



PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO
DE LA RAMA JUDICIAL
2007-2010

UNA JUSTICIA MÁS EFICIENTE,
EFECTIVA Y EFICAZ

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura

Bogotá, noviembre de 2006





Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Colombia. Rama Judicial del Poder Público. Consejo Superior de la Judicatura.
Presidencia Sala Administrativa.

Plan sectorial de desarrollo de la Rama Judicial 2007-2010 : una justicia
más eficiente, efectiva y eficaz / Consejo Superior de la Judicatura. – Bogotá :
Consejo Superior de la Judicatura, 2007
116 p.

ISBN : 978-958-701-833-2

1. Administración de justicia - Planeación - Colombia - 2007-2010 2. Planes
de desarrollo-Colombia-2007-2010

CDD-21 353.53 / 2007

© 2007, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
Presidencia Sala Administrativa
Calle 12 No. 7-65, Bogotá, D.C., Colombia

PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO
DE LA RAMA JUDICIAL 2007-2010

Primera edición, 2007

ISBN 978-958-701-833-2

Diseño y diagramación
Isabel Sandoval

Diseño de portada
Alejandro Medina

Impreso en Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia
Andrés Sicard Currea, director
diruniblo_bog@unal.edu.co
2007

*Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra
sin la autorización escrita de los editores*





REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

JOSÉ ALFREDO ESCOBAR ARAÚJO

*Presidente Consejo Superior de la Judicatura
Desde 15 de marzo hasta diciembre 1 de 2006*

HERNANDO TORRES CORREDOR

*Presidente Consejo Superior de la Judicatura
Desde diciembre 1 de 2006*

EDUARDO CAMPO SOTO

Vicepresidente Consejo Superior de la Judicatura

FRANCISCO ESCOBAR HENRÍQUEZ

Presidente Sala Administrativa

JESAEI ANTONIO GIRALDO CASTAÑO

Vicepresidente Sala Administrativa

GUILLERMO BUENO MIRANDA

Presidente Sala Jurisdiccional Disciplinaria

FERNANDO CORAL VILLOTA

Vicepresidente Sala Jurisdiccional Disciplinaria

MAGISTRADOS

SALA ADMINISTRATIVA

LUCÍA ARBELÁEZ DE TOBÓN

JOSÉ ALFREDO ESCOBAR ARAÚJO

FRANCISCO ESCOBAR HENRÍQUEZ

JESAEI ANTONIO GIRALDO CASTAÑO

CARLOS ENRIQUE MARÍN VÉLEZ

HERNANDO TORRES CORREDOR

SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

GUILLERMO BUENO MIRANDA

EDUARDO CAMPO SOTO

FERNANDO CORAL VILLOTA

JORGE ALONSO FLECHAS DÍAZ

RUBÉN DARÍO HENAO OROZCO

TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ

LEONOR PERDOMO PERDOMO





**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA ADMINISTRATIVA**

DIRECTORES DE UNIDAD

DIANA CLAUDIA CARO BERNAL

Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

CORONEL (R) CARLOS EDUARDO DEVIA GUTIÉRREZ

Asesoría para la Seguridad de la Rama Judicial

ÓSCAR GIRALDO JIMÉNEZ

Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia

GLADYS VIRGINIA GUEVARA PUENTES

Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla

JOSÉ JULIÁN MAHECHA GUTIÉRREZ

Unidad de Auditoría

RAÚL EDUARDO MARTÍNEZ LUGO

Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles

JORGE MARIO RIVADENEIRA MORA

Unidad de Administración de la Carrera Judicial

JAIME ZÁRATE SAAB

Centro de Documentación Judicial (e)

**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**

JUAN CARLOS YEPES ALZATE

Director Ejecutivo de Administración Judicial

DIRECTORES DE UNIDAD

JULIO ALBERTO ALDANA CASTAÑO

Unidad Administrativa

ANTONIO BARRERA MARTÍNEZ

Unidad de Informática

DIANA BOLÍVAR VOLOJ

Unidad de Asistencia Legal

LUISA FERNANDA MORALES NORIEGA

Coordinación de seccionales

ADRIANA MARÍA GUZMÁN RODRÍGUEZ

Unidad de Planeación

ALFONSO ORTEGA RODRÍGUEZ

Unidad de Presupuesto

LIRIA FLOR RODRÍGUEZ JIMÉNEZ

Unidad de Recursos Humanos





UNIDAD DE DESARROLLO Y ANÁLISIS ESTADÍSTICO
Equipo técnico de consolidación e interventoría

JUAN CARLOS CORTÉS
DONNY HERNÁNDEZ
ISABEL RETAMOSO DE RODRÍGUEZ

REVISIÓN

CARLOS ARIEL USEDA GÓMEZ
Magistrado Auxiliar Despacho Magistrado
HERNANDO TORRES CORREDOR

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Asesoría, consulta regional, edición y concepto editorial

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ÁLVARO ZERDA S., DECANO

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, CID
GERMÁN UMAÑA M., DIRECTOR

DIRECTOR PROYECTO
LUIS EDUARDO TRUJILLO N., - UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA







CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	11
PRÓLOGO	15
INTRODUCCIÓN	19
I. DIAGNÓSTICO	23
1. Análisis de entorno, capacidades y valores de la Rama Judicial.....	23
1.1 <i>Evolución del contexto macroeconómico</i>	25
1.2 <i>Contexto social</i>	27
1.3 <i>Criminalidad y violencia</i>	32
1.4 <i>Efectos de la evolución económica y de la problemática social sobre la demanda de justicia</i>	33
1.5 <i>Capacidades y valores de la Rama Judicial</i>	36
2. Logros obtenidos en el período 2003-2006	39
2.1 <i>Logros en relación con el acceso</i>	39
2.2 <i>Logros en materia de eficacia y eficiencia</i>	41
2.3 <i>Logros en materia de calidad</i>	41
2.4 <i>Logros en materia de transparencia</i>	42
2.5 <i>Logros en materia de autonomía</i>	43
3. Identificación de los problemas	43
3.1 <i>Restricciones de acceso a los servicios de justicia</i>	44
3.2 <i>Atraso y mora</i>	49
3.3 <i>Baja confianza</i>	58
3.4 <i>Débil coordinación interinstitucional en gestión, en administración de información y en comunicaciones</i>	59





II. PLATAFORMA ESTRATÉGICA

Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES..... 65

1. Misión de la administración de justicia 65

2. Visión de la administración de justicia 65

3. Objetivo general 65

3.1 *Objetivos específicos*..... 65

Objetivo 1. Acceso 65

Metas de acceso66

Políticas de acceso66

Objetivo 2. Eficiencia y eficacia 67

Metas de eficiencia y eficacia 67

Políticas de eficiencia y eficacia 67

Objetivo 3. Calidad..... 68

Metas de calidad.....68

Políticas de calidad69

Objetivo 4. Visibilidad y transparencia.....70

Metas de visibilidad y transparencia70

Políticas de visibilidad y transparencia.....70

Objetivo 5. Independencia y autonomía 71

Metas de independencia y autonomía 72

Políticas de independencia y autonomía 72

Objetivo 6. Comunicaciones.....72

Metas de comunicaciones73

Políticas de comunicaciones73

Objetivo 7. Fortalecimiento institucional
de la Rama Judicial..... 73

Metas de fortalecimiento institucional 73

Políticas de fortalecimiento institucional 74

III. PLAN DE INVERSIONES..... 93

Fuentes de financiamiento 93





IV. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.....	101
1. Seguimiento y evaluación del plan	103
2. Consulta a magistrados y jueces de la República en el proceso de elaboración del plan.....	104
2.1 <i>Jurisdicción penal ordinaria</i>	106
Acceso.....	106
Eficiencia y eficacia	107
Calidad	107
Visibilidad y transparencia.....	108
Independencia y autonomía	108
2.2 <i>Jurisdicción ordinaria de civil y familia</i>	109
Acceso.....	109
Eficiencia y eficacia	109
Calidad	110
Visibilidad y transparencia.....	111
Independencia y autonomía	111
2.3 <i>Jurisdicción ordinaria laboral</i>	111
Acceso.....	111
Eficiencia y eficacia	112
Calidad	112
Visibilidad y transparencia.....	113
Independencia y autonomía	113
2.4 <i>Jurisdicción contencioso administrativa</i>	114
Acceso.....	114
Eficiencia y eficacia	114
Calidad	115
Visibilidad y transparencia.....	115
Independencia y autonomía	115







PRESENTACIÓN

El Consejo Superior de la Judicatura, en ejercicio de su misión constitucional y legal, como órgano de autogobierno de la Rama Judicial, y en concordancia con lo dispuesto en la Ley 152 de 1994 y la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia presenta el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial para el cuatrienio 2007-2010, cuyo propósito fundamental es el de promover el acceso, la eficacia, la eficiencia, la calidad, la transparencia y la autonomía, como objetivos misionales dentro del marco del Estado social de derecho.

El presente plan, presentado al Gobierno Nacional para su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo, es una importante manifestación de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Colombia, y se erige como el marco general dentro del cual se debe encuadrar la gestión judicial de los próximos años, hacia cuyo cumplimiento deberán dirigirse el esfuerzo y el presupuesto de la judicatura a mediano plazo.

Se trata, este, del cuarto Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura; en los anteriores se han consolidado procesos de modernización y ajuste del sistema jurídico colombiano, tales como la entrada en vigencia del nuevo sistema penal acusatorio, diseñado para reducir la congestión judicial y los tiempos de respuesta del aparato de justicia en esta especialidad. De igual forma, se ha fortalecido la estructura de oferta en la jurisdicción de lo contencioso administrativo con la entrada en vigencia de los juzgados de esta competencia, con la cual se prevé la estabilización de la gestión en esta área al final del cuatrienio.

En igual sentido se ha dado inicio a procesos de factibilidad hacia la oralidad en las especialidades laboral y civil-familia, se han impulsado las jurisdicciones especiales de paz e indígena, todo ello con el acompañamiento y la consolidación de los procesos de formación judicial, cursos-concurso, arquitectura judicial y tecnológica así como procesos de descongestión y reordenamiento de carácter racionalizador en los despachos judiciales.

Por supuesto, un punto de partida indispensable para la definición de las políticas judiciales y de los instrumentos más acor-





des con esa definición es el reconocimiento de la situación actual y del contexto socio-jurídico.

La crisis que vivió el Estado colombiano hasta hace muy pocos años, y que tuvo como reflejo inmediato el incremento de la violencia y la conflictividad en nuestra sociedad, puede decirse que ha amainado pero no desaparecido. Durante estos últimos cuatro años, la Justicia y el Poder Judicial recibieron con fuerza esa expresión de la conflictividad en la forma de aumento de la litigiosidad o en la impunidad de las conductas violentas.

La existencia de problemas estructurales relacionados con el atraso y la mora judicial, la necesidad de mejorar las condiciones de acceso al aparato formal de justicia y a las jurisdicciones especiales, la urgencia de mejorar las condiciones de coordinación intersectorial con las entidades que hacen parte del sector justicia y con las entidades de apoyo, el interés por mejorar los niveles de confianza de la ciudadanía en el sistema judicial y la armonía de la acción de la administración de justicia y del Estado, son los pilares de la formulación del plan de desarrollo del nuevo cuatrienio 2007-2010.

Esta Corporación, consciente de la necesidad de contribuir con la evolución del sistema jurídico en el país, bajo la premisa de garantizar los derechos humanos y contribuir con la disminución de la impunidad, mediante la adecuación de los aparatos de administración de justicia hacia modelos de gestión soportados en procedimientos orales, ha orientado sus objetivos hacia la consolidación de la eficiencia y eficacia en la administración judicial, el incremento de los niveles de calidad y equidad en sus respuestas, de la transparencia en la gestión, de la autonomía de sus funcionarios y del poder judicial, así como en el acceso por todas las personas cuando sus derechos sean vulnerados.

El Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2007-2010 formula las políticas y estrategias, programas y proyectos que se configuran como instrumentos de gestión en armonía y coordinación con las políticas de Estado impulsadas por el Gobierno Nacional.

En la búsqueda de los objetivos misionales, el gobierno de la Rama Judicial encuentra fundamental impulsar la gestión orientándola en cinco grandes postulados:





- Consolidar el establecimiento del procedimiento oral en la gestión judicial, soportado en un modelo de gestión moderno que documente el trámite procesal y la información, y en el que prevalezca la concentración de la gestión judicial en audiencia pública, con una plataforma de apoyo tecnológico y de sistemas de comunicación, que opere en espacios físicos adecuados y acompañado de un proceso de formación, monitoreo y seguimiento fortalecido y sostenible, que le garanticen a la ciudadanía mayor transparencia, a partir de la eliminación de la práctica escrita.
- Propender por la consolidación de sistemas de información y comunicaciones, en los ámbitos interno, intersectorial y hacia la comunidad, que faciliten el establecimiento de una gestión judicial expedita, soportada en información jurídica, jurisprudencial y estadística, y que armonice información estratégica para la formulación de políticas de acceso a la justicia y de lucha contra la impunidad, con la información que demanda el ciudadano acerca de la gestión de los despachos judiciales, de sus sentencias y sus fallos.
- Consolidar el fortalecimiento institucional y racionalizar la oferta de servicios de justicia desde la perspectiva de la determinación de la demanda del servicio, de la estratificación judicial, del mapa de conflictos y de la construcción de conocimiento, con estudios de profundización, con la definición estructural de una malla de servicios de justicia formal (en todas las jurisdicciones, especialidades y niveles de competencia), jurisdicciones especiales de paz e indígena en coordinación con los mecanismos alternativos de solución de conflictos, de manera que la comunidad pueda contar con una nítida gama de acceso a la restauración de sus derechos vulnerados, con servicios de justicia claros en sus competencias materiales y territoriales.
- Reducción de la mora y el atraso judicial, mediante políticas de descongestión concentradas especialmente en los núcleos de alto trámite en lo territorial y funcional por especialidad, jurisdicción y nivel de competencia, adoptando mecanismos de ajuste en los aparatos, así como implemen-





tando mecanismos que propendan por el establecimiento de incentivos que promuevan la productividad y la calidad en la gestión judicial.

- Promoción y apoyo legislativo para impulsar medidas que apoyen la transición hacia la modernización de los sistemas jurídicos, de tal forma que la administración de justicia se acerque a la solución efectiva de las controversias, y consolide el desarrollo de los paradigmas de la justicia, ajustándose al volumen de conflictos, a su velocidad de ocurrencia y a la complejidad de los mismos como corolario del desarrollo socioeconómico del país.

