

# Ensayo sobre una solución de los problemas de la Justicia en Colombia

**José Miguel De la Calle R.**

*De la Calle, Londoño & Posada, Abogados DL&P*

[jmdelacalle@dl-legal.com](mailto:jmdelacalle@dl-legal.com)



This study addresses problems in the Colombian justice system and proposes normative changes, budgetary increases and a series of structural, cultural and operational adjustments that affect the entire judicial system. The author notes that structural problems of justice cannot be resolved by simply increasing a capacity for spending and investment.

La justicia es un servicio esencial que debería llegar con eficiencia a todo el territorio nacional. Todo individuo o núcleo familiar requiere para su desarrollo en el contexto social que se le administre justicia cada vez que la necesite en todos los campos del derecho, civil, laboral, de familia y penal. La justicia es un bien que va más allá de la democracia y se hace indispensable en la definición misma de la sociedad.

La justicia es el mecanismo que permite resolver los conflictos interpersonales o intergrupales y reparar a las víctimas, y por ello es pieza indispensable para la vida en convivencia y para el progreso de la sociedad.

Una buena y pronta justicia, además de ser el punto de partida para la convivencia y el respeto de los derechos, es un paso obligado y determinante en la búsqueda de la paz y una condición para el desarrollo económico del país. No es posible llegar verdaderamente a alcanzar la paz y mucho menos a consolidarla en el tiempo, sin haber logrado previamente un sistema sólido, eficaz, equitativo, abierto y rápido de justicia. Por esta razón, conseguir que el servicio de administración de justicia funcione es un asunto particularmente relevante para los colombianos.

Cualquiera sea la coyuntura y el plan para conseguir la paz, todo propósito orientado a superar de

forma definitiva el conflicto armado en Colombia exige necesariamente la voluntad de enmienda, el sometimiento al orden jurídico, la revelación de la verdad y la reparación de las víctimas. Para conseguirlo se debe contar con un sistema de justicia vigoroso y eficaz, que responda con suficiencia al reto de cerrar con verdadera justicia más de cuarenta años de conflicto.

Por su parte, hoy más que nunca se tiene claridad que el desarrollo económico sostenido no es posible realmente mientras no se cuente con un servicio de justicia en todos los órdenes que sea eficiente y equitativo, lo que comprende un marco normativo adecuado y un sistema judicial operante y suficiente.

En el pasado se decía con frecuencia que el país iba mal pero la economía iba bien, queriendo significar que los indicadores económicos no se afectaban mayormente por las dificultades derivadas del conflicto armado y otras alteraciones del orden político e institucional. Aparte de que ello no era del todo cierto porque el desempeño económico del país en las últimas décadas ha sido irregular y apenas aceptable, hoy en día el planteamiento es inviable por la globalización de la economía y el incremento de los flujos de información.

Cada vez más los economistas encuentran una estrecha y sensible relación entre la percepción política que tienen los diversos agentes del mercado y el desempeño económico. En adición a las medi-

das tradicionales de la macroeconomía tendientes a procurar un buen crecimiento de la economía, los gobernantes se deben preocupar prioritariamente en ofrecer condiciones de estabilidad jurídica, seguridad y justicia. Estas condiciones adicionales ya no sirven como criterios accesorios para las decisiones de inversión, sino que se han convertido en factores determinantes para el inversor, tan importantes como los rasgos financieros intrínsecos de la inversión (rentabilidad, tasa de cambio, etc.).

Aparte del efecto que tiene la situación del sistema de justicia de un país en la toma de decisiones de inversión, un servicio ineficiente de justicia tiene una repercusión fuertemente negativa en el desarrollo económico por causa de los mayores costos en la transacción de bienes y servicios y en la asignación de recursos, lo que naturalmente afecta la competitividad. Toda prestación de servicios o intervención en los mercados está antecedida de un contrato y sujeta a un marco legal. Por ende, todas las operaciones comerciales de cualquier naturaleza o magnitud se ven afectadas por un sistema de justicia ineficiente, lo que se representa en mayores costos y menores probabilidades de colocación en el mercado.

Así, independientemente de los esfuerzos que hagan los diversos sectores de la economía y el gobierno mismo, el país no podrá ubicarse de forma sostenida en niveles de crecimiento económico que lo lleven al desarrollo, mientras no se consolide un marco de estabilidad jurídica y un sistema eficiente y equitativo de administración de justicia. North afirma que en la falta de un sistema eficaz y barato de ejecución obligatoria (enforcement) de los contratos radica una de las causas del estancamiento histórico y del subdesarrollo contemporáneo del tercer mundo<sup>1</sup>. Igualmente, son muy conocidos los planteamientos del economista Hernando de Soto sobre la alta incidencia negativa que tiene en las economías en desarrollo la incapacidad de organizar un registro de propiedades inmobiliarias y un sistema normativo adecuado para dotar de seguridad jurídica dichas propiedades, de forma tal que puedan convertirse en recursos de capital<sup>2</sup>.

**El efecto más notorio de toda la ineficiencia del sistema es la mora en el trámite y decisión de los procesos.**

Así como ocurre con los impuestos regresivos, los mayores costos de un servicio ineficiente de justicia repercuten de forma más gravosa en los sectores más pobres de la población. Esto se suma al efecto importante que tiene un buen servicio de justicia en la búsqueda de una sociedad más igualitaria, protegiendo de manera especial al ciudadano con menores factores de protección. Por ello, una buena justicia es justicia social.

En Colombia el servicio de administración de justicia es muy deficiente aún. Mucho se ha venido haciendo en los últimos años para procurar una mejor organización del sistema judicial y para dotar a dicho sistema de mejores recursos técnicos y tecnológicos. En esto se ha avanzado.

Aparte del cambio sustancial del procedimiento penal, en las demás áreas se han aprobado cambios legales no de tanta envergadura pero que igualmente se consideran positivos. Sin embargo, los problemas de fondo continúan iguales o aún más graves.

El efecto más notorio de toda la ineficiencia del sistema es la mora en el trámite y decisión de los procesos. Esto tiene muy diversas causas. La primera, la congestión judicial, es decir, la mora judicial del pasado, que se acumula por años y genera aun más retrasos. Las causas primigenias se relacionan con vicios y defectos estructurales del sistema que generan cuellos de botella, duplicidades, choques o interrupciones del proceso de toma de decisiones, y otras manifestaciones que van afectando todo el engranaje, llevando al proceso, en ocasiones, casi a su paralización.

El inventario de procesos civiles en retraso es de más de 1.800.000 expedientes y la mora judicial se calcula en más de 8 años, esto es, el tiempo que la rama judicial tardaría en ponerse al día, suponiendo que no ingresara ningún proceso nuevo. Un proceso civil ordinario en la actualidad tarda en promedio más de 1.200 días hasta la segunda instancia (sin casación) y es muy común ver procesos que superan diez años de existencia sin suspensión o archivo. En los últimos años, y como resultado de un importante esfuerzo administrativo del Consejo Superior de la Judicatura, la tasa de acumulación se ha llevado casi a cero, es decir, que se está logrando evacuar un número equivalente al número de procesos que ingresan a la rama judicial (aproximadamente 400.000 al año en materia civil), lo cual es bueno, pero claramente insuficiente porque no se logra empezar a atacar el rezago. Así, el inventario moroso no crece pero no decrece. En el campo de lo contencioso administrativo, la situación es más grave: el año pasado se volvieron a presentar

1 North C. Douglas. Premio Nobel de economía en 1993 (1990: 54 y ss.). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge, University Press, 1990, 152 pp. Tomado de Cuadernos para la reforma de la Justicia. Publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. José Luis Soberanes Fernández. Enero de 1995.

2 De Soto, Hernando. *El Misterio del Capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Planeta. 2004.

tasas de acumulación del 17%, es decir, un mayor número de procesos entrantes que salientes en dicha proporción.

Aparte de lo mucho que hay por hacer en relación con la calidad y cobertura de la justicia, sólo el hecho de la demora en los procesos es un asunto completamente inaceptable e intolerable. Muchas veces se ha dicho que la justicia demorada es lo mismo que la negación de justicia. En nuestro criterio, puede ser aún peor. La persona que vive en una sociedad moderna y democrática y que ve afectados sus derechos por la afrenta o la negligencia de otra persona tiene la natural expectativa de recibir justicia en un tiempo prudencial. Pero si pasan los años sin conseguir una solución, además de la no justicia, hay derroche de tiempo y esfuerzos y una gran frustración personal, lo que en perspectiva colectiva es un grave problema social.

