces se concentran en la administración de justicia, mientras que la gestión administrativa es realizada por otro personal.	Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública
Promover el uso de la conciliación extrajudicial y su implementación virtual	Para aprovechar las ventajas en eficiencia que ofrece la conciliación sobre la justicia formal, se recomienda expandir su ámbito de aplicación a otros conflictos y poner en marcha un portal de conciliaciones en línea.	Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia	Acción pública
Crear un servicio de triage para clasificar los conflictos que ingresen a la rama judicial	El establecimiento de un triage judicial permitiría solucionar los conflictos de una manera más rápida y eficiente. Los casos serían clasificados según su grado de complejidad y tendrían procesos de resolución diferenciados.	Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia	Acción pública
Implementar el expediente electrónico como parte de una estrategia integral de justicia digital	La implementación completa del expediente digital permitirá acelerar y aumentar la eficiencia en los procesos por medio de la consulta en línea y el seguimiento a los casos, además de significar ahorros en tiempos de archivo y gestión documental.	Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia	Acción pública
Reforzar el régimen de carrera judicial	Teniendo en cuenta el bajo porcentaje de funcionarios de la rama adscritos mediante el sistema de carrera judicial y los reparos que existen frente a este último, el CPC recomienda vigilar el uso de las listas de legibles y revisar el mecanismo de evaluación de desempeño aplicado a los funcionarios de carrera.	Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública

## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Recomendación	Impacto /costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Promover el uso de sentencias de unificación	Las sentencias de unificación son clave para aumentar la seguridad jurídica y la coherencia en las decisiones judiciales. El Consejo de Estado y la Corte Constitucional deben adelantar acciones para extender su uso.	Altas cortes	Acción pública
Determinar los requisitos de procedencia de tutelas contra sentencias judiciales	La acción de tutela contra sentencias ha sido una figura importante en la protección de los derechos fundamentales. No obstante, frecuentemente ha sido usada como un recurso desesperado para ganar un proceso. Es necesario desarrollar una ley estatutaria o un proyecto de acto legislativo que determine claramente los requisitos de procedencia del mecanismo de tutela contra sentencias judiciales.	Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia	Acción pública
Poner en marcha la propuesta para aumentar la calidad en los programas de Derecho	La calidad y el buen funcionamiento de la justicia también se ven determinados por la formación de los profesionales que conforman la rama judicial. Por lo tanto, es importante elevar los estándares educativos de los programas de Derecho, sobre todo de aquellos que no cuentan con acreditación de alta calidad.	Ministerio de Justicia y Ministerio de Educación	Acción pública

## Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Evaluar las disparidades de la capacidad de respuesta de la justicia a nivel nacional	Teniendo en cuenta que los niveles de eficiencia de la justicia ordinaria pueden variar bastante a nivel regional, es recomendable realizar una evaluación de la distribución de la capacidad de respuesta de la justicia frente a la demanda de servicios.	Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública
Continuar con las mediciones de necesidades jurídicas insatisfechas a nivel nacional	Las mediciones de las necesidades jurídicas insatisfechas son una herramienta importante para alinear la oferta de justicia con la demanda, así como para prever cambios en la demanda de justicia. Es importante realizar estas mediciones de manera periódica.	DNP, DANE y Ministerio de Justicia	Acción pública
Mejorar la formación de los jueces	Para aumentar la calidad del sistema de justicia, es necesario mejorar el perfil de los jueces. Para esto se sugiere realizar capacitaciones obligatorias una vez al año y fortalecer las capacidades de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.	Consejo Superior de la Judicatura y Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla	Acción pública