La integralidad de estas medidas, la revisión de los modelos de despacho óptimos, el estímulo a las conciliaciones y a las formas de desjudicialización de las controversias, acompañada de determinaciones para enfrentar los casos de pequeñas cuantías que congestionan el sistema, permitirán al cabo del próximo cuatrienio erigir un aparato jurisdiccional eficaz, más cercano a las necesidades de la población, más confiable y, en sustancia, menos desigual.

Con modelos basados en la eficacia, en costos óptimos, y en la transparencia de las relaciones entre los aparatos y la ciudadanía, materializada en la satisfacción del usuario, se presenta la estrategia institucional de la Rama Judicial, al terminar esta década, reseñando a Santos, Pastor, en un estudio puntual de las dificultades de la justicia¹ en el que destaca que “*Los problemas de la Justicia se centran fundamentalmente en la ineficacia y la ineficiencia*”.

No en vano los países de mayor desarrollo mundial han transitado por reformas judiciales que persiguen mayor eficiencia y eficacia en la justicia, entendiéndose como: de fácil acceso, a costos eficientes o razonables, sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo y, no de menor importancia, con decisiones oportunas, transparentes y de calidad.

En consecuencia, el Consejo Superior de la Judicatura presenta el Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010.

FRANCISCO ESCOBAR HENRÍQUEZ

¹ Santos, Pastor. *Gasto público en Justicia*. UCM, Madrid, 1999.





PRÓLOGO

El Consejo Superior de la Judicatura presenta el Plan Sectorial de Desarrollo, instrumento para introducirse en los escenarios globales dinámicos y de competitividad en los que se desenvuelve el mundo actual, a partir de la construcción integral y socializada de las ejecutorias a emprender por parte del gobierno judicial, al término de la primera década del tercer milenio².

La Justicia, coherentemente, se dirige hacia la modernización de sus sistemas de gestión, información y comunicaciones, con el fin de optimizar la manera como da respuesta a la necesidad de hacer efectivos los derechos de los ciudadanos.

La Rama Judicial, a lo largo de los tres planes sectoriales de desarrollo anteriores, ha alcanzado importantes avances en relación con el capital humano, los recursos financieros y técnicos que se han aplicado de manera concreta al mejoramiento del acceso, la celeridad en las decisiones, el aumento de la calidad, la eficiencia, la transparencia y la oportunidad en la solución de las demandas ciudadanas de justicia, bajo preceptos de racionalidad financiera, autonomía e independencia del Poder Judicial.

Son importantes los logros en la independencia de la Rama Judicial y en la gestión, bajo los paradigmas de eficiencia y calidad, a lo largo de catorce años de existencia, dentro de los cuales cabe resaltar la implementación durante el último año de los juzgados administrativos, los cuales permitirán una reducción de los inventarios de esta jurisdicción, cercanos hoy a los 180.000 procesos, en por lo menos el 70%.

Así mismo, los resultados positivos observados en la implementación del sistema penal acusatorio, consagrado en la Ley 906 de 2004, dentro de los cuales se destaca que en los primeros 500 días de funcionamiento del sistema en once distritos judiciales, las 40.000 audiencias de control de garantías y las 26.000 de cono-

² “Las ideas no surgen perfectamente formadas. Más bien son una complicada amalgama de experiencia, lucidez, esperanza e inspiración. Entran en escena parpadeando bajo el brillo de las luces, vacilantes e inseguras acerca de la posible reacción del público. Evolucionan y se desarrollan, atentas a las reacciones y circunstancias cambiantes”. Kenichi Ohmae.





cimiento han materializado los principios de inmediatez, eficacia, publicidad y garantía real de los derechos de los procesados y, especialmente, de las víctimas, respondiendo a una incorporación, sin precedentes en nuestra cultura jurídica, de nuevos paradigmas sobre la justicia penal, con la cual se espera lograr un aumento aproximado del 40% en la productividad, y una reducción en tiempos procesales, en promedio, del 60%.

La administración de justicia ha avanzado en materia de presencia institucional y se ha dispuesto nuevamente la reincorporación de despachos judiciales en las denominadas zonas recuperadas, en territorios otrora dominados por grupos armados al margen de la ley.

De la misma manera, se prepara para implantar el sistema de responsabilidad penal para adolescentes, cuya estructura demandará importantes recursos presupuestales con los cuales la Rama Judicial espera contar durante las próximas vigencias.

En el mismo sentido, por la necesidad de fortalecer la infraestructura judicial, se han impulsado dentro de su administración importantes iniciativas como la preparación de proyectos para la construcción de un complejo judicial en Bogotá, y de importantes centros de atención como los palacios de justicia de Medellín y Manizales, entre otros, con los cuales se podrá ofrecer una mayor garantía a los ciudadanos, tanto en términos de calidad y acceso al servicio como en seguridad de los usuarios y de los servidores judiciales.

Igualmente se ha logrado por primera vez que algunos despachos judiciales sean reconocidos con la certificación ISO 9001.

De otra parte, el próximo cuatrienio será el de la puesta al día de la administración de justicia. Aunado a la reducción de los inventarios en un término de tres años, en lo contencioso administrativo, se espera que con las inversiones estimadas y las estrategias de implementación se reduzcan los inventarios judiciales de manera significativa en las demás especialidades. Así se lograría una carga final razonable de procesos por despacho –inventario cero– ya que en un período se contaría solo con los procesos que, de conformidad con los términos procesales, se deben gestionar, disminuyendo así la excesiva simultaneidad de carga, que induce el atraso y la mora.





Para ello, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha impulsado un proyecto integral orientado hacia un modelo de justicia para el siglo XXI, el cual será apoyado con recursos de la Banca Multilateral, que dotará a la justicia de elementos de gestión fundamentales para su desarrollo y consolidación.

Así mismo, la puesta en marcha de la Ley 975 de 2005, que contribuye de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y dicta disposiciones para acuerdos humanitarios, es un compromiso prioritario del Consejo Superior de la Judicatura con el propósito de alcanzar la verdad, la justicia, la reparación integral de las víctimas, contribuyendo de esta manera a una paz duradera.

En este sentido, la judicatura se encuentra preparada para asumir este proceso y responder a las exigencias de la sociedad y de los paradigmas jurídicos internacionales.

En concordancia con el dinámico ajuste al sistema jurídico del país, se requiere una enorme productividad del Consejo Superior de la Judicatura en la agenda legislativa, para diseñar y proponer reformas que permitan la eficiencia del sistema judicial. En este sentido, desde el seno de la Rama Judicial, se interpretarán las aspiraciones de una sociedad más justa y moderna. Los propios cambios sugeridos hacia la oralidad, demandan modificaciones en la ley, sustanciales, especialmente, en los códigos procesales.

De igual forma, la operativización de estos modelos de administración judicial exige nuevas formas de gestión, soportadas en la oralidad de los procesos y la incorporación sistémica de tecnología, que, entre otras cosas, implica modernizar y adecuar los espacios físicos, haciendo del ciudadano, el centro del sistema y de las sedes judiciales, fuentes de servicios de justicia.

Lo anterior constituye una senda de desarrollo jurisdiccional que demanda un importante flujo de recursos, un altísimo nivel de compromiso institucional y una correspondencia entre la gestión judicial y la gerencia administrativa, que confluyan en la optimización de la prestación del servicio de justicia al ciudadano y con la cual el Consejo Superior de la Judicatura se encuentra plenamente identificado.

JOSÉ ALFREDO ESCOBAR ARAÚJO
HERNANDO TORRES CORREDOR







INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia del año 1991 establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Igualmente la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo, establece que el gobierno elaborará dicho plan con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura. En cuanto a la aprobación del plan, una vez elaborado el proyecto correspondiente, debe someterlo al concepto del Consejo Nacional de Planeación y, una vez efectuadas las enmiendas que este considere pertinentes, presentar el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial.

La participación del Consejo Superior de la Judicatura en la elaboración del plan es consistente con los principios de autonomía e independencia de la Rama Judicial, previstos tanto en la Constitución Política como en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Esta ley establece en cabeza de la Sala Administrativa del Consejo Superior la responsabilidad de elaborar el proyecto del plan sectorial de desarrollo de la Rama Judicial con su correspondiente plan de inversiones y someterlo a la aprobación del Consejo en pleno. Por su parte, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial debe emitir concepto previo sobre el proyecto del plan sectorial antes de que sea adoptado por la Sala Administrativa y por el Consejo en pleno.

Bajo el nuevo marco constitucional y legal se han adoptado hasta la fecha tres planes de desarrollo para la Rama Judicial, el último de ellos para el período 2003-2006, cuyo objetivo general fue el de “Posicionar a la Rama Judicial como un sistema independiente, moderno, con cultura de servicio y confiable para los ciudadanos, mediante el aumento de su capacidad para asumir plenamente la responsabilidad de emitir actos de justicia, que conduzcan a la resolución justa de las controversias y a facilitar la convivencia pacífica entre los colombianos”. Sus objetivos es-





pecíficos fueron alcanzar el acceso, la eficiencia y la eficacia, la calidad, la transparencia y la autonomía.

En cuanto a la metodología para la elaboración del nuevo Plan Sectorial 2007-2010, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura impulsó, en primer lugar, una completa autoevaluación de los resultados del anterior plan, un diagnóstico y la consulta a magistrados y jueces en cinco talleres regionales realizados en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

En segundo lugar, la Sala Administrativa definió una metodología participativa de elaboración del nuevo plan sectorial, con las unidades, dependencias y seccionales del Consejo Superior de la Judicatura, y realizó reuniones de consulta con presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, el Fiscal General de la Nación y magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo, dando así cumplimiento a los lineamientos previstos en el artículo 87 de la Ley 270 de 1996.

Como resultado de estos esfuerzos se ha elaborado el presente Plan Sectorial de Desarrollo para el período 2007-2010, el cual constituye una nueva expresión del compromiso del Consejo Superior de la Judicatura de asegurar un funcionamiento efectivo y un acceso real a la administración de justicia, como forma de contribuir a la paz del país. Para ello el nuevo plan cuatrienal define unos objetivos precisos y formula una serie de políticas, estrategias, programas y proyectos encaminados a superar los problemas existentes en la operación de esta función pública, así como a enfrentar los desequilibrios en aumento entre la oferta del servicio y la creciente demanda de justicia, situación que se refleja en problemas de congestión judicial, falta de celeridad en la respuesta a los requerimientos ciudadanos y limitaciones en el acceso de los usuarios a la administración de justicia.





I *diagnóstico*







I. DIAGNÓSTICO

El presente diagnóstico aborda, desde una perspectiva sistémica, el análisis de las condiciones bajo las cuales se presta actualmente el servicio de justicia en el país, considerando el entorno, capacidades y valores de la Rama Judicial, el reconocimiento de los logros obtenidos en el último cuatrienio y la identificación de los problemas de mayor impacto en la administración de justicia y la individualización de sus causas. Es a partir de esta línea de base que posteriormente se formula la plataforma estratégica del nuevo Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010.

En forma complementaria, este diagnóstico incluye los resultados de la evaluación del Plan Sectorial de Desarrollo 2003-2006, así como la evaluación que para tal efecto presentaron los presidentes de las altas Cortes y demás funcionarios, además de los empleados judiciales y organismos de la sociedad civil a través de encuestas dirigidas tanto a los operadores del sistema judicial como a los usuarios del servicio de justicia y los talleres realizados en la cinco zonas del país en el marco del proceso de formulación y validación del presente plan, respecto a las necesidades sectoriales y las propuestas de solución que como intervinientes directos pudieran presentar.

1. Análisis de entorno, capacidades y valores de la Rama Judicial

Uno de los factores de mayor incidencia sobre el desempeño de la Rama Judicial ha sido el relacionado con el comportamiento de la demanda. Por ejemplo, dentro de los problemas identificados y analizados en los procesos de formulación y evaluación del Plan Sectorial de Desarrollo 2003-2006, se encuentra el de la “mora y congestión”. En el 2002 se planteaba que “... el diseño y ejecución de un nuevo plan sectorial de desarrollo de la Rama Judicial debería tener en cuenta que el aumento de la productividad del aparato judicial no puede considerarse como suficiente para solucionar la mora y la congestión, razón por la





cual es urgente encontrar soluciones al problema de la fuerte expansión de la demanda de justicia”³.

En cuanto a las causas que explicaban dicha expansión, igualmente se señaló: “Las mayores demandas de la Jurisdicción Ordinaria han resultado de una combinación de diversos factores que incentivan la judicialización del conflicto, entre ellos, el prolongado comportamiento recesivo de la economía y el desempleo que han incidido en el incumplimiento de obligaciones y contratos; las regulaciones gubernamentales que estimulan las demandas ejecutivas; las demandas originadas en las políticas de racionalización de las plantas laborales en los sectores público y privado; el avance del narcotráfico y de las acciones de las organizaciones insurgentes y narcoterroristas; la magnitud de los problemas y conflictos que enfrentan los grupos más vulnerables de la población”⁴. Como se puede observar, dichas causas, en su mayor parte hacen referencia a elementos del entorno en los ámbitos económico, social, gubernamental, laboral y de orden público, entre otros.

En el presente diagnóstico, al abordar el problema del “atraso y la mora” en la resolución de los conflictos judiciales en algunas especialidades se identifican entre sus factores explicativos el incremento de la demanda, las variaciones en la productividad y el incumplimiento en los tiempos procesales subyacentes. Sin embargo, el caso particular del incremento de la demanda habría que relativizarlo, habida cuenta que durante el periodo 2001-2005 esta disminuyó a un ritmo promedio del 9% anual.

De lo anterior surge el interrogante sobre si el comportamiento de los factores que explicaban la expansión de la demanda que se presentó hasta el año 2000⁵, también pueden dar cuenta de esta reducción, es decir, se trata de especificar en qué medida las tendencias mostradas por los elementos del entorno como los arriba reseñados, presentan cierta correlación con respecto a la evolución de demanda por justicia en el país.

³ Ver “Evaluación final Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2003-2006”, Sala Administrativa, Consejo Superior de la Judicatura.

⁴ *Ibíd.*

⁵ De 2.015 procesos que, por cada cien mil habitantes, se presentaron en 1993, se pasó a 3.939 en el año 2000.





Para tal efecto, a continuación se describirá, en términos generales, el comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos y sociales, para posteriormente explorar y analizar sus posibles efectos sobre los índices de criminalidad y conflicto que genera dicha demanda y seguidamente reseñar las capacidades y valores desarrollados por la Rama Judicial, para asumir el reto que ésta representa.