La solución al problema es compleja y toma tiempo. Parte de la solución está en una reforma normativa que simplifique los procedimientos, establezca una más apropiada organización de la rama judicial y elimine factores de inseguridad jurídica. Pero eso es apenas una parte de la solución. Naturalmente, los problemas se agravan en cierta medida por las limitaciones de presupuesto de un país en desarrollo, más aún cuando la participación del presupuesto de la justicia ha venido disminuyendo notablemente en la última década y es relativamente inferior al de la mayoría de los países latinoamericanos. Hoy el presupuesto de gastos e inversión de la justicia corresponde al 0.49% del PIB anual, mientras que hace un poco más de 10 años, alcanzó a ser del 1.16%. Ahora bien, como se verá más adelante los problemas estructurales que tiene la justicia en muchos casos tienen una tenue relación con el hecho de la limitación presupuestal y en su mayoría no se solucionarían simplemente con aumentar la capacidad de gasto o inversión. En efecto, se anticipa que la solución de la justicia podría lograrse con un presupuesto superior al actual, pero no sustancialmente más alto, siempre y cuando se puedan

poner en marcha exitosamente las demás medidas que se propondrán.

Un último componente de la solución, tal vez el más importante, en adición al cambio normativo y al incremento presupuestal, se representa en una serie de cambios culturales, estructurales y funcionales de todo el sistema judicial. Esto será precisamente en lo que más se hará énfasis en el presente ensayo.

No existen estadísticas de 2006 en el Consejo Superior de la Judicatura ni en ninguna otra dependencia nacional. Los estudios publicados más recientes son del año 2002 y 2003 y en algunos casos de años anteriores. Se hace el siguiente análisis, teniendo en cuenta dicha salvedad.

## 1. Ingresos

En total, en el año 2002 entraron 1.170.639 procesos a todos los despachos judiciales del país<sup>3</sup>, así:

JURISDICCIÓN	PRIMERA INSTANCIA	SEGUNDA INSTANCIA	TOTAL
Ordinaria	1,004,753	103,534	1,108,267
Administrativa	44,676	158	44,834
Disciplinaria	14,744	2,774	17,518
<b>Total</b>	<b>1,064,173</b>	<b>106,466</b>	<b>1,170,639</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

Como se puede observar, más del 94% de los procesos del país corresponde a la jurisdicción ordinaria, la cual comprende los procesos civiles (lo que a su vez comprende los procesos ejecutivos), los penales, laborales, de familia, de menores y los procesos asignados a los jueces promiscuos. La discriminación de ingresos en la jurisdicción ordinaria desde el año de 1998 al 2002 es así:

Jurisdicción y Especialidad	1998	1999	2000	2001	2002	% en 2002
Civil	483,988	600,547	599,476	569,849	508,704	43.60
Penal	360,486	393,052	465,724	402,023	216,496	18.56
Promiscuo (Penal civil)	143,138	166,018	185,244	188,159	107,901	9.25
Laboral	67,742	81,225	115,351	106,494	101,283	8.36

<sup>3</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso de la República. 2002-2003. Imprenta Nacional de Colombia. Julio de 2003.

<b>Familia</b>	120,659	108,164	116,605	108,030	97,082	8.32
<b>Promiscuo (Familia-menores)</b>	45,840	51,938	50,374	46,115	39,474	3.38
<b>Menores</b>	19,343	18,652	21,198	22,144	22,733	1.95
<b>Civil-familia</b>	8,916	10,524	12,487	9,759	8,719	0.75
<b>Civil-laboral-familia</b>	881	2,594	4,623	4,280	3,804	0.33
<b>Civil - laboral</b>	2,312	2,417	2,591	2,224	2,091	0.18
<b>Agrario</b>	0	0	159	26	0	0.00
<b>Total</b>	1,253,305	1,435,131	1,573,832	1,459,103	1,108,287	94.99

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

Del total de ingresos de la rama judicial, el 62.8% corresponde a procesos ejecutivos, el 17.6% a procesos declarativos y el 7.6% a tutelas. El volumen total de ingresos de tutelas es de más de 60.000 al año.

La tasa de ingresos de procesos por cada cien mil habitantes se mantiene desde hace unos años en aproximadamente mil procesos al año. Por juez, el volumen de procesos que ingresan anualmente supera los 7004.

## 2. Salidas

Las salidas, es decir, los procesos que se evacuan de la rama judicial por sentencia, alcanzaron un número de 1.210.608 en el año 2002. De ellos el

91.6% salió en primera instancia y el 8.4% en segunda<sup>5</sup>. Por jurisdicciones, el resultado fue así:

JURISDICCIÓN	PRIMERA INSTANCIA	SEGUNDA INSTANCIA	TOTAL
<b>Ordinaria</b>	1,060,387	99,186	1,159,573
<b>Administrativa</b>	33,839	135	33,974
<b>Disciplinaria</b>	14,484	2,577	17,061
<b>Total</b>	1,108,710	101,898	1,210,608

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

La discriminación de salidas en la jurisdicción ordinaria desde el año de 1998 al 2002 es así:

ESPECIALIDAD	PRIMERA INSTANCIA	SEGUNDA INSTANCIA	TOTAL	Porcentaje en 2002
<b>Civil</b>	438,551	28,439	466,990	40.27
<b>Penal</b>	251,654	28,958	280,612	24.20
<b>Penal-civil</b>	123,469	1,875	125,344	10.81
<b>Familia</b>	100,568	5,663	106,231	9.16
<b>Laboral</b>	77,675	21,573	99,248	8.56
<b>Familia - menores</b>	44,352	700	45,052	3.89
<b>Menores</b>	22,197	-	22,197	1.91
<b>Civil - familia</b>	1,204	7,292	8,496	0.73
<b>Civil - laboral - familia</b>	454	2,953	3,407	0.29
<b>Civil-laboral</b>	263	1,733	1,996	0.17
<b>Total salidas</b>	1,060,387	99,186	1,159,573	100

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

<sup>4</sup> Justicia y Desarrollo: Debates. Justicia y Competitividad. Informe de coyuntura de la justicia. Instituciones y Competitividad. Análisis de los juicios ejecutivos en Colombia. Año III N° 13 de septiembre de 2000. Publicación de la Corporación Excelencia en la Justicia y la Cámara de Comercio de Bogotá.

<sup>5</sup> Op. Cit. Informe del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso de la República. 2002-2003.

En esta tabla se puede ver que el 40.27% de los procesos que se tramitan en la jurisdicción ordinaria corresponden a la especialidad civil, el 24.2% a la penal y el 10.81% son negocios que se tramitan a través de los juzgados promiscuos que atienden procesos civiles y penales.

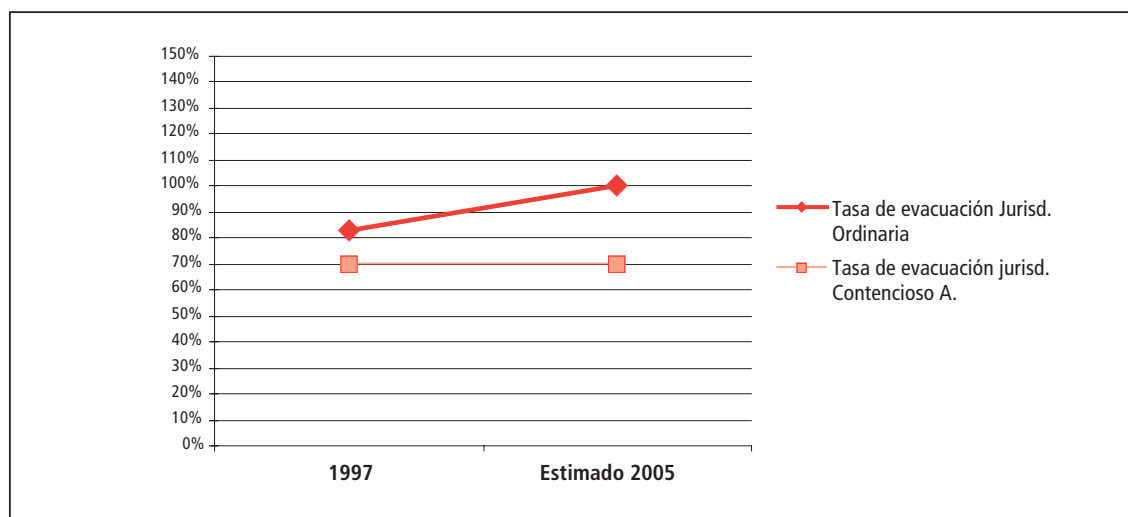
En particular, las salidas de la jurisdicción contencioso administrativa, muestra un resultado pobre frente a los ingresos. Al Consejo de Estado ingresaron en el 2002 13.677 procesos y salieron 8.912, lo cual indica un represamiento nominal del 34.8%. En el resto de tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa ingresaron en el mismo período 43.855 y se evacuaron 33.4356, reafirmando la tendencia en esta jurisdicción de un evacuación notablemente deficitaria.

Aún en la jurisdicción ordinaria, donde las salidas igualan aproximadamente en número a los ingresos, el panorama de evacuación es malo, puesto que existe un inventario de procesos acumulados que se arrastra año por año, y que no podrá ser atacado mientras la tasa de egresos supere en una proporción importante a la tasa de ingresos.