## REFERENCIAS

- 1 Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2004). *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*.
- 2 Acevedo Rueda, R. y Mora, J. (2008). Factores socio-políticos y judiciales como determinantes de la inversión privada en Latinoamérica. *Economía*, 26, 93-118.
- 3 Alianza Gobierno Abierto. (2017). *Colombia, hacia un Estado abierto*.
- 4 Baeza, J. (2011). Juventud y confianza social en Chile. *Última Década*, 73-92.
- 5 BID. (2011). *Diseño e implementación de Sistemas de Información Territorial*. Washington D. C.
- 6 BID. (2015). *Gestión Financiera Pública en América Latina*. Washington D. C.
- 7 Borrero, G. (27 de enero de 2010). ¿Experimento fallido? *El Tiempo*.
- 8 Botero, C., Jaramillo, J. F., García, M. y Uprimny, R. (2006). *Tutelas contra sentencias: Documentos para el debate*. Dejusticia.
- 9 Camacho, J., Villamil, K., Rico, D. y Ramos, A. (2019). *La eficiencia en el sector justicia colombiano, énfasis en la jurisdicción ordinaria*.
- 10 Cámara de Comercio de Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia y Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: construyendo diálogo y paz para el futuro*. Bogotá D. C.: Imprenta Nacional.
- 11 Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. (2017). *Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017*.
- 12 Consejo Superior de la Judicatura. (2018). *Informe al Congreso de la República 2018*.
- 13 Corporación Excelencia en la Justicia. (2017). *Caracterización de la justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento*.
- 14 Corporación Excelencia en la Justicia y Consejo Superior de la Judicatura. (2015). *Estudio de tiempos y costos procesales*.
- 15 Dakolias, M. (1999). Court Performance Around the World: A Comparative Perspective. *Yale Human Rights and Development Journal*.
- 16 DANE. (2017). *Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana*.
- 17 Dejusticia. (2015). *Casas de Justicia: Una buena idea mal administrada*. Bogotá D. C.
- 18 DNP. (2008). *Visión Colombia II centenario 2019. Garantizar una justicia eficiente*. Bogotá D. C.: Imprenta Nacional.
- 19 Due Process of Law. (2010). *Obstáculo para el acceso a la justicia en las Américas*.
- 20 Feld, L. y Voigt, S. (2003). Economic Growth and Judicial Independence: Cross-Country Evidence Using a New Set of Indicators. *European Journal of Political Economy*, 497-527.
- 21 Fiscalía General de la Nación. (11 de enero de 2019). *Noticias: Fiscalía logra histórico esclarecimiento de homicidios*. Obtenido de sitio web de la Fiscalía General de la Nación: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-logra-historico-esclarecimiento-de-homicidios/>.
- 22 Fundación para el Debido Proceso. (2017). *Independencia judicial*. Obtenido de <http://www.dplf.org/es/programas/independencia-judicial>.
- 23 Gal, M., Bakhoun, M., Drexler, J. y Fox, E. (2015). *The Economics Characteristics of Developing Jurisdictions: Their Implications for Competition Law*. Massachusetts.
- 24 García Villegas, M. (1 de mayo de 2010). *Colombia, tierra de abogados*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/impreso-nacional/articuloimpreso201004-colombia-tierra-de-abogados>.
- 25 López, J. D. (2016). *La credibilidad en el sistema de justicia en Colombia*.
- 26 Maggi, G. y Staiger, R. (2011). The Role of Dispute Settlement Procedures in International Trade Agreements. *The Quarterly Journal of Economics*, 475-515.
- 27 Ministerio de Educación. (Julio de 2019). *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/snies/>
- 28 Ministerio de Justicia. (Julio de 2017). *Sistema de Estadísticas en Justicia*. Obtenido de <http://sej.minjusticia.gov.co/RamaJudicial/Paginas/default.aspx>
- 29 Ministerio de Justicia y del Derecho. (2017). *Informe de Gestión 2017 Programa Nacional de Conciliación Extrajudicial en Derecho, Arbitraje y Amigable Composición*.



- 30** Ministerio de Justicia y del Derecho. (Junio de 2019). *Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición*. Obtenido de <https://www.sicaac.gov.co/>
- 31** Montero, J. R., Zmerli, S. y Newton, K. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 11-54.
- 32** Mueller, D. y Yurtoglu, B. (2000). Country Legal Environments and Corporate Investment Performance. *German Economic Review*, 187-220.
- 33** Observatorio de la Democracia. (2018). *Muestra Nacional Colombia Barómetro de las Américas 2018*.
- 34** OCDE. (2016). *Leveraging the SGDs for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice for All*.
- 35** Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio*.
- 36** ONU. (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*.
- 37** Pájaro, N. (2013). *Las TIC al servicio del proceso*.
- 38** Salazar, N., Fernández, F. y Gutiérrez, D. (2018). *Justicia y gasto público*. Bogotá, D.C.: Cuadernos Fedesarrollo 67.
- 39** Svensson, J. (1998). Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence. *European Economic Review*, Volume 42, 1317-1341.
- 40** Tommasi, M., Iaryczower, M. y Spiller, P. (2002). Judicial Decision Making in Unstable Environments, Argentina 1935. *American Journal of Political Science*, 699-716.
- 41** Vargas, J. E. (2006). Herramientas para el diseño de despachos judiciales. *Revista Sistemas Judiciales*.
- 42** WEF (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*.
- 43** World Justice Project. (2019). *The Rule of Law Index*.