1.1 Evolución del contexto macroeconómico

La economía del país, en los últimos seis años, ha mostrado un comportamiento positivo. Entre los años 2000 y 2005, el PIB nacional pasó de cerca de \$175 a prácticamente \$286 billones de pesos, lo que representó un crecimiento nominal acumulado del 63,52%. En términos reales, el mismo crecimiento alcanzó a ser del 18,55% al pasar de \$74,36 a \$88,16 billones de pesos, a precios de 1994.

Desde el año 2001, el PIB nacional ha mostrado un crecimiento constante que lo ha llevado de un incremento anual del 1,47% en el primer año, al 5,23% logrado en 2005. Los principales sectores que explican esta tendencia son los de la construcción (que pasó del 3,86% al 12,14% durante el mismo período) y el comercio. La industria, por su parte, ha evidenciado un comportamiento irregular (creció a más del 7% en 2004 y descendió al 3,9% en 2005), mientras que el sector agrícola, en los cinco años, siempre estuvo por debajo de la evolución del PIB nacional.

Sin embargo, este crecimiento del PIB, que en términos constantes alcanzó a ser del 18,55% entre 2000 y 2005, solo ha representado un incremento real del ingreso per cápita del 8,97% durante el mismo periodo. En dólares, se evidencia el mismo contraste, al mostrar para 2005 un nivel de dicho ingreso de US\$2.317.



Cuadro 1. PIB nacional y sectorial. Variación anual 2000-2005

Ramas de actividad económica	Años					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Electricidad, gas y agua	0,89	3,05	0,81	2,16	2,75	3,18
Industria manufacturera	11,80	1,33	2,60	4,50	7,17	3,91
Construcción	-3,89	3,86	12,35	13,27	12,37	12,14
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	7,34	3,11	1,90	5,45	7,64	9,43
Transporte, almacenamiento y comunicación	1,53	4,00	2,40	2,90	6,16	5,05
Inmuebles y servicios a las empresas	-0,98	2,23	2,35	5,69	4,79	3,55
Servicios sociales, comunales y personales	0,59	0,73	-0,27	-0,16	1,36	4,02
Producto interno bruto	2,92	1,47	1,93	3,86	4,87	5,23

* Cifras provisionales.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Cuadro 2. Producto interno bruto total y por habitante (a precios constantes de 1994)

Fin de	Total			Por habitante		
	Millones de pesos	Variación anual	Millones de dólares	Pesos	Variación anual	Dólares de 1994
2000	74.363.831	2,92	89.968	1.757.122	1,14	2.126
2001	75.458.108	1,47	91.292	1.751.959	-0,29	2.120
2002	76.917.222	1,93	93.057	1.754.734	0,16	2.123
2003	79.884.490	3,86	96.647	1.791.792	2,11	2.168
2004	83.772.433	4,87	101.351	1.848.250	3,15	2.236
2005 (p)	88.155.800	5,23	106.654	1.914.801	3,60	2.317

(p): Provisional.

Nota: PIB en dólares de 1994 = PIB en millones de pesos de 1994 sobre la tasa de cambio nominal promedio de 1994.

Fuente: DANE-Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales y Banco de la República, Estudios Económicos-Estadística.

Esta tendencia del entorno macroeconómico, vista con relación al sistema de justicia, debe entenderse no solo en términos de sus efectos sobre las condiciones sociales, los niveles de conflictividad y, por ende, en la demanda de justicia, sino también en cuanto a la posibilidad de comprender la garantía que representa una administración de justicia “expedita y eficiente”, como factor de crecimiento económico⁶.

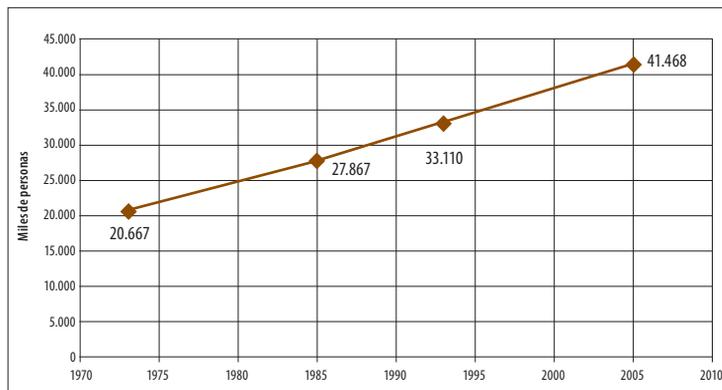
⁶ Al respecto, en el informe de “Evaluación final del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2003-2006” se plantea: “Las teorías institucionalistas sobre el



1.2 Contexto social

Desde el punto de vista demográfico, los resultados del último censo permiten constatar un comportamiento lineal del crecimiento poblacional del país que lo ha llevado de los 20'667.000 habitantes en 1977, a los 41'468.000 registrados en 2005. Por su parte, los procesos de urbanización continúan conservando su tendencia histórica; mientras la población rural se ha mantenido en el mismo nivel durante los últimos 60 años, la población urbana se ha incrementado en más del 600%. Asimismo, se siguen evidenciando las tendencias de concentración poblacional en la zona central del país y particularmente en la capital. Mientras que Atlántico, Cundinamarca y Antioquia tan solo aumentaron su participación en 0,1, 0,4 y 0,4 puntos respectivamente, Bogotá la incrementó en 1,4. Contrasta el Valle del Cauca, puesto que redujo dicha participación en 0,3 puntos.

Gráfico 1. Población



Estado consagran que la existencia de una organización pública especializada en garantizar los derechos de todos los ciudadanos, es mucho más eficiente, y tiene mayor incidencia sobre el crecimiento económico, que un escenario en el cual cada uno de ellos debiera proporcionarse esas garantías; ello puede interpretarse, en el sentido que entre más expedita y eficiente sea la administración de justicia, más posibilidades hay de expansión económica y por lo tanto un posible incremento en el bienestar de los agentes”.



Gráfico 2. Tendencias de la urbanización

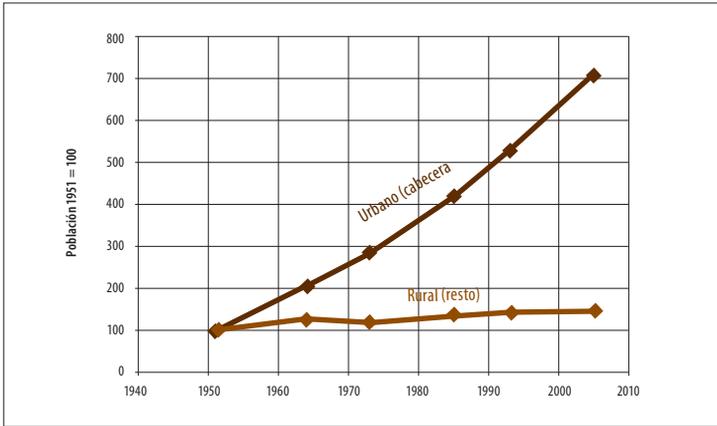
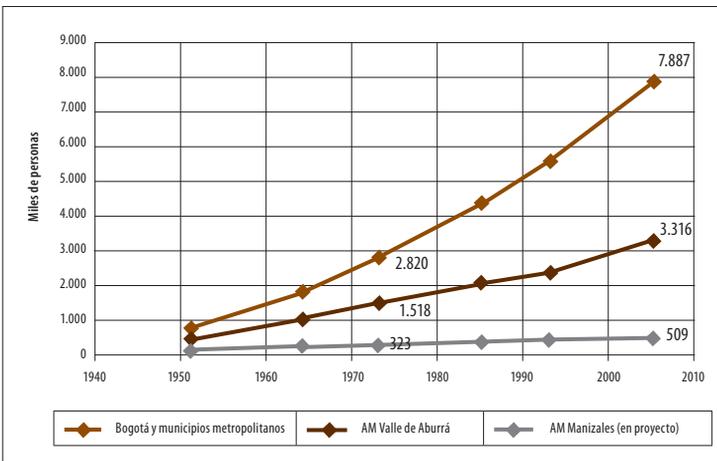


Gráfico 3. Áreas metropolitanas



En lo que respecta a las tasas de empleo y desempleo, se puede observar que mientras la primera aumentó en 1,4% entre 2000 y 2005, la segunda se redujo en 3,9%. La tasa de desempleo del 14% en 2005, sigue evidenciando un problema estructural en esta materia, teniendo en cuenta que los niveles de empleo no evolucionan en la medida de las necesidades del país. El PIB debe crecer más alto que el nivel de empleo.

Cuadro 3. TASAS DE EMPLEO Y DESEMPLEO. Trece ciudades con sus áreas metropolitanas

Año	Tasa de empleo	Tasa de desempleo
2000	52,6	17,3
2001	52,5	18,2
2002	52,9	17,6
2003	53,7	16,7
2004	53,2	15,4
2005	54,0	13,9
2006*	53,4	13,3

Fuente: DANE.

Nota: Promedios anuales.

2006*: Promedio de enero a septiembre.

Cuadro 4. Salario mínimo legal mensual 2000-2006. Precios constantes de 1999

Periodo de vigencia	Salario nominal	Variación nominal	Variación IPC	Salario real	Variación real
2000	260.100		8,75%	239.172	-
2001	286.000	9,96%	7,65%	244.300	2,14%
2002	309.000	8,04%	6,99%	246.702	0,98%
2003	332.000	7,44%	6,49%	248.910	0,90%
2004	358.000	7,83%	5,50%	254.411	2,21%
2005	381.500	6,56%	4,85%	258.570	1,63%
2006	408.000	6,95%	4,48%	264.674	2,36%

Fuente: Decretos del Gobierno Nacional y DANE

Lo anterior se conjuga con el hecho, ya reseñado, del comportamiento de los ingresos per cápita que no reflejan el crecimiento de la economía nacional en los últimos años. Particularmente, y a manera de ejemplo, mientras que el PIB sectorial de la industria, entre 2000 y 2005, tuvo un crecimiento acumulado del 31,3%, el salario real en este mismo sector tan solo se incrementó en un 6,12%. (8,95% entre 2000 y 2006). Al observar la evolución del salario mínimo mensual legal vigente, se constata una situación de similares características, puesto que en el período 2000-2006 su incremento real fue del 10,66%.

Cuadro 5. Índice de salarios reales de la industria manufacturera.
(Sin trilla de café). (Base: 1990 = 100)

Período	Promedio anual real	Variación anual	EMPLEADOS		OBREROS	
			Promedio anual nominal	Variación anual	Promedio anual nominal	Variación anual
2000	131,05		932,1		733,5	
2001	130,67	-0,3%	1.006,1	7,9%	793,9	8,2%
2002 (p)	135,67	3,8%	1.098,2	9,1%	888,8	12,0%
2003 (p)	135,67	0,0%	1.192,3	8,6%	940,4	5,8%
2004 (p)	137,71	1,5%	1.298,2	8,9%	1.014,1	7,8%
2005 (p)	139,07	1,0%	1.375,1	5,9%	1.087,9	7,3%
2006 (p)	142,78	2,7%	1.455,2	5,8%	1.161,3	6,8%

(p): Provisional.

Fuente: DANE.

Sin embargo, si se toman los resultados del pasado censo, se puede observar un mejoramiento general de las condiciones de vida de la población del país en lo referido al indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Entre los años 1993 y 2005, el porcentaje de las personas con NBI se redujo en 10 puntos, del 35,8% al 25,8%, mientras las que presentaban dos o más pasaron del 14,9 al 9,0%. Llama la atención la reducción mostrada por la inasistencia escolar que, en 2005, tan solo registra un 2,4%.

Cuadro 6

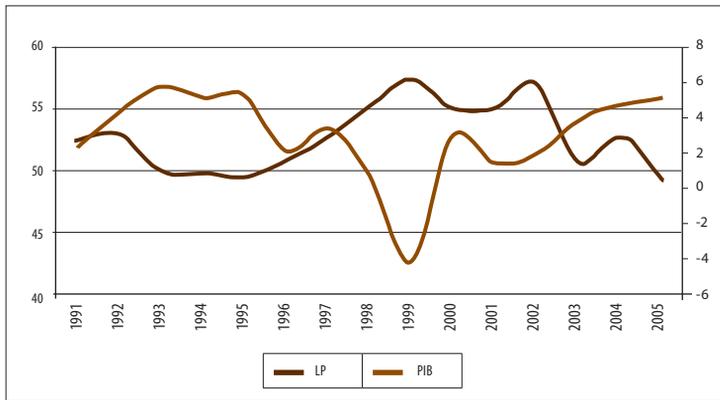
NBI - personas	Censo			
	1973	1985	1993	2005
Personas con NBI	70,5	43,2	35,8	25,8
Dos a más NBI	44,9	21,4	14,9	9,0
Vivienda inadecuada	31,2	12,9	11,6	10,4
Servicios públicos inadecuados	30,3	20,9	10,5	7,0
Hacinamiento crítico	34,3	19,0	15,4	11,0
Inasistencia escolar	31,0	11,2	8,0	2,4
Alta dependencia económica	29,0	13,3	12,8	7,4

Fuente: DANE.

Al contrastar el comportamiento de la economía, observado mediante la variación anual del PIB, con el de la línea de pobreza, se evidencia claramente cómo en los períodos de recesión se registra un incremento en los niveles de pobreza de la población.

Por ejemplo, durante la recesión del año 1999, cuando se presentó un decrecimiento de la economía nacional del 4%, se constató el mayor nivel de la línea de pobreza en el 57,5%, al considerar el período 1991-2005⁷.

Gráfico 4. Tasa de crecimiento del PIB y porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza



Fuente: MERPD-DNP y BANREP.

En términos generales, en lo referido a la relación que puede existir entre crecimiento económico y pobreza, entre ésta y niveles de criminalidad, conflictividad y violencia e, igualmente, entre éstas y demanda de justicia, cobra relevancia el comportamiento de los aspectos reseñados con respecto a las condiciones sociales de la población. Indudablemente, el crecimiento demográfico, las tendencias prevaletentes en materia de concentración poblacional en los centros urbanos, los niveles de ingresos, el acceso a la salud, el nivel educativo de los habitantes y la estructura de la propiedad para el caso de la vivienda y la tierra, se constituyen en variables cuya evolución y conjugación se convierten en uno de los factores que explican los niveles de conflictividad y, por ende, de demanda de justicia en el país.

⁷ Tomado de "Bien-estar III", Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, julio de 2006, pág. 47.

1.3 Criminalidad y violencia

Según la Encuesta de Calidad de Vida realizada por el DANE, los hogares que han sido víctimas de hechos violentos entre 1997 y 2003, mostraron una reducción importante para el caso de Bogotá que pasó del 25,1% al 17,5%, mientras que los de la región de la Orinoquía-Amazonia se incrementaron del 8,9% al 10,4%. El resto de las regiones no evidenciaron variaciones tan significativas, pero se puede captar que San Andrés y Providencia, Antioquia y la Región Oriental registraron reducciones, en tanto que los hogares de las regiones Pacífica, Central y Atlántica tuvieron un incremento.