Sólo en el campo de los procesos civiles, el inventario total de procesos rezagados es superior a 1.500.000 casos. No obstante que el índice de evacuación ha mejorado, el inventario de procesos ha venido siendo siempre creciente en los últimos años, acentuándose la tasa de crecimiento en los años en que se registran crisis económicas, por el alto impacto de los proceso ejecutivos, especialmente los hipotecarios, los cuales se incrementaron sustancialmente con la crisis del Upac en los años 1997 y siguientes.

### 2.1. Índice de evacuación parcial

El índice de evacuación parcial muestra la proporción de procesos evacuados en un período de tiempo, respecto al volumen de proceso nuevos. En el año de 1997 se llegó al 82.83%. Actualmente, como se anotó previamente, el índice está cercano al 100%, con excepción de la jurisdicción contenciosa administrativa, en donde las tasas son más deficitarias, aproximadamente del 70%.



Como se verá en el punto siguiente, si bien la tasa de evacuación se acerca al 100% anual, ésta resulta totalmente insuficiente dado que con la gran cantidad de procesos acumulados del pasado en el sistema judicial, se necesitaría una tasa de evacuación muy superior al 100% para empezar a evacuar el rezago y ponerse al día en algunos años.

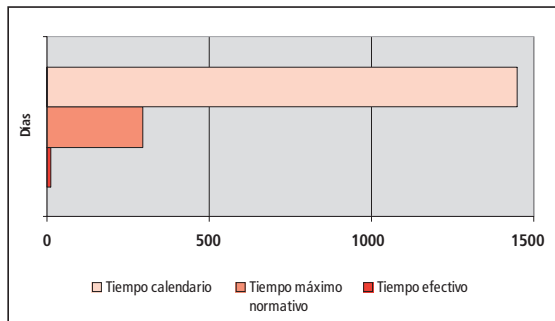
### 3. Tiempos de evacuación y descongestión

Según lo establecido en la última encuesta realizada por el Consejo Superior de la Judicatura, el tiempo promedio de un proceso civil ordinario supera los 1.000 días de duración y de un ejecutivo los 900 días, siendo la región con peores indicadores la Región Atlántica.

6 Op. Cit. Informe del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso de la República. 2002-2003.

El tiempo de descongestión (sin tener en cuenta nuevos ingresos) sería de más de 6 años en civil, dedicando toda la rama a sacar los procesos actualmente en curso (datos de 1997).

El tiempo máximo normativo de un proceso ordinario es de 297 días hábiles (incluida apelación). El tiempo calendario de 1.448 y el tiempo efectivo de 13.7 días (tiempo dedicado por funcionarios y empleados de la rama). En el proceso ejecutivo hipotecario el tiempo normativo es de 413, el calendario es de 1.723 y el efectivo de 7.9 días<sup>7</sup>.



Como se puede observar, es tal la lentitud en el avance de los procesos que en la práctica, un proceso dura más de 100 veces el tiempo que realmente toma, si se adelantara de corrido en horarios hábiles y sobrepasa notablemente el tiempo máximo que establece la ley para tramitar un proceso, al punto que -en promedio- dura casi el 500% del tiempo máximo permitido legalmente.

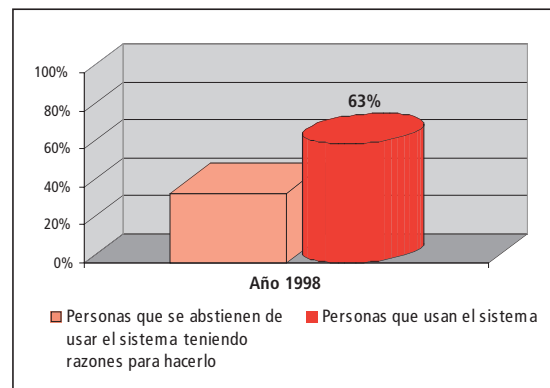
#### 4. Indicadores de acceso a la justicia

Para atender la demanda del servicio de justicia, el sector jurisdiccional cuenta con una planta de 19.049 servidores atendiendo la administración de justicia y 1.655 (8%) atendiendo el gobierno de la rama judicial, para un total de 20.704 servidores judiciales, entre empleados y funcionarios, distribuidos en 3.256 juzgados, 58 tribunales, 4 altas corporaciones y 23 consejos seccionales de la judicatura<sup>8</sup>. En promedio, hay una cobertura de 1 juez por cada 17.000 habitantes<sup>9</sup>.

##### 4.1. Tasa básica de abstención

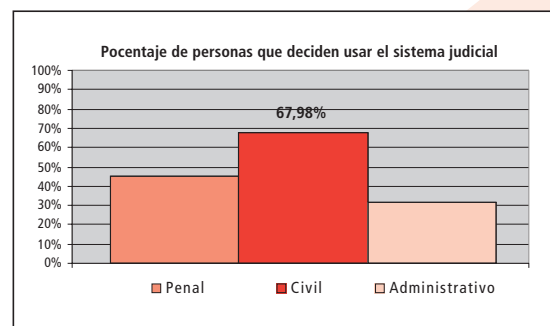
De conformidad con el estudio de indicadores de la justicia, la tasa de abstención en el país es del

37%, esto es, la proporción de conflictos civiles, penales, laborales o de familia que dejan de ser denunciados o frente a los cuales la víctima no hace nada en situaciones que ameritan la presencia de un tercero o del Estado (cifras de 1998)<sup>10</sup>.



##### 4.2. Tasa de acceso

Muchas de las personas que se deciden por hacer algún tipo de utilización del sistema judicial, finalmente no lo logran por cualquier causa. La tasa de acceso muestra la relación entre los ciudadanos que no se abstuvieron de intentar el acceso a la justicia y demandaron algún tipo de servicio del sistema judicial y aquellos ciudadanos que efectivamente lograron acceder a los aparatos judiciales. En penal la tasa global de acceso es del 45.06% y en materia civil es del 67.98%. En administrativo del 31.75% y en laboral del 79.02%. En promedio, la tasa global de acceso es del 55.9%.



Este indicador es supremamente preocupante porque muestra que -en promedio- casi la mitad de las personas que pretenden usar el sistema judicial no lo logran por alguna razón.

##### 4.3. Tasa integrada de acceso

El indicador se hace aún más delicado si se integra con la tasa de abstención, es decir, con aquellos que, teniendo algún tipo de conflicto susceptible de

<sup>7</sup> Costos del servicio de justicia en Colombia. Estudio de casos. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID. Bogotá. 1998.

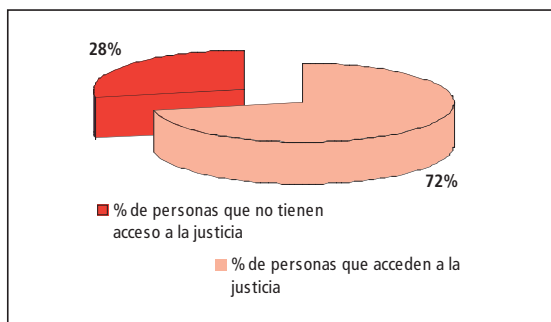
<sup>8</sup> Op. Cit. Informe del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso de la República. 2002-2003.

<sup>9</sup> Op. Cit. Indicadores de la Justicia. Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>10</sup> Ibid.



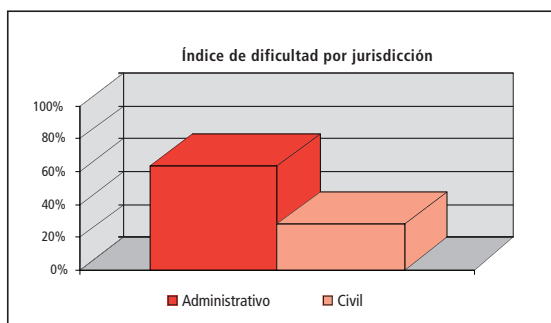
ser tramitado por vía judicial, no lo hacen. Según el informe analizado, dicha tasa de abstención es del 37%, la cual, integrada con la tasa promedio de acceso, evidencia que el 72.2% de los colombianos que tiene algún tipo de conflicto susceptible de someterse a la justicia no accede al sistema judicial, ya sea porque no lo intenta o porque, habiéndolo intentado, no lo logra.



#### 4.4. Índice de dificultad en el acceso

El estudio de acceso a la justicia realizado por el Consejo Superior de la Judicatura, buscó establecer no sólo indicadores cuantitativos, sino cualitativos que reflejaran de forma más precisa qué tipo de inconvenientes o barreras limitan o dificultan el acceso al sistema judicial.

El índice de dificultad en el acceso muestra ya sea una dificultad objetiva materialmente declarada o ciertas barreras que percibieron los ciudadanos. El índice de dificultad en administrativo es del 63.29% y en civil del 28.04%.