En el año 2003, el 88% de la población encuestada en las grandes ciudades declaró haber sido víctima de al menos un delito, evidenciando una tasa de denunciabilidad promedio del 76% a nivel nacional. Según los datos de la DIJIN, se constata una evolución de dicha situación en el sentido de evidenciar que de un total de 310.165 delitos cometidos en el año 2003, se pasó a 333.724 en 2005, implicando una variación de la tasa por cada 100 mil habitantes de 696 a 724 delitos, y del promedio diario de 850 a 914.

Cuadro 7. Total delitos 2003-2005

	2003	2004	2005
Total delitos	310.165	307.767	333.724
Tasa por c/100 mil habitantes	696	679	724
Promedio diario	850	843	914

Fuente: DIJIN.

Cuadro 8. Total homicidios 2003-2005

	2003	2004	2005
Total homicidios	23.523	20.167	17.820
Tasa por c/100 mil habitantes	53	44	39
Promedio diario	64	55	49

Fuente: DIJIN.

Se observa de tal manera el incremento del número de delitos en el país, si bien en el caso específico de los homicidios se presentó una reducción importante; los 23.523 cometidos en 2003



disminuyeron a 17.820 en el año 2005. Situación similar muestran algunos casos de violación de los derechos humanos, como son los relacionados con el secuestro, que entre 2002 y 2005 pasaron de 2.986 a 800, y el de atentados terroristas que, de 1.172 cometidos en 2001, se registraron 611 en 2005.

Datos de la misma DIJIN establecen que entre 2004 y 2005 se redujeron los delitos contra la vida y la integridad personal (-9,49%), contra las personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario (-47,3%), y contra la existencia y seguridad del Estado (-50%). Sin embargo, este comportamiento contrasta con el marcado incremento evidenciado por otros delitos como los ocurridos contra los mecanismos de participación ciudadana (400%), contra la eficaz y recta impartición de justicia (148,08%), contra los derechos de autor (85,05%) y contra la integridad moral (54,30%)⁸.

1.4 Efectos de la evolución económica y de la problemática social sobre la demanda de justicia

En general, con lo visto hasta ahora, se puede constatar que en los últimos años la economía nacional ha logrado una importante recuperación que se ve reflejada en el comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos. Sin embargo, la evolución de estos últimos no ha contribuido en la misma magnitud al mejoramiento de las condiciones sociales observadas mediante variables como el ingreso per cápita y los niveles de pobreza.

También se observa cómo, si bien se han reducido determinados tipos de delitos como el homicidio, el secuestro y el asalto a poblaciones, los índices de criminalidad, en términos generales, se han venido incrementando, situación que permite plantear el interrogante de cómo el contraste descrito entre lo económico y lo social puede constituirse en un elemento explicativo de la evolución mostrada por estos últimos y, por ende, del crecimiento de la demanda de justicia en el país.

⁸ *Revista de Criminalidad Colombia 2005*, Policía Nacional de Colombia, DIJIN, Centro de Investigaciones Criminológicas.



Al respecto, existen diversas hipótesis orientadas a identificar los factores generadores de los niveles de conflictividad y violencia existentes, entre las que cabe destacar las siguientes⁹:

1. La violencia se constituye en “un fenómeno secular, habitual y propio de la vida colombiana”, que adquiere una connotación de carácter “genético” o cultural que se ha convertido en una de las formas de relación social y política de la sociedad.
2. La pobreza representa una de las principales causas, o “caldo de cultivo” para el fomento de la conflictividad y la criminalidad en el país.
3. La “no presencia del Estado”, igualmente, se considera como causa de la violencia, sobre todo en términos de la ausencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana que garanticen la construcción colectiva de proyectos de acción pacífica.
4. Los niveles de conflictividad tienen una explicación multifactorial, que mezcla diferentes tipos de causas, las cuales se encuentran determinadas por elementos históricos, económicos, sociológicos, políticos y culturales, entre otros.

En principio, por las condiciones de pobreza prevalecientes, no deja de ser procedente considerar ésta como una de las principales causas de los niveles de conflictividad existentes en el país. Sin embargo, no pueden dejarse de lado otros factores generadores como son los referidos a los problemas de presencia del Estado y a elementos de carácter cultural e histórico que llevan a la necesidad de tipificar los diferentes tipos de violencia como son la política, la guerrillera, el paramilitarismo, el narcotráfico, la intrafamiliar y la étnica, entre otras. Esta consideración se ve corroborada cuando se caracteriza la demanda de justicia, la cual no permite adoptar un enfoque lineal o monocausal debido a la diversidad y complejidad de los casos a los cuales debe responder el sistema judicial.

⁹ Ver “Criminalidad en Colombia” (s. a.) (s. f.), <http://quimbaya.banrep.gov.co/docum/borrasem/intro004.htm>.



Por tal razón, no se puede concluir que exista una correlación, al menos directa o exclusiva, entre economía y demanda de justicia del tipo que permita establecer, sobre todo en el corto plazo, que ante una evolución positiva (negativa) de la primera deba esperarse una reducción (incremento) de la segunda. Los elementos estructurales que explican los niveles de conflictividad, violencia y criminalidad prevaecientes en el país, sustentan tendencias e inercias de largo plazo que difícilmente pueden sufrir rupturas como consecuencia derivada de un comportamiento determinado de la economía. Tales son las características de este análisis, que de hecho puede enmarcarse en el debate sobre los modelos de desarrollo alternativo, sobre todo de los países de América Latina, en el sentido de aplicar aquellos planteamientos que sustentan el logro de la equidad y la justicia social en el diseño y aplicación de políticas explícitas que trascienden la esfera de lo estrictamente económico, puesto que no se puede confiar el desarrollo social únicamente al crecimiento de la economía.

A lo anterior es indispensable agregar la diferencia existente entre los niveles de conflictividad social y la demanda de justicia, vista como la brecha prevaeciente entre el número de delitos que se cometen en el país y la cantidad de denuncias que se interponen ante las instancias judiciales. La fracción de los delitos que no son conocidos por el sistema judicial (“criminalidad oculta” o “cifra negra de criminalidad”) impide cuantificar el fenómeno de la criminalidad de manera más precisa. Entre los años 2002 y 2005 se denunciaron en el país más de 1.280.000 delitos, según cifras de la DIJIN. Ahora bien, si se incluyen las contravenciones, que ascienden a 474.847 en 2004 y 918.534 en 2005, se estaría hablando de un total de infracciones penales cercanas a los 3,5 millones de casos. Esta cifra permite dimensionar la magnitud de dicha diferencia, si se tiene en cuenta que la impunidad social, esto es, la que no se denuncia, fue en promedio del 82% durante este mismo período.

El fenómeno de la impunidad, no solo entendido en términos de los delitos no conocidos por el sistema judicial, sino también en cuanto al número de sentencias condenatorias, se convierte en un factor determinante del entorno del sistema judicial, en la medida en que el mismo genera la propensión, en términos mar-





ginales, a que los individuos se vinculen al crimen y mejoren sus expectativas de salir bien librados, es decir, impunes.

Este último es, pues, un ejemplo que permite captar el grado de complejidad que comprende el análisis de las causales económicas y sociales de la conflictividad social y política, de la criminalidad y la violencia del país y de los determinantes de la demanda de justicia en el país, derivada de tales factores. Es en este marco que resulta pertinente reseñar y analizar otros elementos del entorno y las capacidades y valores que caracterizan el papel que juega la Rama Judicial en la construcción de confianza social en las instituciones y en la labor permanente de impartir justicia en el país.

1.5 Capacidades y valores de la Rama Judicial

El desfase que ha prevalecido entre la oferta y demanda de justicia, durante el período 1994-2006, “según coinciden diversos analistas, se explica por diferentes causas, entre otras, la crisis económica, social y de derechos humanos que ha vivido Colombia; la ausencia de un sistema legal preventivo; los planes de reducción del aparato estatal; mecanismos procesales inadecuados y revestidos de excesivo formalismo; desleales prácticas litigiosas; proliferación de normas y excesiva judicialización de los conflictos por aspectos legales y culturales”¹⁰, razón por la que se trata de un fenómeno que obedece a múltiples causas, tanto del entorno de la Rama Judicial como de dinámicas y factores que le corresponden a su fuero interno.

Entre los años 2003-2005, la tasa de demanda de los procesos judiciales por cada cien mil habitantes se redujo de 2.683 a 2.479 para la ordinaria y de 2.832 a 2.786 para la total¹¹. Tal comportamiento no solo cabe resaltarlo en lo que respecta a la disminución de las cifras en términos absolutos, sino también en cuanto a lo que implica absorber, por una parte, un crecimiento poblacional

¹⁰ Oficio enviado al Presidente de la República, por los presidentes de las Altas Cortes, el 18 de septiembre de 2006.

¹¹ “Evaluación final del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial, 2003-2006”, Sala Administrativa, Consejo Superior de la Judicatura.





que, por lo que muestran los dos últimos censos (1993, 2005), ha sido del orden del 2,1% promedio anual y, por la otra, las tendencias de urbanización que continúan siendo una constante de carácter histórico en el país.

Por su parte, las políticas de mejoramiento de la productividad implementadas dentro de la Rama Judicial han permitido incrementarla en un “125% durante el año 2005 y en un 114% hasta septiembre de 2006”¹². Asimismo, el Consejo Superior de la Judicatura aumentó el número de despachos de los 3.246 existentes en 2003 a 3.287 en 2006, conservando el número de jueces en una tasa de 9,4 por cada cien mil habitantes, sin tener en cuenta los nuevos juzgados administrativos.

Al conjugar estos aspectos así vistos, la reducción de la demanda de justicia y el incremento de la productividad y el número de despachos, se puede observar una disminución del número de ingresos por juez que pasó de los 329 casos a los 314, del índice de evacuación parcial del 103% al 96% y del inventario de procesos judiciales de 3.277.777 a 2.389.912, entre los años 2002 y 2005. Esto último implicó que durante el mismo período el factor de represamiento pasara del 71% al 67% de la totalidad de los casos en trámite¹³.

Según los cálculos realizados por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, para la evacuación del inventario acumulado se requerirían aproximadamente cuatro años, sin considerar el ingreso de nuevos casos. Tal situación la ha enfrentado la Rama Judicial durante los últimos diez años prácticamente con la misma planta de 3.911 jueces y magistrados y 15.727 empleados, excepto para el año 2006, cuando fue posible incrementar los primeros a 4.210 y los segundos a 16.853, con los nuevos juzgados administrativos.

Sin embargo, durante el período 1994-2006, la misma Rama Judicial ha tenido que asumir una reducción gradual de su presupuesto en términos de su participación en el Presupuesto General de la Nación, del 1,88% al 1,34%. Este se constituye en un elemento del entorno institucional que incide directamente en la

¹² Oficio enviado al Presidente de la República, *ibíd.*

¹³ “Evaluación final del Plan Sectorial de Desarrollo 2003-2006”.



determinación de las capacidades del sector para responder a sus propósitos estratégicos y que toca el principio de la independencia presupuestaria y financiera de la Rama Judicial con respecto a las demás ramas del poder público, definida constitucionalmente. Al respecto, se impone la necesidad de establecer y aplicar pautas claras y definitivas para la asignación de su presupuesto por parte del Ejecutivo que, aparte de preservar la autonomía de la Rama Judicial, garanticen la financiación requerida para desarrollar los programas de inversión orientados a la modernización, generación de nuevas capacidades y fortalecimiento institucional que le permitan responder con mayor oportunidad y eficacia a la demanda de justicia prevaleciente en el país.

A pesar de la situación anterior, reflejada en una apropiación presupuestal que fue equivalente al 92,4% para la financiación del Plan Sectorial de Desarrollo 2003-2006, se logró un cumplimiento de las metas programadas que, en términos globales, se acercó al 99%¹⁴. Por cada uno de los objetivos, se puede observar que tal nivel de cumplimiento fue del 90% para el caso del acceso a la justicia, del 99% para eficiencia y eficacia, del 83% para calidad, del 64% para visibilidad y transparencia y del 43% para el de independencia y autonomía.

El análisis anterior puede complementarse con los aportes realizados por los jueces junto con los magistrados, en los talleres realizados en las cinco zonas del país en el marco del proceso de formulación del Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010, dentro de los cuales cabe reseñar los siguientes:

- En el proceso de validación de la Misión de la Rama Judicial, se destaca la independencia y accesibilidad a la justicia, la contribución que ésta puede realizar a la soberanía nacional y como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales.
- En el proceso de validación de la Visión de la Rama Judicial, se resalta el papel que ésta debe jugar para eliminar (no, simplemente, reducir) los niveles de impunidad prevalecientes

¹⁴ Ver “Evaluación final del Plan Sectorial de Desarrollo 2003-2006”.



en el país, la confiabilidad de la justicia sobre todo a partir de la supresión de la inseguridad jurídica, la autonomía presupuestal, la visibilidad y la transparencia, la tecnificación y la prevención de los conflictos.

- En el marco de la estructuración de los objetivos, se planteó el fomento de la seguridad jurídica, entendida como el respeto a las decisiones de las diferentes instancias judiciales, la actitud y sentido de pertenencia de los funcionarios y empleados y la independencia de los jueces para administrar justicia.

2. Logros obtenidos en el período 2003-2006

El Consejo Superior de la Judicatura, conocedor de su misión como órgano de autogobierno de la Rama Judicial, desde su creación y particularmente en el último cuatrienio, ha insistido en el mejoramiento de la prestación del servicio público de justicia, en un infatigable esfuerzo por promover el acceso, la eficacia, la eficiencia, la calidad, la transparencia y la autonomía, dentro del marco del Estado social de derecho.

En desarrollo de lo anterior, se han logrado importantes avances, lo cuales a grandes rasgos se pueden resumir de la siguiente manera:

2.1 Logros en relación con el acceso

- Se viene implementando el sistema penal acusatorio, en sus dos primeras fases, las cuales comprenden los Distritos Judiciales de Bogotá, Armenia, Manizales, Pereira, Medellín, Bucaramanga, Tunja, Santa Rosa de Viterbo, Cali, San Gil y Buga. Para tal efecto se han invertido significativos recursos para su puesta en funcionamiento, lo que ha arrojado resultados importantes en la reducción de los tiempos procesales, en la descongestión de los despachos penales y le ha otorgado a la sociedad una justicia penal con roles precisos y bien definidos, más garantista, más democrática, más pronta y cumplida, lo cual sin duda redundará en una mayor con-





fianza y credibilidad de la ciudadanía en el aparato judicial colombiano.

- La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha desarrollado un proceso de fortalecimiento de las políticas de reordenamiento judicial.
- En el cuatrienio 2003-2006 se ha combatido con mayor énfasis y compromiso el crónico problema de la congestión de los despachos judiciales, con la creación de cargos temporales y permanentes de funcionarios y empleados, y el traslado de los procesos de despachos judiciales congestionados a otros con bajo índice de congestión, logrando un impacto positivo en la jurisdicción ordinaria y en la contencioso administrativa.
- En cumplimiento de la Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y disposiciones para acuerdos humanitarios, se crearon las Salas de Justicia y Paz en los Distritos Judiciales de Bogotá y Barranquilla, se fijaron sus competencias y se determinó el número de magistrados de dichas salas.
- Así mismo, el Consejo Superior de la Judicatura impulsó la Jurisdicción Especial de Paz a través de programas de formación, de protección, de la extensión del seguro de vida para los jueces de paz, su incorporación al mapa judicial, así como también el apoyo y seguimiento a su gestión. De otra parte, se avanzó en la coordinación de la oferta local de justicia entre la figura de jueces de paz y los conciliadores como mecanismo alternativo de resolución de conflictos judiciales (MASC), con la participación del Ministerio del Interior y de Justicia, en el proyecto para la creación de la Comisión Nacional de Justicia en Equidad.
- Mejoramiento del acceso a la justicia en las comunidades indígenas, a través de programas de investigación y fortalecimiento del Derecho Mayor o Derecho Propio de los Pueblos





Indígenas y de los instrumentos de coordinación con el Sistema Judicial Nacional. Así mismo, se ejecutaron acciones en los componentes de registro y publicación de la jurisprudencia sobre esta jurisdicción especial y de las decisiones de las autoridades de los pueblos indígenas; la incorporación al Atlas Judicial, y el estudio de necesidades para el funcionamiento de la jurisdicción.

2.2 Logros en materia de eficacia y eficiencia

- Como resultado de los esfuerzos realizados por el Consejo Superior de la Judicatura, la Rama Judicial ha logrado avances en lo que respecta a los índices de evacuación parcial que han superado el 100% de los procesos ingresados en el período, lo que significó un incremento de la productividad y una disminución de los inventarios.
- Implementación del modelo de gestión en los juzgados civiles del circuito de las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali y Medellín que participaron en el proyecto para el “Mejoramiento de la resolución de conflictos judiciales en los juzgados civiles del circuito”.
- Fortalecimiento de la gestión administrativa de la Rama Judicial mediante el cumplimiento de las metas trazadas en el Plan de Mejoramiento Institucional acordado con la Contraloría General de la República, con corte al 31 de diciembre de 2005, en el orden del 93%.
- Mantenimiento de la tendencia ascendente de los niveles de desempeño de los magistrados y jueces, lo cual se refleja en la evaluación de servicios y en la mejor respuesta a la demanda de justicia.

2.3 Logros en materia de calidad

- Mejoramiento de la calidad de las decisiones judiciales, representado en el aumento del promedio de calificación del respectivo factor a nivel nacional y de los niveles de exigencia en los concursos de méritos para el acceso por el sistema



de carrera judicial a los cargos de magistrados y jueces y la extensión del Curso de Formación Judicial Inicial exigido para el ingreso de los funcionarios y de los empleados a las Altas Cortes.

- Conformación del Registro Nacional de Elegibles para la provisión en propiedad de las vacantes que se presenten entre 2007 y 2010 en los cargos de magistrados y jueces en todo el territorio nacional.
- Con el fin de lograr mejores resultados en términos de la emisión de fallos por parte de los jueces de la República, la Sala Administrativa, a través de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, coordinó y llevó a cabo actividades relacionadas con la formación y capacitación; entre las que cabe mencionar la realización de varios conversatorios regionales sobre el tema de la oralidad, la culminación de un ciclo de formación y capacitación especializada para funcionarios con competencia en el área penal que ingresaron al sistema penal acusatorio, la formación de 713 jueces de paz y la participación de varios servidores judiciales en encuentros judiciales, jornadas de actualización y visitas de observación.

2.4 Logros en materia de transparencia

- Fortalecimiento de la credibilidad en la administración de justicia y del nivel de confianza de los ciudadanos en las decisiones judiciales mediante el incremento de la capacidad de respuesta de la jurisdicción disciplinaria frente a la vigilancia y examen de la conducta de los jueces, fiscales y abogados en ejercicio de la profesión.
- Publicidad y divulgación de las actuaciones judiciales estableciendo los espacios procesales y físicos para que los interesados y la ciudadanía en general asistan a las audiencias públicas y conozcan los hechos y el derecho que se debate en ellas.
- Mejoramiento y ampliación de la cobertura del sistema en línea y aleatorio de reparto de procesos entre despachos, para lograr una distribución transparente y equitativa.



- Mejoramiento de la divulgación de resultados de la gestión judicial y de comunicación con la sociedad civil mediante la modernización y unificación de los sistemas de información estadística.
- Espacios de consulta sobre temas como la implementación del Sistema Acusatorio Penal y la percepción ciudadana sobre el estado de la Administración de Justicia, así como la consolidación en la página web de los vínculos con el público: “Su opinión es importante”, “Comuníquese con el presidente de la Sala Administrativa” y “Línea transparente”, del periódico virtual “Notas Judiciales” y la realización de foros virtuales con participación ciudadana, entre otros.

2.5 Logros en materia de autonomía

- Ampliación de nuevos servicios virtuales a través del portal web de la Rama Judicial: consulta de los auxiliares de la justicia, sistema de fondos especiales y cobro coactivo, sistema de administración de carrera judicial, sistema de información de personal de la Rama Judicial y sistema de Auditoría de la Rama judicial.
- Adición al presupuesto de la Rama Judicial para la creación de los juzgados administrativos en el país, como resultado de la gestión coordinada y conjunta con las Altas Cortes.

3. Identificación de los problemas

La justicia constituye una función esencial del Estado. La Constitución Política reconoce a todas las personas el derecho a obtener de éste la protección efectiva de sus derechos, por parte de los jueces y tribunales que integran la administración de justicia. Con tal propósito, se debe garantizar la posibilidad de acudir libremente a la jurisdicción, a través de un proceso judicial, que concluya con una decisión final motivada y razonable. Es por ello que este tema resulta prioritario dentro de cualquier agenda de gobierno, puesto que a través de la prestación del





servicio de justicia es dable asegurar la convivencia pacífica, la igualdad, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo.

Sin embargo, aun cuando los indicadores continúan reflejando una clara necesidad de fortalecer el servicio de justicia, de manera que su administración sea autónoma e independiente, se advierte una marcada tendencia de disminución del presupuesto de la Rama Judicial, en relación con la participación de los demás órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación. Esto ha representado una restricción importante que indiscutiblemente afecta todos los niveles de la administración de justicia. A pesar de ello, se ha logrado un comportamiento positivo de los indicadores de eficiencia y eficacia de la jurisdicción, evidenciando la relevancia que adquiere la gestión administrativa, en materia de planeación y gerencia judicial.

Sin embargo, persisten los rezagos en los ajustes requeridos para mejorar los modelos de gestión y de procedimientos, al igual que algunas costumbres judiciales que han generado algún tipo de dilación procesal. El atraso, la mora, las dificultades de acceso y los bajos niveles de confianza constituyen la base de los problemas identificados, tal como a continuación se describen:

3.1 Restricciones de acceso a los servicios de justicia

Las restricciones de acceso a los servicios de justicia hacen referencia a las dificultades que encuentran los usuarios para obtener respuesta del aparato judicial, en busca de la protección a sus derechos, de tal suerte que estas dificultades resultan determinantes para que los usuarios no acudan a los despachos judiciales ante la ocurrencia de un conflicto.

El aparato de justicia en Colombia cuenta hoy con 21.063 servidores judiciales de los cuales 4.210 son jueces y magistrados. Esta planta de funcionarios se ha mantenido relativamente estable, lo que ha generado que su crecimiento no se encuentre acorde con el crecimiento poblacional, pues solo en el presente año se vio incrementada en 257 jueces administrativos.

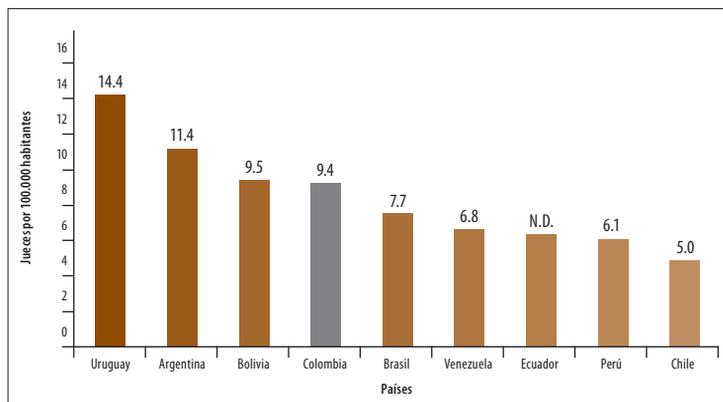
La cobertura de jueces en Colombia supera los 9,4 jueces por cada 100.000 habitantes. En América Latina, solo alcanzan co-





bertura mayor los países de Uruguay y Argentina, mientras que Brasil, Venezuela, Ecuador, Perú y otros, como Chile, presentan menor cobertura de jueces por habitantes. Al mismo tiempo, un gran número de estos países presentan mayor participación del presupuesto de justicia en el PIB que Colombia. Esta situación evidencia el esfuerzo efectuado por Colombia para lograr mayor cobertura de población con su oferta potencial.

Gráfico 5. Oferta de justicia. Número de jueces por cada cien mil habitantes. 2004



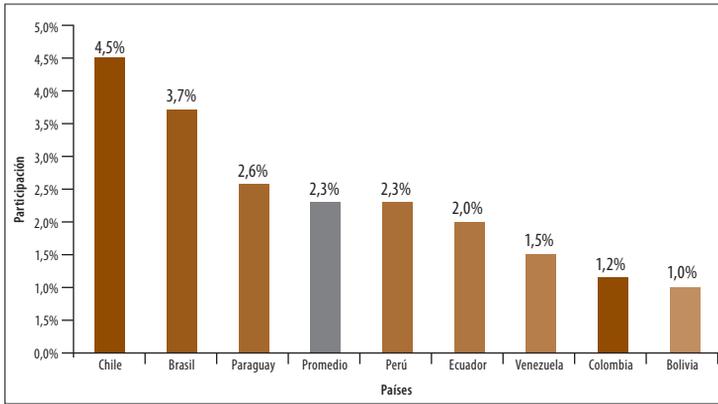
Fuente: CEJA.

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

Es así como en Colombia, además, se tienen en funcionamiento 114 Unidades Judiciales Municipales con competencia en aquellos municipios en donde, por razones presupuestales o de orden público, no se dispone de un despacho judicial. Adicionalmente, es importante agregar que desde la Sala Administrativa se han apoyado las políticas del Gobierno en materia de presencia institucional y se han situado aproximadamente 10 despachos judiciales en las denominadas zonas recuperadas, que corresponden a lugares de la geografía colombiana ubicados en territorios otrora influidos por grupos armados al margen de la ley.



Gráfico 6. Presupuesto judicial como proporción del PIB



Fuente: CEJA.

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

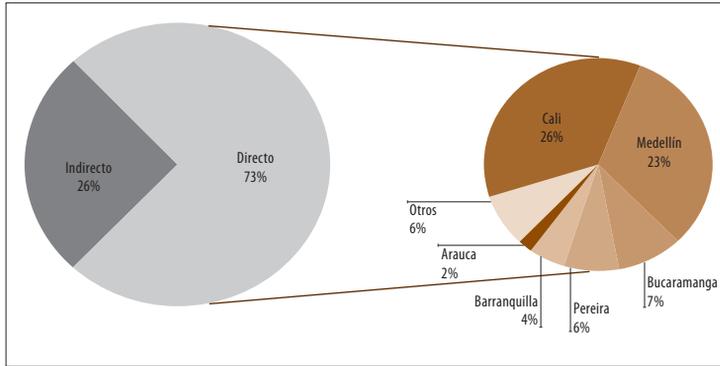
Es así como se canaliza una buena parte de sus esfuerzos, con el objetivo de garantizar a todos los sectores de la población el acceso al servicio de justicia, en igualdad de oportunidades y de cobertura posible, tratando, fundamentalmente, de optimizar los recursos financieros y físicos con una eficiente administración de la gestión del talento humano al servicio de la Rama Judicial.

En tal sentido, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura cumple juiciosa y continuamente sus tareas de *reordenamiento judicial funcional y territorial*. Asimismo, ajusta los aparatos de justicia a las demandas existentes en los niveles locales en las diferentes especialidades y jurisdicciones, para así promover el cumplimiento de esta función.

En el período 2002-2005 la Sala Administrativa tomó medidas de reordenamiento en 11 distritos judiciales que albergan el 38,3% de toda la población del país, mejorando el acceso de los servicios de justicia a 8.855.717 habitantes (51,41% de la población objetivo). Dichas medidas de reordenamiento fueron motivadas en su mayoría por las actividades preparatorias para la entrada en vigencia del nuevo Sistema Penal Acusatorio en 7 distritos judiciales durante 2006.



Gráfico 7. Medidas de reordenamiento - Porcentaje de población beneficiada por distrito judicial 2002-2005



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

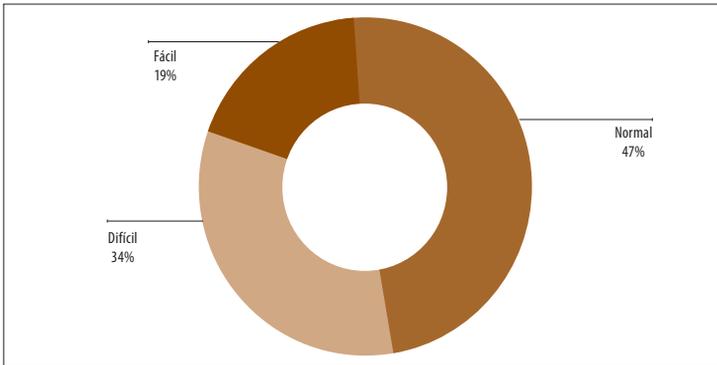
La demanda efectiva de justicia en 2005 estuvo cerca de 1.250.000 procesos, que se traducen en un promedio nacional entre 300 y 330 procesos por juez, con marcadas diferencias en lo territorial y por especialidad. En general, se puede afirmar que la demanda efectiva de justicia ha sido atendida mediante incrementos en la productividad de los servidores judiciales, con la misma planta de personal con la que se atendía, en la década pasada, la demanda efectiva de 600.000 procesos anuales.