Entre las barreras que señalaron los encuestados se destacan las barreras burocráticas (muchos trámites) con el 60% y la necesidad de una asesoría con el 16% y la distancia geográfica con el 9.5%.

Este indicador confirma que los problemas de la justicia se acentúan de forma severa en la jurisdicción contencioso administrativa. Ésta área de la justicia no sólo es notablemente más lenta que las demás, sino que el acceso para los ciudadanos es mucho más difícil, lo que se demuestra con la tasa de acceso y con el índice de dificultad, indicadores

en los que dicha jurisdicción refleja niveles muy preocupantes. Esto no quiere decir que la jurisdicción civil esté funcionando adecuadamente, puesto que un indicador del 28.04% de dificultad es elevado, teniendo en cuenta que se trata de un servicio público esencial que debe estar al alcance de todos.

Conforme lo planteado en la presentación de este ensayo, un sistema de justicia ineficiente genera muy diversos efectos negativos para los individuos, para la sociedad y para la economía del país. Los efectos negativos en relación con el individuo se concretan en:

- 1) **Se afecta el derecho esencial de cada individuo a obtener solución a sus conflictos o necesidades legales.** Este es el primero de los efectos, que afecta directamente a todos y cada uno de los ciudadanos, tengan o no un asunto actual judicial. La justicia es un derecho esencial que debe materializarse para quien tiene un conflicto o asunto judicializable en una solución concreta y oportuna y, para quien no está en dicha situación, en la convicción de que, de llegar a necesitarla, puede acudir a la justicia para resolver sus conflictos y necesidades. Por ende, el sistema de justicia no solo debe brindar un servicio actual a quien lo necesite, sino la confianza de que en el momento en que se llegue a necesitar podrá acudir a él, con la certeza de obtener el respaldo y la respuesta esperada. La justicia, en esa doble connotación, es un bien y servicio esencial a cargo del Estado que satisface una necesidad fundamental actual o potencial de cada individuo. El Estado debe asegurarse que una buena y oportuna administración de justicia está a la mano de cualquier ciudadano en todos los rincones del país. Un sistema ineficiente de justicia como el nuestro está, por tanto, afectando a todas las personas en uno de los principales derechos fundamentales.
- 2) **Se impide la adecuada finalización y superación de los conflictos personales, lo que genera frustración y resentimiento y promueve la justicia por la propia mano.** Es ineficiente un sistema judicial, entre otras razones, cuando el juez no está suficientemente capacitado para dirimir el conflicto, cuando el proceso no se desata con rapidez, cuando existen dificultades para acceder a la justicia, o cuando no se ofrecen suficientes garantías procesales o el trámite carece de transparencia o equilibrio. Si se presenta alguna o varias de las causas que implican la ineficiencia del sistema judicial, se afecta el objetivo individual

de la justicia por excelencia, como es el de lograr que la controversia quede saldada y resarcida mediante un fallo justo y definitivo. Por ello, la ineficiencia del sistema judicial equivale a no proporcionar una verdadera justicia que permita evacuar de fondo los conflictos interpersonales y sociales, sin dejar los problemas latentes.

En lo social, se causan los siguientes problemas:

- 1) **Se dificulta la pacífica convivencia de las comunidades.** La latencia de los problemas personales es la semilla del conflicto colectivo. Además, la ausencia de una justicia permanente, pronta y verdadera va transformando algunos conflictos personales en problemas generalizados de connotación social que pueden llegar a enfrentar a las comunidades. Muchas veces se observa que un conflicto actual de orden social no se habría presentado si desde un principio los miembros de dicha comunidad hubieran tendido acceso a un sistema judicial adecuado.
- 2) **Se hace inviable alcanzar una paz duradera en las regiones del país.** La imposibilidad de cimentar los procesos de paz sobre un sistema sólido que logre la definitiva separación de los grupos armados de las actividades delictivas en un marco de retractación y reconciliación, y una adecuada reparación de las víctimas trae como consecuencia que los procesos de paz regionales o nacionales se frustran antes de su culminación o se erosionan con el tiempo porque los acuerdos firmados en el marco de un sistema judicial deficiente, resultan vulnerables.

En relación con la economía, se observan los siguientes efectos perjudiciales:

- 1) **Retrasa la investigación, el desarrollo y la implantación de nuevas tecnologías.** En términos generales, los nuevos desarrollos, hallazgos o invenciones se originan en los países desarrollados y se extienden primero entre los demás países desarrollados. Las invenciones y nuevas tecnologías, así como el resultado de investigaciones y programas de desarrollo llegan usualmente con retraso a los países en desarrollo. Dicho período de demora en el arribo de todas las innovaciones es un tiempo valioso que se pierde por los países en desarrollo, el cual sólo puede ser reducido o eliminado si se cuenta con un marco normativo sólido y un sistema judicial operante, que brindan seguridad jurídica y judicial a los or-

ganismos internacionales inversionistas y demás agentes que potencialmente incorporan al país tales innovaciones.

- 2) **Dificulta el crecimiento de mercados y aumenta los riesgos de transacción.** Todos los mercados implican para los participantes riesgos en las transacciones, como el riesgo de contraparte, el de tasa de interés, el de tasa de cambio, y el denominado riesgo país, entre otros.

El riesgo país, involucra todos los riesgos derivados de circunstancias particulares de un país que hacen más oneroso el intercambio de bienes o servicios con dicho país, como la seguridad física y la seguridad jurídica, entre otros. Por ello, un sistema judicial ineficiente y/o un marco legal inseguro agravan el riesgo país, lo que aumenta en general el costo de transar con empresas o personas de tal jurisdicción. Los mercados de transacciones de bienes reales o de valores se afectan particularmente por cualquier cambio en el estado de los riesgos, como el mercado de capitales, el cual se ve seriamente afectado cuando los potenciales inversionistas no encuentran normas claras y estables de protección para sus inversiones o cuando no existe un sistema fuerte y veloz para hacer valer sus derechos contractuales<sup>11</sup>.

- 3) **Genera mayores costos de transacción y se afecta la competitividad del país.** La incertidumbre jurídica genera costos, también los genera la lentitud de los procesos. Las empresas y personas que hacen transacciones en un escenario regulatorio incierto y bajo un sistema judicial débil y lento, incrementan los gastos orientados a protegerse de los riesgos contractuales, mediante el uso de diversos mecanismos tales como garantías, seguros, contratos de intermediación de fiducia u otros, y asesoría legal. Igualmente se aumentan los gastos de defensa judicial.
- 4) **Afecta el volumen de transacciones.** Como se anotó, la ineficiencia judicial y la inseguridad jurídica generan la necesidad de tomar medidas de protección que incrementan el número de procesos que antecede al cierre de cada transac-

...  
**un sistema judicial ineficiente y/o un marco legal inseguro agravan el riesgo país, lo que aumenta en general el costo de transar con empresas o personas de tal jurisdicción.**

<sup>11</sup> En los trabajos de La Porta, López de Silanes, Schleifer y Vishny (1996-1997) se analiza la influencia que los factores legales tienen sobre el desarrollo del mercado de capitales. Usando una muestra de 49 países, estos autores concluyen que en aquellos en los cuales las leyes y la capacidad de hacerlas cumplir no funcionan eficientemente, el mercado de capitales es de menor tamaño y menos desarrollado. Tomado de "Justicia y Desarrollo: Debates. Justicia y Competitividad. Informe de coyuntura de la justicia", Op. Cit.



ción, lo que le resta dinámica al intercambio de bienes y servicios. Aparte, muchos agentes que habrían querido intervenir en el mercado, desisten de celebrar negocios por la falta de seguridad jurídica y eficiencia judicial. Todo esto representa un descenso en el volumen de transacciones comerciales que se realizan en el país.

- 5) **Afecta la redistribución del ingreso.** Los agentes del mercado con mayor capacidad económica enfrentan con mayor facilidad la ineficiencia del sistema judicial y la inseguridad jurídica mediante el incremento de asesoría legal preventiva y la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos, que usualmente son más costosos. En tal virtud, la ineficiencia de la justicia afecta con más severidad en mayor proporción a las empresas y personas con menor capacidad económica, lo que repercute negativamente en la distribución del ingreso.

...  
**la ineficiencia de la justicia afecta con más severidad en mayor proporción a las empresas y personas con menor capacidad económica, lo que repercute negativamente en la distribución del ingreso.**

- 6) **Desestimula la inversión nacional y extranjera.** Conforme lo señalado previamente, el inversionista busca el lugar más adecuado para su inversión y compara los mercados y las condiciones que ofrecen los mismos. En presencia de múltiples alternativas de lugares para la inversión es probable que un número alto de potenciales inversionistas descarte la posibilidad de invertir en Colombia, por efecto de la ineficiencia judicial y la inestabilidad jurídica, aun si se ofrecen atractivas condiciones de precio. Otros mantienen la decisión de inversión, pero a cambio de una remuneración más alta, que compense el mayor riesgo. Así, en suma, las operaciones de inversión extranjera o nacional se disminuyen y las que se realizan se hacen a un alto costo, lo que repercute en el alza de las tasas de interés y los márgenes transaccionales.