En relación con este aspecto, el gráfico 8 evidencia la necesidad de continuar mejorando los indicadores de acceso, toda vez que un 34% de los litigantes, partes del proceso y jueces, estiman que aún es difícil acceder al aparato de justicia.





Gráfico 8. Calificación del acceso a la administración de justicia



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Tercera Encuesta de Profundización.
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

Para efectos de discriminar y desagregar este problema, es necesario definir aquellos aspectos que la ciudadanía considera barreras para acceder al servicio de justicia.

En primera instancia, debe reconocerse un deficiente nivel de confiabilidad en los usuarios potenciales del sistema judicial en la eficiencia, rapidez, independencia e integridad del sistema. Resulta, entonces, imprescindible adoptar una estrategia de comunicaciones tanto dentro de los aparatos formales y complementarios de justicia, como en la sociedad civil.

Esta baja credibilidad ha estado alimentada, entre otras razones, por prácticas procesales, administrativas y litigiosas inadecuadas que aún no han sido completamente erradicadas. Además de lo anterior, deben destacarse aspectos endógenos sobre los cuales la administración judicial tiene mayor gobernabilidad, como algunas barreras técnicas entre las que sobresalen la tramitología, los horarios de servicio, el cumplimiento de los tiempos procesales, etc., y otras de tipo estructural que están relacionadas con la ubicación de las poblaciones y la naturaleza de su conflictividad.

Existen estudios que confirman que los altos costos de los trámites judiciales, los tiempos procesales y la lentitud en la toma de decisiones judiciales constituyen las principales razones por las cuales los ciudadanos no acceden al sistema de justicia, así como la falta de información sobre los derechos y deberes y los procesos que deben seguir para su restablecimiento. De hecho, se





ha podido evidenciar que el número de demandantes aumenta con el nivel educativo, como lo muestra el estudio de Rubio y García¹⁵: 62% para educación primaria, 64% para secundaria y 71% para universitaria.

A pesar de la existencia del principio de gratuidad de la administración de justicia, los costos en que se incurre cuando se adelanta un proceso y que tienen que ver con honorarios de abogado, costas judiciales, peritajes, etc., hacen que la administración de justicia, que el mismo marco legal quiere favorecer, sea en forma proporcional más costosa para los grupos más vulnerables de la población.

Finalmente, si se consideran los resultados de la Tercera Encuesta de Profundización, el obstáculo de mayor peso para el acceso a los usuarios tiene que ver con la credibilidad en el sistema (28,6%), seguido por el desconocimiento de los derechos (27,1%), la ignorancia sobre los trámites (25,6%) y los costos (15,1%).

3.2 Atraso y mora

El atraso corresponde a la acumulación de procesos con trámite pendiente que reposan en los despachos judiciales, como resultado de años anteriores en los cuales el número de procesos que ingresaron ha superado la capacidad de respuesta del aparato jurisdiccional.

La mora, por su parte, se refiere al exceso en el tiempo real de gestión del proceso, respecto del tiempo legalmente establecido para el desarrollo normal del mismo¹⁶. No obstante, conviene diferenciar su existencia cuando ella procede de incrementos inusitados en la demanda, caso en el cual es necesario ampliar el aparato estatal de justicia a través de la creación permanente, ya sea de nuevos despachos o de cargos dentro de los existentes; o cuando dificultades en los niveles de productividad de los operadores judiciales limitan la atención oportuna de los casos, situación en

¹⁵ Rubio, Mauricio, García, Leonardo. "Percepciones ciudadanas sobre la justicia, resultados de una encuesta realizada en Bogotá, Medellín y Barranquilla", CEDE 97-04, septiembre de 1997.

¹⁶ Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2003-2004, pág. 392.



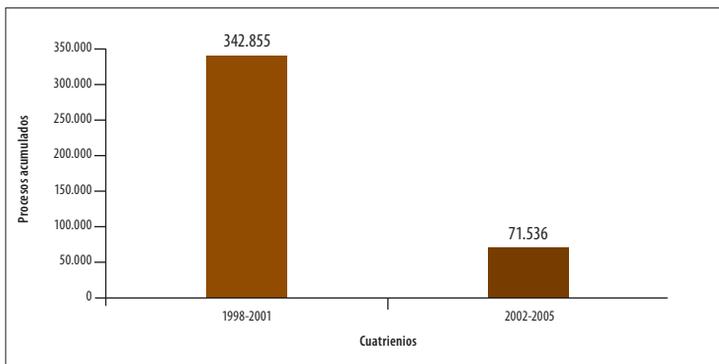
la cual se estaría presentando un incumplimiento de los términos procesales establecidos en la normatividad.

En el primer caso, se podría hablar estrictamente de congestión, mientras que en el segundo, sería más preciso denominarla atraso y/o mora judicial. Si se comprueba que el aumento de la demanda judicial y el incremento en el número de despachos no son correspondientes, se esperaría que los costos para los demandantes de justicia fueran crecientes. Asimismo, el desplazamiento en la atención que genera el atraso y la mora, también deriva en un incremento sustancial de los costos que asumen las partes.

Para abordar este análisis, es necesario comenzar estudiando comparativamente el período cuatrienal del plan sectorial de desarrollo 1999-2002, en el que se acumularon en los despachos judiciales cerca de 345.000 procesos en inventarios; en el marco del plan sectorial de desarrollo 2003-2006, la acumulación solo fue algo más de 70.000.

Lo anterior indica que la acumulación de procesos durante el último período representa solo la quinta parte del período anterior, con lo cual podría concluirse que el desempeño de la labor jurisdiccional de jueces y magistrados fue más eficiente, es decir, que este problema es mucho menor en la actualidad, a pesar de que no ha desaparecido.

Gráfico 9. Acumulación comparativa de inventarios en los despachos judiciales 1998-2001 vs. 2002-2005



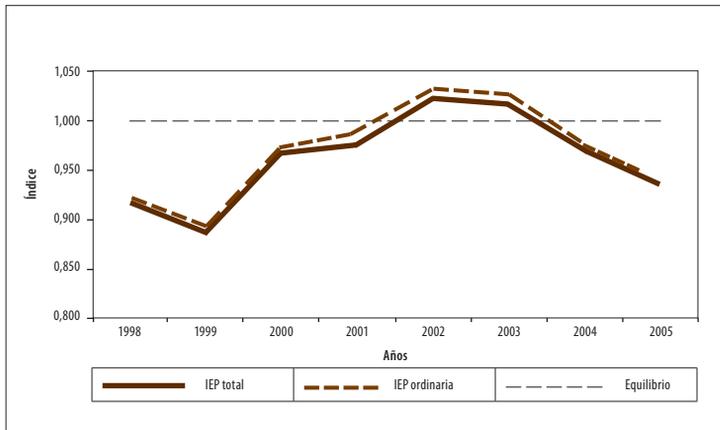
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

Esta situación ha obedecido claramente al comportamiento respectivo del índice de evacuación parcial de procesos, medido como la relación entre la salida y la entrada anual de procesos. Aquí se encuentra un referente inmediato de la forma en que se está atendiendo la demanda y un descriptor de la existencia o ausencia de evidencia sobre acumulación de inventarios.

En el gráfico 10 se muestra el índice de evacuación parcial para el período 1998-2005; se incluye el movimiento global de procesos en todas las jurisdicciones, particularizando en la jurisdicción ordinaria, donde puede observarse que existe una estrecha correlación entre la evolución del índice global total y la de la jurisdicción ordinaria, cuyo comportamiento explica más del 90% de la tendencia total, es decir, que la jurisdicción ordinaria explica en una gran proporción los problemas de atraso que subsisten en algunas especialidades de la administración de justicia en Colombia.

La evolución de la entrada y salida de procesos parece evidenciar que la productividad de los despachos judiciales responde al ritmo de entrada de procesos.

Gráfico 10. Evolución del índice de evacuación parcial. 1998-2005



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

Como se puede observar, durante el período 1999-2003 este índice se incrementó continuamente, lo que significa que la ges-



ción judicial también lo hizo. Sin embargo, si definimos el equilibrio como el punto en el que el número de ingresos es igual al de salidas de procesos, se pueden distinguir dos períodos. El primero entre 1998 y 2001, en el cual, a pesar de los incrementos de eficiencia en la gestión judicial, como ésta se presentaba por debajo de la línea de equilibrio, se acumulaban procesos cada año, lo que hacía crecer los inventarios. El segundo, desde 2001 hasta 2004, en el cual la tendencia de crecimiento del índice evolucionó menos rápido, pero en todo caso por encima de la línea del equilibrio, lo que indica que se estaban evacuando más procesos que los que anualmente ingresaban a todos los despachos judiciales. En el año 2005, la evacuación parcial se sitúa por debajo del equilibrio, lo cual significa un incremento de inventarios.

En otras palabras, con excepción del último año, en el período observado se ha incrementado continuamente la eficiencia con que los servidores judiciales atienden las demandas procesales que se presentan en los distintos despachos de todo el país.

De igual forma, es importante destacar la estrecha relación existente entre el comportamiento de la asignación presupuestal a la jurisdicción y el índice de evacuación; se demuestra así que una mayor disponibilidad de recursos le permitiría, como ya se ha explicado por ajuste de oferta, controlar los excesos de demanda y la acumulación de inventarios, además de tener un impacto significativo sobre el costo social de los procesos.

En su acepción más precisa, la congestión judicial interna –o atraso judicial en los términos previamente definidos– puede entenderse como una *cola figurada*¹⁷ pues de un lado los litigantes están en libertad de seguir ocupándose de sus negocios mientras esperan el juicio de los procesos que han presentado ante el aparato judicial y, de otro lado, los niveles de atención a los procesos, por parte de los jueces, en muchas ocasiones tienen estrecha relación con la iniciativa del demandante y el litigante para mover el proceso, aún dentro del despacho.

El anterior planteamiento es útil, por lo menos por dos razones:

¹⁷ Posner, Richard. *El análisis económico del derecho*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, págs. 543-547.



En primer lugar, porque como se ha mostrado técnicamente, globalmente considerada, la justicia colombiana no está congestionada. Tal situación la padecen diferencialmente algunos despachos, entre los que se destaca la especialidad civil y, particularmente, algunos despachos municipales.

En segundo lugar, la mora judicial se puede asociar con factores bien diferenciados: la inactividad y las dificultades de diversa índole en la gestión, relacionadas con aquellos procesos que por ausencia de trámite¹⁸ en los asuntos pendientes de solución definitiva, o por otra causa legal imputable a las partes y no al sistema judicial, se encuentran interrumpidos. En el año 2005, el porcentaje de procesos con ausencia de trámite alcanzó el 50,14% (1.203.914) de todos los procesos que conforman la carga judicial (2.400.893); se resalta el hecho de que éstos se encontraban concentrados en la jurisdicción ordinaria (99,6% de todos los procesos inactivos son de esta jurisdicción).

Cuadro 9. Inventario de procesos. 2005

Jurisdicción	Trámite				Total
	Con	%	Sin	%	
Ordinaria	1.059.673		1.199.035		2.258.708
Contenciosa	119.570		4.846		124.416
Disciplinaria	17.736		33		17.769
Total	1.196.979	49,86	1.203.914	50,14	2.400.893

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

En la jurisdicción ordinaria, el foco de este problema se encuentra concentrado en la especialidad civil. En el año 2005, el 64,3% (1.451.295) de los procesos acumulados en los despachos judiciales eran de la especialidad civil, el 8,3% (187.478) de los despachos promiscuos de las especialidades penal y civil y el 6,5% (147.612) del área laboral; el resto estaba distribuido entre las otras especialidades de esta jurisdicción.

Se puede, sin embargo, precisar que, si bien el comportamiento actual de la demanda no es una causal de congestión, los

¹⁸ En virtud de la ausencia de impulso de los procesos por las partes.



resultados encontrados dejan ver que la concentración de la demanda en algunos distritos con mayor densidad de población contribuye a la acumulación de inventarios asociada al incremento de la demanda; ésta se puede ubicar en los despachos de los distritos judiciales de Bogotá y Cali. Así mismo, podría establecerse una causa nueva, asociada a la litigiosidad, que ha venido incrementando la demanda en segunda instancia, particularmente en Barranquilla¹⁹, Neiva y Santa Marta.

De otra parte, por nivel de especialidad, se observa que el incremento en los inventarios en el periodo estudiado se concentró en las especialidades civil y laboral, mientras que la especialidad penal presenta la mayor disminución, con menos de 128.000 procesos en todo el país, durante el período 2001-2005.

El cuadro 10 puede considerarse un mapa de congestión de la justicia ordinaria en el país; muestra en detalle la distribución del incremento en los inventarios tanto por distrito como por especialidad²⁰. Puede verse que la mayor concentración está en los distritos de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla y Bucaramanga, en particular para las especialidades civil y laboral²¹, confirmando así la hipótesis sobre la concentración de los excesos de demanda en los distritos de mayor densidad de población.

La estructura de acumulación de inventarios se muestra en el gráfico 12.

¹⁹ Después de Villavicencio (8,67%), Barranquilla es el distrito con más entradas en segunda instancia en proporción a las salidas en primera (8,34%). El promedio nacional es de 5,9% en el período bajo observación.

²⁰ Se han incluido solo los movimientos positivos para obtener una mejor descripción de la magnitud real de la congestión en cada distrito judicial.

²¹ Sobresale la significativa acumulación de procesos laborales en el distrito judicial de Medellín: 11.515. Todos corresponden a los juzgados del circuito y representan el 15% de las entradas totales de esta especialidad y el 16,5% de las de estos despachos, entre 2000 y 2004, en ese distrito.



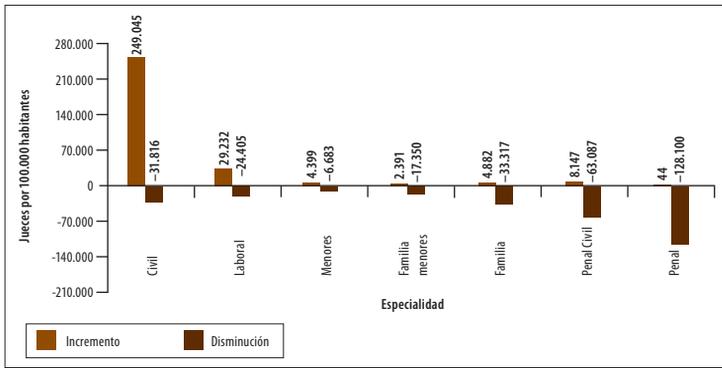


Cuadro 10. Jurisdicción ordinaria. Juzgados. Distribución del incremento en los inventarios por especialidad y distrito judicial

Distritos	Civil	Laboral	Menores	Familia Menores	Familia	Penal Civil	Penal	Total procesos
Bogotá	116.812	623			594			118.029
Medellín	19.577	11.515	660					31.752
Cali	21.209	7.258	334					28.801
Cartagena	19.498		207			1.820		21.525
Bucaramanga	14.213	1.065	1.805	41	2.572			19.696
Barranquilla	17.270					2.029		19.299
SUBTOTAL SEIS CIUDADES	208.579	20.461	3.006	41	3.166	3.849		239.102
TOTAL NACIONAL ACUMULADO	217.229	4.827	-2.284	-14.959	-28.435	-54.940	-128.056	-6.618

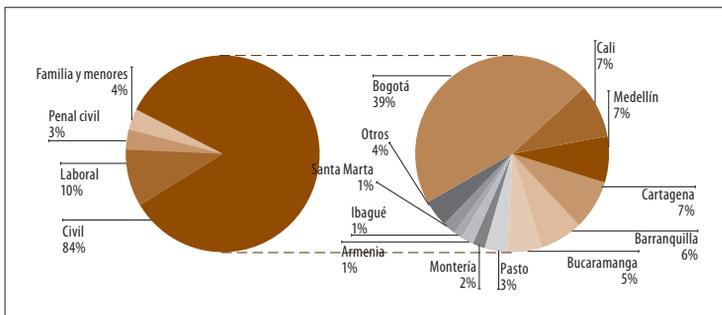
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

Gráfico 11. Jurisdicción ordinaria. Juzgados. Movimiento de procesos por especialidad



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Gráfico 12. Jurisdicción ordinaria. Especialidades. Concentración de los inventarios. 2001-2005.



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



Claramente se puede concluir que el 84% del incremento en los inventarios del período en estudio corresponde a la especialidad civil y su distribución por distritos señala a Bogotá con una alta incidencia (39%), Cali, Medellín y Cartagena cada una con el 7%. La especialidad laboral contribuyó con el 10% de la acumulación y dentro de ella tuvieron la mayor incidencia Medellín (39,4%) y Cali (24,8). En las especialidades de familia y menores el problema, aunque de mediana importancia (11.672 procesos), se concentra en tres distritos; Bucaramanga (37,9%), Cundinamarca (15,9%) y Villavicencio (10%).

La acumulación del inventario de procesos de la especialidad penal-civil (en despachos promiscuos) se presentó con incidencia moderada en solo 3 distritos: Sincelejo (25%), Barranquilla (24,8%) y Cartagena (22,2%); entre los tres acumularon 5.981 procesos (72%).

De acuerdo con este diagnóstico, de manera general, es posible afirmar que el atraso en la solución de los conflictos judiciales es un problema de algunas especialidades de la justicia colombiana, que podría asociarse a tres circunstancias: i) la marcada concentración y el incremento de la demanda en los distritos judiciales de mayor densidad de población, ii) las variaciones en la productividad de los diferentes despachos judiciales y iii) el incumplimiento en los tiempos procesales subyacentes.

Como evidencia del primer argumento, debe señalarse que para el período 2001-2005, en forma global, la demanda efectiva de justicia ha venido disminuyendo a un ritmo promedio del 9% anual, mientras la población se ha incrementado anualmente a una tasa promedio del 2,1% en los últimos años, lo que implica que la tasa de solicitudes de protección judicial haya disminuido de 41 a 25 casos por cada mil habitantes.

De ello se puede empezar a concluir que el incremento en la demanda no es, por lo menos globalmente²², la base principal de este problema; naturalmente esta conclusión no incluye la evolución y perspectiva de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

²² Más adelante se mostrará, sin embargo, que, en ciertos nichos de demanda, esta sí implica congestión por sobrecarga en algunas especialidades de la justicia.



En segunda instancia, como ya se ha expuesto, los indicadores sobre la evacuación de los despachos judiciales señalan que, si bien existen aún rezagos pequeños en la capacidad de responder al número de procesos ingresados, esta situación ha venido reduciéndose significativamente, ante lo cual se debe destacar que es menos notoria y se puede afirmar que la productividad se incrementa, aunque se conservan las diferencias entre los despachos con mayor y los de menor carga laboral.

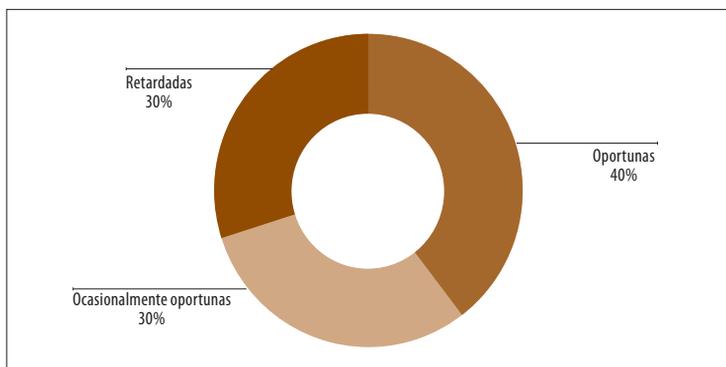
A este respecto, es procedente señalar lo que las partes, jueces y litigantes, en la Tercera Encuesta de Profundización, han referido en relación con su percepción acerca de la evolución de la mora judicial. Los resultados son positivos, si se tiene en cuenta que solamente en el 30% de los casos se consideró que las decisiones judiciales se producían de manera algo demorada.

En tercer término, claramente se ha demostrado que la demanda judicial y su marcada concentración han generado atrasos y mora de forma diferencial, tanto por distrito judicial como por especialidad de atención. Esto permite establecer que para abordar su solución, se deben considerar ambas perspectivas considerando lo diferencial y particular.

Adicionalmente, si se analiza con detalle la complejidad de los procesos que atiende la justicia ordinaria del país, se podrá notar que la mayor parte corresponde a demandas causadas por la ineficiencia en la labor de vigilancia que deben desarrollar las superintendencias (servicios públicos, salud, bancaria, entre otras) y al no conocimiento del precedente judicial, lo que lleva a la utilización de la tutela por parte de la comunidad y a que el aparato de justicia se convierta en un mecanismo para reclamar derechos esenciales. Igualmente, las demandas se originan en causas menores, pero para las que los trámites procesales establecidos por los múltiples códigos, estatutos, leyes y sus decretos reglamentarios, etc., se constituyen en obstáculos para el acceso efectivo de grandes masas de población, especialmente de las más vulnerables, que no tienen alternativas distintas a los servicios formales de justicia que proporciona el Estado.



Gráfico 13. Pronta y cumplida justicia



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Tercera Encuesta de Profundización.
Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

3.3 Baja confianza

La baja confianza se refiere a los niveles de credibilidad de los actores en el aparato de justicia, en virtud de sus concepciones sobre su funcionamiento, su percepción sobre la propensión a la corrupción y la manifiesta inconformidad con sus resultados históricos.

La tasa de denunciabilidad del 18% en promedio en los últimos cinco años, si bien señala un avance, también evidencia un largo camino por recorrer. Es preciso realizar un importante esfuerzo institucional orientado a reducir el escepticismo de la ciudadanía frente a su sistema de justicia.

Se evidencia esta necesidad puesto que un 28,6% de la población encuestada afirma que el mayor obstáculo para acceder al servicio de justicia es el referido a la credibilidad en las instituciones que lo proveen.

En 2003, los resultados de la Encuesta de Victimización aplicada por el DANE, en las tres principales ciudades, señalaban que los jueces de la República apenas alcanzaban un 41% de imagen positiva, o porcentaje de favorabilidad. Este nivel de favorabilidad reportado por la encuesta constituyó un reto fundamental para la consolidación de los resultados institucionales sobre la eficacia y el acceso al servicio de justicia.



Posteriormente, la Tercera Encuesta de Profundización, aplicada por el Consejo Superior de la Judicatura, revela que, gracias a los esfuerzos adelantados por la administración judicial en el año 2005, los abogados litigantes y las partes de los procesos destacan, en un 75,4% y 84% respectivamente, los niveles de transparencia, credibilidad y autonomía del ejercicio de la jurisdicción²³.

Cabe reseñar que a menudo la credibilidad del aparato jurisdiccional –Rama Judicial– se asocia a la de todo el sector justicia, lo que arroja como resultado un sesgo sobre lo que realmente le corresponde a la opinión sobre el nivel de credibilidad en el juez o el magistrado que administran justicia en los despachos judiciales, situación que tiene marcadas implicaciones sobre la voluntad del usuario de acceder al servicio y, por ende, sobre los indicadores de impunidad.

3.4 Débil coordinación interinstitucional en gestión, en administración de información y en comunicaciones

Las dificultades históricas en la armonía interinstitucional del sector justicia, ocasionadas por disímiles sistemas de gestión de la información y de las comunicaciones, deterioran la capacidad de respuesta, lo cual repercute en una distorsión efectiva de los resultados del sistema, más aún cuando se evidencian dificultades de soporte tecnológico en la información y una incipiente capacidad de comunicación de la gestión judicial y de sus implicaciones sociales.

A pesar de los evidentes avances en el registro estadístico y en la consolidación de informes de gestión judicial, persisten deficiencias en los sistemas de consolidación y reporte estadístico, que han rezagado la cobertura de la información reportada, debido a inconvenientes de apoyo tecnológico, cobertura en redes de información y comunicaciones.

Se han efectuado importantes esfuerzos para consolidar las estadísticas procesales, la caracterización y definición de los

²³ Consejo Superior de la Judicatura, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. Tercera Encuesta de Profundización aplicada a jueces, litigantes y partes del proceso, págs. 18 y 19, 2006.





inventarios de procesos activos e inactivos, la definición de los montos reales por concepto de fondos especiales y el registro de títulos o depósitos en cada juzgado. Así mismo, se ha avanzado en la consolidación de la información del talento humano a nivel general, los centros de costos, los modelos de armonización de información para efectos de consolidar eficientemente los planes operativos y de implementación de los proyectos sectoriales, así como se han presentado avances significativos en materia de bases de datos consolidadas, de gestión administrativa, clasificada por temas. Sin embargo, aún falta mucho por avanzar y por apoyar desde la perspectiva de la tecnología de la información.

Los diagnósticos y análisis evidencian la repetición de esfuerzos realizados para el seguimiento y administración de información sobre temas de justicia como los representados por la matriz de competencias, con demasiados módulos de información, por las instituciones, esfuerzos por consolidar estas funciones y posicionar el Sistema de Estadísticas de Gestión de la Rama Judicial (Sierju).

De otra parte, en el año 2003 los jueces de la República se ubicaban en un nivel intermedio respecto de la identificación o conocimiento de su existencia y competencias por parte de los ciudadanos. Es decir, solamente un 21,5% de los encuestados manifestó tener conocimiento de la existencia y competencia de los despachos judiciales.

Lo anterior constituye un reto muy importante para la jurisdicción, en su intención de ampliar el acceso y acercarse al ciudadano en forma directa y transparente y de superar la dificultad de los usuarios para acceder a los sistemas de información, a los casos y a las características de los usuarios del servicio de justicia.

No se consolida aún la capacidad del sistema para diferenciar entre sus usuarios, beneficiarios o sujetos de intervención, razón por la cual no se ha podido mejorar la forma de llegar a ellos y adaptarse a sus particularidades. Esto pone en evidencia la necesidad de implementar programas que permitan percibir a los sujetos y ajustarse a sus necesidades, de tal manera que redunden en un mejor acceso a la justicia.

A pesar de estas dificultades, los sistemas de información pueden suministrar datos útiles para la documentación de distin-





tos tipos de análisis y estudios aplicados. Se destacan también los avances logrados mediante la plataforma web, a pesar de estar restringida a cierto tipo de población con acceso a estas herramientas. Sin embargo, persisten las dificultades en la comunicación de las decisiones, puesto que no se han consolidado los sistemas de información orientados al ciudadano, de forma tal que este pueda conocer de manera oportuna, por ejemplo, el criterio expuesto por un juez para emitir una providencia.

En este sentido, la Encuesta de Profundización realizada por el Consejo Superior de la Judicatura ha resaltado la reivindicación de elementos básicos para mejorar la prestación de éste servicio: la sistematización generalizada (57,6%), la capacitación de los servidores judiciales (20,5%), la calidad del servicio (11,6%), la organización de los archivos (7,5%) y otras (2,8%).

Asimismo, se plantea la necesidad de fortalecer la comunicación horizontal, mediante la realización de conversatorios como el impulsado para la reforma penal, cuyo escenario es propicio para la construcción y divulgación de conocimiento sectorial, a partir del análisis de la práctica jurídica.





II *plataforma estratégica y principios fundamentales*







II. PLATAFORMA ESTRATÉGICA Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

1. Misión de la administración de justicia

Impartir justicia con criterios de eficacia, eficiencia, oportunidad, accesibilidad, equidad, autonomía e independencia, para contribuir a la convivencia pacífica, la justicia social y la resolución de conflictos, respetando la dignidad del hombre, la diversidad étnica y cultural en el contexto de un Estado social y democrático de derecho, abierto a la globalización en el marco del ordenamiento jurídico del país.

2. Visión de la administración de justicia

En 2010, la Rama Judicial y sus instituciones serán organizaciones de alto desempeño con capacidad de impartir pronta y cumplida justicia que enaltezca la dignidad humana con preceptos de justicia material, para eliminar la impunidad y prevenir conflictos mediante el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos; soportadas en criterios de modernidad cultural y tecnológica, autonomía en su gestión y con servidores altamente motivados con sentido de pertenencia.

3. Objetivo general

Profundizar la eficiencia y eficacia del sistema de justicia de tal forma que se garantice en consecuencia un incremento sostenible del acceso, la calidad del servicio, la transparencia en las actuaciones y la autonomía de la administración judicial.

3.1 Objetivos específicos

Objetivo 1. Acceso

Propiciar el ejercicio del derecho constitucional de toda persona de acudir a la administración de justicia, garantizando su



accesibilidad, mediante la utilización de los mecanismos judiciales y diferentes al proceso judicial que ofrezcan pronta y cumplida respuesta a las demandas de solución de conflictos, para estimular al ciudadano a acudir al aparato de justicia e incentivar la judicialización informal.

Metas de acceso

Mejorar la cobertura de los aparatos de justicia acorde a los cambios en el sistema judicial para dar trámite oportuno y efectivo a todos los conflictos que conformen la carga laboral de los despachos judiciales en el período cuatrienal.