Montenegro y Rivas analizan los principales problemas estructurales que enfrenta la economía colombiana para crecer y atraer mayor inversión y, entre otros factores, ponen de relieve la ineficacia de los mecanismos para hacer valer la ley y la inseguridad jurídica como factores que generan un efecto fatal sobre la inversión. Se dice en el aparte relevante: *“La percepción de que está mejorando la seguridad jurídica ha compensado parcialmente la falta de progreso en el frente económico. Sin embargo, hay otro componente de la seguridad donde no ha habido tanto progreso: se trata de la seguridad jurídica. El*

*sistema judicial colombiano es lento e ineficiente. Los colombianos difícilmente se enfrentan a sus tormentosas aguas. Los extranjeros lo contemplan con trepidación. La inseguridad jurídica, fruto de reglas cambiantes y, sobre todo, de la inoperancia de los instrumentos para imponer la ley de manera eficaz y rápida, tiene un efecto sigiloso pero fatal sobre la inversión”<sup>12</sup>.*

- 7) **Aumenta la inseguridad jurídica.** La inseguridad jurídica no sólo es el resultado de la falta de claridad normativa, sino también de la inestabilidad de la jurisprudencia y la demora en la producción de fallos judiciales. A su vez, la falta de claridad normativa no solo proviene de deficiencias en la producción legislativa y reglamentaria, sino también del esquema de interpretación de las normas, lo cual es también responsabilidad del sistema judicial. Por ende, buena parte de la inestabilidad jurídica es consecuencia del funcionamiento deficiente del sistema judicial.

- 8) **Afecta la credibilidad del sistema judicial y de las instituciones en general.** Lógicamente, la insuficiencia en la calidad del servicio de justicia y en la oportunidad de la respuesta, genera incredulidad de parte del ciudadano frente a futuras necesidades. En el mundo actual la eficacia de los servicios estatales es un componente significativo de la legitimidad de las instituciones<sup>13</sup>. Como consecuencia, además de las barreras reales para el acceso a la justicia, se van generando prejuicios que dificultan en mayor medida la prestación del servicio y que hacen más costoso y complicado el proceso de mejoramiento del sistema judicial. Además dificulta la asimilación social de decisiones de gran trascendencia nacional, como los juicios políticos o los enjuiciamientos a los altos dignatarios de otras ramas del poder.
- 9) **Estimula el incumplimiento de la ley o el contrato e informaliza las relaciones comerciales.** El mal funcionamiento de la justicia estimula el incumplimiento o el cumplimiento parcial

12 Montenegro, Armando y Rivas Rafael. Las piezas del Rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento. EIDTORA Aguilar. 2005. Primera Edición. Pág. 86.

13 Calsamiglia sostiene que “a la legitimación por la legalidad se añade la legitimación por la eficacia y por la eficiencia...”. Calsamiglia, Albert. “Justicia, eficiencia y derecho”. Revista del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Madrid, Número 1. septiembre a diciembre de 1988. Págs. 305 a 335. Tomado de Cuadernos para la reforma de la Justicia. Publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. José Luis Soberanes Fernández. Enero de 1995.

o deficiente de los compromisos contractuales y de los deberes legales. En las sociedades donde el sistema judicial no opera adecuadamente, las partes de un contrato se ven obligadas a tolerar retrasos en los pagos o en el cumplimiento de otras obligaciones, ante la ausencia de mecanismos sencillos y expeditos para hacer respetar las condiciones pactadas. Igual ocurre con las obligaciones de origen legal o los deberes civiles, los del servidor público o los derivados de otras calidades o condiciones particulares, los cuales con frecuencia se eluden o se cumplen a medias, bajo la convicción de que la ineficiencia del sistema impide la judicialización del asunto y la imposición de sanciones.

Afecta el crecimiento de la economía. En una encuesta realizada en el Perú<sup>14</sup> se observa que del total de encuestados, el 85,3% cree que debido a las ineficiencias en la administración de justicia, la economía se perjudica “seriamente”. La economía se afecta como resultado de la sumatoria de todos los efectos individuales en mención. Los mayores costos y retrasos en las transacciones, el menor crecimiento de los mercados y el desestímulo de la inversión inciden de manera mayoritaria en el menor potencial de crecimiento de la economía.

El factor más importante para lograr realmente instaurar un sistema eficiente de administración de justicia es la determinación política del Estado enfocada de lleno en esa dirección. La justicia debe pasar al primer plano de la agenda gubernamental y mantenerse ahí como política de Estado. Mientras no se formule una política coherente, estable, independiente que se ubique como una de las más altas prioridades de gobierno, no será posible realmente conseguir avances significativos en el desempeño del sistema judicial, ni mucho menos llegar a la meta de organizar un sistema vigoroso y eficaz en la prestación del servicio a todos los colombianos.

**Mientras no se formule una política coherente, estable, independiente que se ubique como una de las más altas prioridades de gobierno, no será posible realmente conseguir avances significativos en el desempeño del sistema judicial...**

<sup>14</sup> Investigación sobre el impacto del poder judicial en las decisiones empresariales en el Perú. 1998. Autores: Hugo Eyauril Raúl Andra y Roger Salhuana, miembros del Instituto APOYO. Documento de trabajo 98-01. Tomado de “Justicia y Desarrollo: Debates. Justicia y Competitividad. Informe de coyuntura de la justicia” Op. Cit.

La justicia se puede mirar desde muy diversos planos. Por una parte es un servicio público que compete al Estado. Por otra, es un derecho esencial en cabeza de cada ciudadano. Igualmente, es un bien esencial para construir el concepto de sociedad al igual que para cimentar una democracia.

En todos los planos la justicia representa un objetivo fundamental. Por ello, la política gubernamental orientada a brindar buena y pronta justicia debe ser prioritaria y consecuente con el alto nivel de importancia que representa el tema de justicia desde todas las aproximaciones posibles.

En el país, se han realizado muy notables esfuerzos orientados a mejorar el sistema de justicia. En la década de los años 90 se incrementaron sustancialmente los salarios de jueces y magistrados. Igualmente, se han puesto en marcha varios programas ambiciosos de actualización y capacitación. Se ha avanzado de forma significativa en la implementación de sistemas de información, computadores y demás soportes tecnológicos, especialmente en las ciudades. La puesta en funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura ha permitido darle mayor criterio gerencial al manejo de los asuntos administrativos y operativos de la rama judicial.

En lo que respecta al marco normativo que tiene relación con la operación de la rama judicial y de los procesos judiciales, se han adoptado en los últimos años varias reformas orientadas a simplificar trámites procesales y a estimular el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia civil (ley 446 de 1998, ley 640 de 2001). En el campo penal, como es conocido, se hizo una profunda reforma que implicó el cambio total del sistema procesal de un sistema inquisitorio tradicional a uno acusatorio, acorde con las tendencias contemporáneas<sup>15</sup>. Es aún muy pronto para adelantar un juicio sobre el desempeño de la justicia penal bajo este nuevo esquema procesal, más aún cuando todavía no ha sido implementado en todo el país.

A pesar de estas y otras iniciativas adelantadas a favor de la justicia por la rama judicial, el gobierno y otros organismos, y no obstante la importante cantidad de dinero que se invierte anualmente en este sector, consideramos que el resultado no es satisfactorio y

<sup>15</sup> Mediante el acto legislativo 03 de 2002 y la ley 890 de 2004 se adoptó un modelo de proceso acusatorio para el proceso penal en Colombia.

que el país tendría que hacer mucho más para alcanzar el objetivo de sistema judicial adecuado.

En primera medida, es claro que el tema de justicia no está en el primer lugar de la agenda estatal. Desde el punto de vista del gobierno, el tema de justicia está mezclado con el tema de la política, bajo un único ministerio que tiene a cargo esos dos grandes asuntos. Tradicionalmente había existido en Colombia un único Ministerio de Justicia responsable de fijar toda la política nacional en estas materias, pero a partir del año 2003, dicho organismo fue fusionado con el Ministerio del Interior, ente encargado de manejar los asuntos políticos internos del país. La unión de los dos Ministerios bajo la administración de un único Ministro, necesariamente le resta importancia al tema de justicia y capacidad ejecutoria al Gobierno y le resta independencia, elemento esencial en la justicia, al unir este tema precisamente con un tema por naturaleza excluyente de la justicia, como es la política. La unión de los asuntos políticos con los de justicia, fue una bien intencionada pero desafortunada decisión del gobierno, que ubica bajo un mismo toldo dos temáticas que por su naturaleza deben mantenerse separadas. Este es el primer rasgo que indica que en Colombia el tema de justicia no está en la prioridad de la agenda gubernamental.

De otro lado, las políticas de la rama judicial en torno al tema de justicia adolecen de dos problemas serios: la inconstancia y la falta de un norte claro a mediano plazo. Los programas de capacitación de funcionarios no siguen un derrotero sino que se van realizando con la frecuencia y profundidad que lo permiten la disponibilidad de recursos. Igual ocurre con los planes de sistematización y desarrollo tecnológico. Ocasionalmente se producen estadísticas y estudios cualitativos y cuantitativos de la justicia, pero no se ha establecido aún una política permanente de investigación y desarrollo al interior del Consejo Superior de la Judicatura. De hecho, las últimas estadísticas publicadas son del año 2003 y en relación con estudios cualitativos solo existen algunas encuestas de menor envergadura sobre los problemas de acceso a la justicia, sin que todavía el país cuente con un diagnóstico nacional sobre la justicia. La creación de juzgados administrativos especializados está aprobada por ley hace varios años, y apenas al final de este año se tiene programada su entrada en funcionamiento. Proyectos interesantes como las casas de justicia no se han desarrollado más allá del Plan Colombia.

Otro indicador de la debilidad en la política nacional de la justicia es que no existe una constante en

la evacuación de la congestión judicial. En materia civil y en otras ramas de la justicia se ha logrado detener la tendencia de mayor acumulación de inventario de procesos judiciales, pero no se logra pasar a tasas positivas de evacuación. Es inexcusable que el país conviva con el problema de la mora judicial. Los problemas de la justicia no se limitan al

**Los problemas de la justicia no se limitan al tema de una pronta justicia, pero ello es indispensable como parte de la solución.**

tema de una pronta justicia, pero ello es indispensable como parte de la solución. En el campo de lo contencioso administrativo la situación es aun más delicada, porque el total de ingresos es mayor que el total de egresos cada año, lo que implica una tendencia de creciente deterioro. El país debería fijarse una meta no superior a cinco años para poner al día todos los despachos judiciales y establecer una política para en adelante nunca vuelvan a presentarse acumulaciones anormales.

Otro indicador de la insuficiente atención que presta el Gobierno y las instituciones de la rama judicial a la justicia, es la marginal proporción de la inversión frente a los gastos de funcionamiento del total del presupuesto de la justicia. La gran mayoría de los dineros que se destinan al sector de la justicia sirven apenas para sostener su funcionamiento inercial. No obstante que la proporción ha mejorado un poco, siguen siendo muy pocos los recursos que se destinan a inversión. Frente a un panorama tan difícil como el de la justicia, en donde el objetivo final está distante de la situación real, se hace indispensable plantear un cambio sustancial en la proporción de la inversión frente a los gastos de funcionamiento, lo que no significa necesariamente un aumento representativo del total del presupuesto anual del sector.

Naturalmente, la ubicación del tema de justicia en un renglón prioritario de la administración pública debe traer como consecuencia el establecimiento de una política permanente más clara y eficaz que empiece a producir resultados sustanciales y que permita avanzar hacia el cumplimiento de una meta dentro de un cronograma preestablecido.

Por lo tanto, si el país se decide por resolver de fondo los principales problemas de la justicia, debería en primera instancia convertir el tema en una de las primeras prioridades gubernamentales, lo cual no se está haciendo hasta ahora, según lo anteriormente desarrollado, y, además, acompañar dicha voluntad política de la implantación simultánea de varias políticas concretas orientadas a conseguir al menos estos cuatro objetivos:

- A) *La revisión y simplificación de las normas que regulan los procesos judiciales en Colombia.* Edward de Bono, profesor de las Universidades de

Oxford y Harvard, autor de numerosos libros sobre el denominado “pensamiento lateral”, explica en su reciente libro “simplicidad” la importancia que tiene la simplificación de procesos, tanto en las actividades oficiales, como en las empresariales o privadas. La implantación de medidas tendientes a simplificar tales actividades tiene un impacto notable en la reducción de costos, ahorro de tiempo y dinero y mejoramiento de la calidad.

- B) *La implantación de un manual único de políticas y procedimientos y la estandarización de un esquema de operación del sistema judicial.* Es necesario revisar uno a uno los procesos que involucra cada etapa, trámite o decisión dentro del sistema judicial, no solo para simplificar el proceso, sino para establecer un criterio unificados de proceder en todo el país frente a cada asunto y fijar tal criterio en una política que se adoptaría mediante un manual que debería ser acogido por todas los despachos y dependencias judiciales. Igualmente se debe adoptar un modelo único de despacho judicial, tanto estructural como operativo.
- C) *La fijación de una política permanente de mantenimiento de estándares óptimos de gestión y calidad y de mejoramiento continuo.* Una vez adecuado el marco regulatorio y establecidas las políticas y procedimientos del sistema, se deberán fijar los objetivos críticos del sistema, los tiempos que se requieren para conseguirlos, los planes necesarios para llegar a dichos objetivos bajo políticas de constante seguimiento y mejoramiento.
- D) *La implantación de medidas de emergencia para –de forma definitiva– evacuar todo el inventario acumulado de procesos judiciales.* A la par de las políticas generales y estructurales, deberán implementarse mecanismos que de manera eficaz y permanente empiecen a producir tasas de evacuación que superen ampliamente el 100% de salidas sobre ingresos de procesos, en una proporción suficiente para lograr poner al día la justicia en un plazo definitivo no superior a 5 años. Para estos efectos, además de la figura ya utilizada de los tribunales de descongestión, se deben evaluar medidas más audaces de impacto inmediato, como la revisión de expedientes para archivar, la reincorporación de la figura de la perención del proceso, la asignación de tareas temporales de apoyo al sistema judicial por parte de centros de conciliación, notarías y consultorios jurídicos. Entre tales tareas podría estar incluso la pre-sustanciación de fallos judiciales y el apoyo en la práctica de ciertas diligencias judiciales.

Como se describió en el capítulo anterior, una de las políticas esenciales que deben hacer parte de un proyecto integral para el mejoramiento de la justicia es la evaluación y puesta en ejecución de medidas concretas que tiene impacto en el desempeño general del sistema. En este capítulo proponemos algunas medidas que pueden ser útiles para el objetivo de hacer más eficiente el sistema, pero que no necesariamente está comprobada su efectividad ni sus efectos, por lo que tendrían que evaluarse y someterse a algún mecanismo de observación y prueba, lo cual debería ser parte de los proceso que comprende un proyecto integral para la justicia como el que se sugiere con el presente ensayo. Igualmente será necesario sopesar su adaptabilidad al sistema judicial colombiano, porque puede tratarse de medidas exitosas en otros países, pero que no necesariamente encajan con todos los países o sistemas. Dividimos las propuestas según la temáticas, así: temas procedimentales, y temas de orden administrativo y operativo.

## A. Temas procedimentales

Entre las principales propuestas en relación con el procedimiento civil u otros ordenamientos procesales, cabe considerar las siguientes:

### 1. Propuestas relacionadas con la práctica de pruebas

#### 1.1. Pruebas practicadas sin la presencia directa del juez, pero bajo su total control

La inmediación en la práctica de pruebas es un principio del derecho probatorio que apunta a establecer la presencia del juez en la producción de la prueba procesal. No obstante, vale la pena considerar mecanismos para la práctica de pruebas usados en otros países en los que, si bien, no participa directamente el juez en el desarrollo de la prueba, este mantiene el control sobre la misma y se asegura del cumplimiento del derecho de defensa y del equilibrio entre las partes. Así, por ejemplo, se puede instaurar -como posibilidad para las partes- la práctica de declaraciones de parte o de terceros en los despachos de los abogados o ante notario. El juez sólo intervendría, en ese caso, si verificada el acta de la respectiva diligencia, encuentra algún defecto en una o varias preguntas o en la práctica misma de la prueba, caso en el cual ordenaría la repetición parcial o total de la declaración o la complementación de la misma en su presencia. Así como se ha permitido legalmente que sea la parte quien adelante el



trámite de notificación personal de la contraparte, se debe continuar otorgando mayores responsabilidades a los apoderados de las partes, en la medida de lo razonable y siempre que se garanticen los derechos procesales y se mantenga evidencia escrita de la gestión adelantada. Inclusive muchas diligencias de inspección judicial podrían adelantarse sin la presencia del juez, siempre y cuando las partes estén de acuerdo y asistan con sus apoderados y además se levante un acta de todos los aspectos observados. En el procedimiento civil de los Estados Unidos, salvo requerimientos especiales, la práctica de las pruebas se hace por las partes, y realmente la intervención del juez se da luego de que el caso está sustanciado quedando solo una etapa de juicio. Seguramente para el caso colombiano no sería viable ni razonable adoptar en su totalidad ese esquema, pero no cabe duda que ante el reto de lograr que la justicia sea oportuna, bien vale la pena superar la ritualidad para darle viabilidad a la práctica de pruebas bajo la responsabilidad principal de las partes.

...  
**ante el reto de lograr que la justicia sea oportuna, bien vale la pena superar la ritualidad para darle viabilidad a la práctica de pruebas bajo la responsabilidad principal de las partes.**

### 1.2. Concentración de la participación del juez en el proceso

Independientemente de si la práctica de pruebas se hace con o sin intervención del juez, se debe buscar que, una vez el juez entra a participar en el proceso, evacue todas las actuaciones procesales hasta su final sin interrupciones, es decir, sin atender otros procesos hasta no terminar el del turno correspondiente.

Salvo circunstancias excepcionales, resulta mucho más productivo que cuando el juez se adentra en el conocimiento de un caso, continúe con ese caso únicamente, practicando pruebas, atendiendo recursos y alegatos y profiriendo sentencia, sin que dicha labor se vea interrumpida por la atención de otros casos. El manejo que se le da al proceso actualmente en Colombia es totalmente desarticulado e ineficiente. Surtida una actividad o diligencia, la siguiente diligencia se programa para varios meses después, lo que implica que el juez se desentiende por completo del caso en el interregno, y lo obliga prácticamente a volver a enterarse del asunto cada vez que interviene en el proceso. Igual ocurre a la hora de dictar sentencia, para lo cual el juez se ve obligado a apoyarse exclusivamente en las actas y demás piezas documentales que reposan en el expediente, porque el paso del tiempo seguramente le ha dejado muy poco recuerdo directo del proceso. Por ello, se debe establecer un sistema apropiado de tur-

nos, conforme el cual el proceso que pasa a manos del juez debe evacuarse de corrido en varios días o semanas hasta proferir la sentencia<sup>16</sup>.

### 1.3. Mayor facilidad en la práctica de la prueba técnica

Bajo el régimen actual la práctica de dictámenes periciales se sujeta a una ritualidad excesiva que implica la participación del juez. Aparte del decreto de pruebas, la designación del perito, su posesión, los trámites de gastos y honorarios e incluso los traslados del dictamen y/o de las aclaraciones y complementaciones deben ser asuntos que no impliquen autos del juez, sino simples actuaciones de secretaría o labores que se delegan a las partes. Proponemos que todo el tema de auxiliares de la justicia, lo que incluye conformación de listas y concursos, manejo de la base de datos, asignación y notificación de casos, posesiones, etc. debe ser un asunto que en su totalidad se delegue a un ente de apoyo administrativo de la rama judicial, de forma que no quite tiempo a las labores del juez. La implementación de esta idea, así como las otras propuestas de índole administrativo, son proyectos de gran envergadura que tomarían tiempo y dinero, pero luego de instaurados, proveerían muchísima agilidad en el procesos a un bajo costo.

### 2. Propuestas relativas a otros aspectos o etapas del proceso

Insistimos en que al juez se le debe dejar librar, en lo posible de toda labor diferente a las funciones estrictamente jurisdiccionales. Por su parte, consideramos que es preciso eliminar ciertos ritos e instituciones procesales, las cuales en teoría proveen garantías procesales, pero en la práctica hacen más engorroso el proceso, sin que realmente aporten mayor legitimidad al trámite. Con base en estos criterios, se propone:

- 1) **Eliminar el rechazo de plano de la demanda (art. 85 del Código de Procedimiento Civil).** La admisión de la demanda debe ser un trámite de rutina ajeno a la competencia del juez y limitado a la labor secretarial consistente en establecer el cumplimiento de los requisitos de forma. La demanda sólo se rechaza si se vence el plazo para completar requisitos inicialmente incumplidos.

<sup>16</sup> Cabe recordar que, como se señaló en el capítulo sobre estadística del presente ensayo, el tiempo efectivo de un proceso ordinario en Colombia es de 13.7 días y de un proceso ejecutivo de 7.9 días.

De esta manera, el inicio del proceso sería un asunto secretarial sin intervención del Juez.

- 2) **Eliminar la figura de las excepciones previas.** Únicamente debería establecerse que en la audiencia de conciliación y saneamiento procesal (artículo 101 del Código de Procedimiento Civil) o en otro momento procesal posterior, las partes tienen el deber de advertir sobre vicios o defectos que pudieran dar lugar a una nulidad, a fin de evitar el desgaste de tramitar un proceso viciado hasta el final. Todos lo demás, deben ser temas a resolverse en la sentencia.
- 3) **Eliminar la figura de la reforma de la demanda (art. 89 del Código de Procedimiento Civil).** El demandante tiene la carga de plantear el proceso correctamente desde el inicio. La reforma de la demanda es una garantía innecesaria que además no se concede al demandado y en cambio sí genera controversias y prolonga innecesariamente el proceso.
- 4) **Unificar y aclarar el régimen de intervención de terceros (artículos 50 y siguientes Código de Procedimiento Civil).** Las figuras de la denuncia del pleito, el llamamiento en garantía y el litisconsorcio están confusamente establecidas en la ley, lo que genera desgaste procesal.

### 3. Propuestas en torno al proceso ejecutivo

Buena parte del proceso ejecutivo tiene un contenido más administrativo que jurisdiccional. Si bien es cierto que es común que en este tipo de procesos se formulen excepciones de fondo, que buscan desvirtuar la base jurídica del mandamiento de pago, también lo es que conceptualmente se trata de un procedimiento en el que se busca el cumplimiento de obligaciones ciertas y actualmente exigibles, lo que reduce el ámbito de debate jurídico.

En el igual sentido que se propuso para los demás procesos, el juez del proceso ejecutivo debe librarse de todas las cargas no jurisdiccionales, salvo en los casos en que se considere que la medida de extraer del despacho judicial cierta labor resulte contraproducente o inútil.

La idea anteriormente esbozada de extraer del despacho judicial el manejo del tema de auxiliares de la justicia y del componente administrativo de la práctica de pruebas se aplica también al proceso ejecutivo y se puede extender a otras figuras como la realización de avalúos, remates y liquidaciones, aspectos todos que pueden quedar a cargo de un ente administrativo de apoyo judicial.

En efecto, lo más conveniente sería establecer un centro de apoyo administrativo para el juez, en donde se administre la lista de auxiliares de la justicia, lo que incluye el manejo de gastos, posesiones, y apoyo logístico para la práctica de pruebas, así como el tema de secuestros y todo lo relacionado con la etapa post-sentencia del proceso ejecutivo, lo que incluye avalúos, remates y liquidaciones de créditos.

Para algunos una medida como ésta es excesiva porque desconecta al juez de aspectos importantes del proceso, lo que puede dar lugar a actos injustos o violatorios de los derechos judiciales de las partes. La observación es muy importante. No obstante, estando de por medio el reto de poner la justicia a funcionar con oportunidad y eficiencia, bien vale la pena hacer el tránsito hacia la desjudicialización de los aspectos operativos del proceso enfrentando las dificultades de adaptación y ajuste que ello puede implicar y cuidando las garantías procesales.

### 4. Propuestas en relación con el precedente judicial

A pesar de que el sistema legal colombiano es de tradición francesa y no del denominado *common law*, la jurisprudencia tiene un reconocido valor a la hora de la decisión judicial.

La norma escrita establece la regla de derecho que debe ser aplicada para la decisión judicial. En muchos casos hay vacíos normativos, la norma es confusa o contradictoria o simplemente requiere interpretación. Por ello, aún en nuestro medio, normalmente cuando un juez dicta sentencia, lo hace teniendo en consideración algún caso precedente en el que un Tribunal o Corte se hubiese pronunciado sobre la norma en cuestión y/o sobre una situación similar de hecho.

No obstante la importancia de la jurisprudencia, no existen criterios claros y unificados para la aplicación de la misma. Los jueces toman indistintamente decisiones judiciales previas y muchas veces para fallar casos iguales se acude a diferentes antecedentes lo que da lugar a decisiones distintas e inclusive contrarias entre sí. Más aún, dentro de una misma corporación (por ejemplo tribunales administrativos, Consejo de Estado) conviven diferentes criterios en torno a un mismo tema, según la sala de decisión respectiva.

Evidentemente se trata de un problema serio que no sólo afecta la calidad de la justicia, sino también la eficiencia del sistema, en comparación con un sistema organizado de jurisprudencia obligatoria.

**Los jueces toman indistintamente decisiones judiciales previas y muchas veces para fallar casos iguales se acude a diferentes antecedentes lo que da lugar a decisiones distintas e inclusive contrarias entre sí.**



Por tal razón, se propone que se conforme un banco nacional de precedentes judiciales y se establezcan reglas claras las cuales deben indicar, entre otras cosas, cuándo dichos precedentes resultan obligatorios para los demás jueces. En cualquier caso, trátase de precedentes cuya regla de derecho es obligatoria o no, todo juez que quiera o deba apoyar su decisión en dichos precedentes, lo hará haciendo una referencia que permita con certeza remitirse a dicho fallo. De esta manera, cuando se falla un caso cuyos rasgos jurídicamente relevantes son idénticos a un caso precedente, la parte motiva de la decisión se puede simplificar sustancialmente por vía de la remisión, sin que se haga necesario reescribir el desarrollo de la argumentación jurídica en torno a la regla de derecho que se aplica.

### 5. Comentario en torno a la gratuidad del proceso

Algunos expertos han advertido que la fijación de algún costo económico para el acceso a la justicia, en cambio de afectar el servicio, puede inclusive servir para hacer más eficiente el servicio.

Pastor explica que *“la administración de justicia, específicamente, constituye, en términos económicos, un servicio cuya oferta no es posible aumentar ilimitadamente, por lo que se plantean básicamente dos opciones para hacerla eficiente: Una de ellas consiste, paradójicamente, en amentar los costos de acceso, porque eso hace más barato el acuerdo (y los mecanismos alternativos); así obtiene el servicio quien más lo valora y está dispuesto a pagar más por él”*<sup>17</sup>.

Luego, se hace más probable que las partes lleguen a un acuerdo conciliatorio extrajudicial o que acudan a otro sistema alternativo de solución del conflicto bajo un sistema judicial con costo para acceder, que bajo uno completamente gratuito como el nuestro.

En otras palabras, un efecto positivo de establecer un costo para el acceso a la justicia es que el servicio se aprecia, lo que tiene muy importantes consecuencias en la institucionalización del sistema y en la mejor utilización del mismo.

Establecer una tarifa de entrada para la justicia genera otros múltiples beneficios, como son:

1) Genera una fuente adicional de financiación del

sistema, lo que le mayor viabilidad a los planes de inversión.

- 2) Lo anterior, debe repercutir en el mejoramiento en la calidad y la oportunidad del servicio.
- 3) A su vez, ello debe repercutir favorablemente en la credibilidad del sistema.
- 4) Estimula la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos y aumenta la probabilidad de que las partes concilien las diferencias.
- 5) Racionaliza el uso del sistema judicial, reduciendo la utilización abusiva y arbitraria de los instrumentos de justicia.
- 6) Esto debería generar una reducción en el ingreso de procesos y un aumento en el nivel de seriedad y profesionalismo en el manejo las causan que ingresan por parte de los abogados y las partes.

Lógicamente, la fijación de un costo para la justicia debe hacerse mediante una metodología de tarifa variable, y previa adopción de otras medidas que permitan asegurar que el acceso a la justicia de las personas de escasos recursos económicos no se vaya a ver afectado. Esto incluye la revisión y fortalecimiento del instituto del amparo de pobreza.

Ahora, no se puede olvidar que en nuestro caso el principio de gratuidad a la justicia es una falacia. No hay proceso más costoso que un proceso incierto y demorado. Las partes que se someten a un debate judicial en la actualidad tienen que esperar muchas veces por más de diez años una decisión judicial, posiblemente, luego de haber visto pasar por el proceso varios jueces diferentes. Es tan largo el tiempo de duración de un proceso en Colombia y tan frecuentes los cambios legislativos y jurisprudenciales, que son altas las probabilidades de que el escenario jurídico que sirvió de base al caso al momento de la presentación de la demanda sea distinto a la que se presenta al momento del fallo.

... un efecto positivo de establecer un costo para el acceso a la justicia es que el servicio se aprecia...

La excesiva demora judicial genera inseguridad jurídica, lo que representa un costo. Adicionalmente, se derivan costos considerables del lucro cesante y de la defensa judicial durante todo el tiempo del proceso.

Por ello, si la implantación de una tarifa de compensación por la utilización del sistema judicial, al compás de las demás medidas propuestas, se traduce en el sustancial mejoramiento de los tiempos de respuesta de la justicia y de su calidad, ello no hace más oneroso el proceso, sino lo contrario.

La propuesta no se excluye con el sistema actual de costas judiciales, figura que se debe mantener e incluso fortalecer. En efecto, el sistema de costas, el

<sup>17</sup> Pastor, Santos, Sistema Jurídico y Economía. Una introducción al análisis económico del derecho, Madrid, Tecnos, 1989, p. 331. Tomado de José Luis Soberanes Fernández., Cuadernos para la reforma de la Justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Enero de 1995, p. 6.

cual también podría ser administrado por un ente operativo independiente del despacho judicial, debe revisarse con una metodología más actual y flexible que realmente cubra los costos del proceso y que adicionalmente incorpore un componente sancionatorio significativo para quien haga uso abusivo o irracional de la justicia.

## 6. Temas de orden administrativo y operativo

### 6.1. Separación de funciones administrativas de las jurisdiccionales

Este es un tema ampliamente discutido e implementado en muchos países en programas de rediseño del funcionamiento del sector de administración de justicia. Se ha encontrado favorable para la productividad de los despachos judiciales retirar algunas de las funciones administrativas y trasladarlas a dependencias que se dedican exclusivamente a la realización de ese tipo de funciones. No obstante, la experiencia ha demostrado que no se puede exagerar en esta medida porque muchas labores de índole administrativa guardan estrecha relación con la función jurisdiccional y requieren inmediatez en su realización, por lo que en ciertos casos es preferible mantener la función administrativa dentro del despacho judicial o de alguna de muy fácil disponibilidad. En todo caso, vale la pena privilegiar la función jurisdiccional dentro de cada despacho judicial trasladando a otras dependencias los procesos y las funciones de orden administrativo y dejando principalmente las funciones relacionadas directamente con la administración de justicia, salvo en los casos en que se determine que es más funcional y práctico mantener ciertas labores en manos del personal del despacho. Una de las maneras de llevar a cabo la separación de funciones es la creación de centros de servicios comunes, como se verá a continuación.

### 6.2. Creación de centros de servicios comunes

Este tipo de medidas se orientan a la conformación de unidades que concentran labores de tipo operativo al servicio de varios despachos judiciales de un sector o región determinada. Esto permite eliminar labores administrativas a los despachos y generar valor agregado en la administración a escala de este tipo de servicios. Lógicamente, esta organización a través de centros de servicios comunes debe realizarse de forma paulatina y limitada a aspectos en los que sea claramente operativo el esquema, para evitar traumas en los despachos. Típicamente, se trasladan a los centros de servicios comunes asuntos como las notificaciones, custodia de títulos, sistemas de información, salas de audiencias y atención al público. Un paso más avanzado del sistema de servicios comunes es la conformación de un esquema de *pool* de jueces de áreas afines, los cuales se sirven en común de un

*staff* administrativo que comparten para racionalizar el gasto sin afectar la producción y/o para producir incluso mayores eficiencias a partir de la evacuación a escala de gestiones administrativas, y la mayor flexibilidad en la asignación de tareas<sup>18</sup>.

En Colombia existen centros de servicios comunes en algunas ciudades para asuntos como las notificaciones. Faltaría evaluar el traslado de otras funciones adicionales y la estandarización de dicho modelo en todo el país.

### 6.3. Capacitación de funcionarios y personal de apoyo administrativo

Naturalmente este cambio radical de tipo administrativo y operativo que se propone, debe venir acompañado de un ambicioso programa de capacitación de todos los funcionarios de la rama, con el fin de lograr que cada persona adopte y empiece a seguir el nuevo modelo de gestión y, a su vez, se actualice en temas propios de sus funciones. Por su parte, dentro de las políticas generales que se implanten debe acogerse una política permanente de capacitación para lograr y mantener una óptima calidad del servicio.

### 6.4. Mayor énfasis en la creación y utilización de sistemas de información

No hace falta formular una recomendación en el sentido de proveer de herramientas tecnológicas al sistema judicial, puesto que en ello se ha avanzado mucho y las autoridades tienen clara la importancia de continuar trabajando en este aspecto. La principal limitante es el costo económico. En lo que puede ser útil hacer énfasis es en darle mayor desarrollo a los sistemas de información. La conformación y mantenimiento de bases de datos y de herramientas de administración de información debe ser un asunto al que se le dé mucha más importancia que la que se le da actualmente. Es evidente que en un sector donde el principal insumo y el principal producto del servicio es la información, la conformación de sistemas de información que sirvan de herramientas de apoyo para la realización de las gestiones propias del servicio tendría un impacto altamente favorable en la productividad agregada. Por ello, esta misión no debe limitarse a la digitalización de los datos procesales básicos y la conformación de bases de datos para seguimiento de los usuarios de la justicia, sino en el diseño de diversas herramientas de búsqueda o que generen otro valor agregado.

<sup>18</sup> Vargas Viancos, Juan Enrique, "Herramientas para el diseño de despachos judiciales", septiembre de 2005. III Seminario de Gestión Judicial. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Publicado en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org).