Extender las acciones para el fortalecimiento de las jurisdicciones especiales de paz e indígena en coordinación con el Gobierno Nacional.

Políticas de acceso

- Dar continuidad a las políticas sobre conformación del mapa judicial, reordenamiento de competencias territoriales y estructura administrativa que permitan adecuada cobertura y eficiente prestación del servicio de justicia.
- Mejorar el acceso a la administración de justicia en los casos de “conflictos menores” entre particulares, a través de la creación de despachos de competencia múltiple, la adecuación de esquemas procesales y la formación de los servidores para su atención.
- Promover la conciliación como mecanismo de solución de conflictos dentro de la función judicial y contribuir a la articulación de los mecanismos judiciales con los extrajudiciales a través de una coordinación dinámica con el Ministerio del Interior y de Justicia.
- Proponer mecanismos para la desjudicialización de controversias.
- Implementar los nuevos sistemas judiciales establecidos por la Ley para la Infancia y la Adolescencia.
- Desarrollar el nuevo régimen disciplinario para el ejercicio de la profesión de abogado.



- Fomentar e implementar, dentro de sus competencias, la jurisdicción especial de paz y facilitar la coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la jurisdicción especial indígena y apoyar, dentro de sus competencias, el fortalecimiento de ésta.

Objetivo 2. Eficiencia y eficacia

Impartir pronta y cumplida justicia con base en la optimización del uso de los recursos físicos, financieros y el desempeño del talento humano en el ejercicio de la función judicial, promoviendo un mayor rendimiento y racionalización de los procedimientos judiciales y de la oferta de justicia.

Metas de eficiencia y eficacia

Alcanzar la reducción de los tiempos procesales en un 60%, superar la productividad actual en un 40% y eliminar así el represamiento acumulado en un 70% para la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en todos los despachos de las diferentes especialidades de la Rama Judicial y de las demás jurisdicciones disminuir los procesos acumulados en un 50% de los procesos activos.

Extender la oralidad en las especialidades laboral, civil, familia, de ejecución de penas y medidas de seguridad, con base en modelos de gestión que implican ajustes en los sistemas tecnológicos, los espacios físicos acordes a los nuevos flujos de trabajo, haciendo del ciudadano el nuevo centro del sistema: en el cuatrienio se pretende adecuar las sedes en los centros urbanos de Bogotá y Medellín teniendo en cuenta que en estas ciudades se concentra cerca del 40% de la demanda del servicio de justicia.

Extender el nuevo Sistema Penal Acusatorio a la totalidad de distritos judiciales acompañado de estrategias de descongestión de procesos de la Ley 600, ajustes en los sistemas tecnológicos, y los espacios físicos acordes a los nuevos flujos de trabajo.

Políticas de eficiencia y eficacia

- Incentivar la reducción de los tiempos de respuesta de la administración de justicia.



- Fortalecer los modelos de gestión en los despachos judiciales y las dependencias administrativas de la Rama Judicial, a través de la implementación de modelos administrativos y judiciales que faciliten y optimicen la organización y el trabajo.
- Ampliar la cobertura y fortalecer los procesos de modernización de la infraestructura física, de los sistemas de archivo y de la infraestructura informática y telemática de la administración de justicia.
- Fortalecer los instrumentos procesales que agilicen la gestión judicial con mecanismos como la oralidad en todas las jurisdicciones y especialidades.
- Consolidar las estrategias efectivas de descongestión de los despachos judiciales que lo requieran.
- Fortalecer el sistema de inspección y vigilancia judicial administrativa.
- Profundizar la profesionalización de los servidores judiciales, a través del fortalecimiento de los procesos de selección y de formación, para optimizar su desempeño.
- Fortalecer el sistema de inspección y vigilancia judicial administrativa.
- Fortalecer los sistemas de control de rendimiento y de evaluación de servicios de los funcionarios y empleados judiciales.

Objetivo 3. Calidad

Elevar el nivel de satisfacción del usuario de la administración de justicia en la protección de sus derechos, mediante el incremento del nivel de profesionalización, formación e idoneidad en la selección y evaluación de los servidores judiciales, y fortalecer la disposición de servicio en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Metas de calidad

- Vinculación de todos los funcionarios judiciales a la Carrera Judicial con un nivel de calificación en la evaluación de la



gestión, en todos los despachos judiciales y especialidades, superior al 90%.

- Ampliación y ajuste de los procesos de selección al sistema oral en las especialidades y jurisdicciones propuestas.
- Mejoramiento de las competencias de los servidores judiciales para la administración de justicia.
- Mejoramiento de la cobertura de los programas de estímulos y salud ocupacional para servidores judiciales.
- Mejoramiento del nivel de consistencia y coherencia de las decisiones judiciales para lograr incrementar la satisfacción del usuario.
- Fortalecimiento de los despachos judiciales aplicando normas de gestión de calidad.
- Impulso a reformas legislativas que permitan la eficiencia, equidad y calidad del sistema judicial a partir de la construcción de conocimiento, como cambios en la ley sustancial y en los códigos procesales.

Políticas de calidad

- Fortalecer los procesos de selección por méritos de los servidores judiciales de carrera.
- Dar continuidad a los programas fijados para la formación de los administradores de justicia y empleados de la Rama Judicial y a las estrategias sobre estímulos y reconocimientos.
- Fortalecer y mejorar los mecanismos de control del rendimiento y calificación de servicios de los servidores judiciales.
- Impulsar la construcción de conocimiento a través de investigaciones y estudios de profundización.
- Mejorar los sistemas de información de la jurisprudencia y la doctrina y la divulgación a la comunidad de las decisiones judiciales de las cortes y los tribunales.



- Consolidar una cultura en salud ocupacional y bienestar social, y dar continuidad, dentro de sus competencias, a las acciones sobre seguridad personal de los servidores judiciales.
- Implementar un sistema de evaluación que permita medir la efectividad de las decisiones judiciales.
- Desarrollar un proceso cultural de calidad en la gestión judicial y de prevención del riesgo.
- Dar continuidad a los procesos de construcción de conocimiento para la Rama Judicial.

Objetivo 4. Visibilidad y transparencia

Fortalecer la armonía, consistencia, coherencia jurídica, objetividad e incorruptibilidad de las actuaciones en derecho de los servidores judiciales y de quienes ejercen el litigio, a través de la implementación de mecanismos para el cumplimiento del régimen disciplinario, vigilancia de la función social que corresponde a los abogados en el ejercicio de su profesión, y perfeccionamiento de los sistemas de inspección, auditoría y difusión de información de interés particular o general sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en el ejercicio del derecho al control social.

Metas de visibilidad y transparencia

- Lograr buen nivel de aceptación de la Rama Judicial en la ciudadanía, medido en el Observatorio de Transparencia por Colombia, con el índice de integridad de entidades públicas superior al 65%.
- Mejoramiento de la información institucional hacia el público sobre la gestión judicial y sectorial.
- Mejoramiento de los sistemas de vigilancia y control.
- Mejoramiento de los sistemas de control social.

Políticas de visibilidad y transparencia

- Dar continuidad al fortalecimiento de los sistemas de información estadística de la Rama Judicial como soporte a la



toma de decisiones, evaluación permanente de resultados y su difusión social.

- Continuar el seguimiento de la información estadística de la gestión jurisdiccional y administrativa de la Rama Judicial y de las entidades relacionadas con el sector justicia.
- Mejorar el proceso de democratización y control social de la administración de justicia, como mecanismo para fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión de la Rama Judicial.
- Generar entre los servidores judiciales una cultura de autoevaluación y excelencia en el servicio.
- Fortalecer los sistemas de información a la ciudadanía para la rendición de cuentas sobre la gestión jurisdiccional y administrativa de la Rama Judicial.
- Desarrollar el nuevo régimen disciplinario para los abogados en ejercicio.
- Fortalecer los sistemas de registro de los auxiliares de la justicia y de información y seguimiento del ejercicio de la profesión de abogado.
- Impulsar la ampliación de las actuaciones mediante audiencias públicas a todas las jurisdicciones y especialidades y fomentar la cultura de la oralidad en los procedimientos judiciales.

Objetivo 5. Independencia y autonomía

Consolidar el ejercicio funcional, administrativo y presupuestal de la Rama Judicial, mediante el fortalecimiento de mecanismos jurídicos para la defensa de la independencia de los jueces y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el ejercicio de la función jurisdiccional, y la autonomía financiera y administrativa de la Rama Judicial que permita optimizar y racionalizar los procesos de ejecución del presupuesto, y que aseguren el cumplimiento de los objetivos del Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010.



Metas de independencia y autonomía

- Impulso a mecanismos para garantizar la independencia de los jueces y los mecanismos de conocimiento ciudadano sobre el papel del juez de la república.
- Impulso al cubrimiento financiero del plan de desarrollo cuatrienal, con recursos provenientes de los fondos especiales del Presupuesto General de la Nación, y coordinación con el Ejecutivo para el cubrimiento eventual de déficit, vía crédito externo, cooperación internacional, e impulso de reformas legislativas para establecer expensas judiciales y manejo autónomo de los fondos especiales de la Rama Judicial.

Políticas de independencia y autonomía

- Promover mecanismos de fortalecimiento de la independencia de los jueces en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, como garantía de imparcialidad para los usuarios, mediante estrategias de comunicación internas y externas y la promoción de iniciativas legislativas que hagan efectivo este principio.
- Fomentar la cultura de respeto a la institucionalidad del juez y a sus decisiones.
- Promover la puesta en marcha de los mecanismos necesarios y suficientes para hacer cumplir las decisiones de los jueces.
- Impulsar el establecimiento de mecanismos que aseguren la autonomía financiera y presupuestal de la Rama Judicial y la disposición de los recursos propios.
- Impulsar la reforma de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia para ponerla a tono con la dinámica de planeación y modernización del aparato judicial.

Objetivo 6. Comunicaciones

Desarrollar sistemas de comunicaciones internas, externas e intersectoriales para optimizar la gestión judicial y administrativa, incorporando modernos sistemas tecnológicos y telemáti-



cos que faciliten el acceso ágil y oportuno a la información de la Rama Judicial.

Metas de comunicaciones

- Impulso a mecanismos para garantizar la apropiación social del estado de la administración de justicia en forma ágil y oportuna.
- Mejoramiento del acceso a la información por parte de los usuarios internos y externos de la administración de justicia.
- Mejoramiento en los procesos de producción, gestión y divulgación de la información judicial, jurisprudencial, administrativa y estadística, para usuarios internos y externos.

Políticas de comunicaciones

- Fortalecer los sistemas de divulgación de las decisiones judiciales y administrativas.
- Mejorar el Sistema Nacional de Bibliotecas de la Rama Judicial, que coadyuven a la toma de decisiones judiciales.
- Promover el desarrollo gradual de sistemas virtuales y de comunicaciones electrónicas en la administración de justicia en lo jurisdiccional y administrativo, orientados a la optimización de trámites.
- Fortalecer el sistema de quejas y reclamos.

Objetivo 7. Fortalecimiento institucional de la Rama Judicial

Afianzar y posicionar a la Rama Judicial como una organización estable, con medios suficientes y adecuados para garantizar la prestación del servicio esencial de administración de justicia en términos de oportunidad, eficiencia y calidad, en condiciones que efectivamente respondan a las exigencias de la sociedad.

Metas de fortalecimiento institucional

Adecuada y oportuna prestación del servicio de justicia en dependencias administrativas y despachos con un talento huma-



no capacitado, en una estructura organizacional adecuada, con procesos y procedimientos adecuados, en condiciones de seguridad adecuadas y apoyados por sistemas de información que permitan el ejercicio de la función en forma estable acorde con las exigencias de la sociedad.

Facilitar el análisis de inspección y vigilancia administrativa para reformulación de políticas y reglamentaciones del Consejo Superior de la Judicatura.

Políticas de fortalecimiento institucional

- Revisar los perfiles y competencias ocupacionales y realizar los ajustes a las estructuras administrativas a nivel nacional y regional.
- Fortalecer los sistemas de organización y métodos de trabajo.
- Adoptar nuevos conceptos de arquitectura judicial que incorporen espacios físicos modernos, tecnología de punta y redes de comunicaciones para mejorar el servicio de administración de justicia.
- Evaluar el Plan de Formación de la Rama Judicial 2003-2007 e incorporar nuevos modelos pedagógicos en la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”.
- Consolidar un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión administrativa.
- Fortalecer el sistema de control interno y auditoría con calidad total en la administración de la Rama Judicial y en los despachos judiciales.
- Fortalecer sistemas efectivos de coordinación y colaboración armónica interinstitucional a todos los niveles (nacional, regional y local).
- Consolidar estrategias de cooperación y relaciones internacionales en los sectores jurisdiccional y administrativo.

Cuadro 11. Estrategias, programas y proyectos Plan Sectorial 2007-2010

Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
<ul style="list-style-type: none"> • Dar continuidad a las políticas sobre conformación del mapa judicial, reordenamiento de competencias territoriales y estructura administrativa que permitan adecuada cobertura y eficiente prestación del servicio de justicia. • Mejorar el acceso a la administración de justicia en los casos de "conflictos menores" entre particulares, a través de la creación de despachos de competencia múltiple, la adecuación de esquemas procesales y la formación de los servidores para su atención. • Promover la conciliación como mecanismo de solución de conflictos dentro de la función judicial y contribuir a la articulación de los mecanismos judiciales con los extrajudiciales a través de una coordinación dinámica con el Ministerio del Interior y de Justicia. • Proponer mecanismos para la desjudicialización de controversias. • Implementar los nuevos sistemas judiciales establecidos por la Ley para la Infancia y la Adolescencia. 	<p>Estrategia 1.1. Continuar con la conformación del mapa judicial, el reordenamiento territorial y la organización de la estructura administrativa de la Rama Judicial, procurando una adecuada y eficiente prestación del servicio.</p>	<p>Programa 1.1.1. Reorganizar y ampliar la cobertura de los aparatos de justicia y de administración de la Rama Judicial para acercar los despachos y unidades administrativas a las necesidades de la demanda por justicia y racionalizar la gestión del ordenamiento territorial.</p>	<p>Proyecto 1.1.1.1. Revisión del mapa judicial en lo relativo a distritos, circuitos y unidades judiciales municipales y a las jurisdicciones especiales.</p> <p>Proyecto 1.1.1.2. Reordenamiento de los despachos judiciales de conformidad con la demanda del servicio de justicia.</p> <p>Proyecto 1.1.1.3. Continuación del proceso de implementación del Sistema Penal Acusatorio.</p> <p>Proyecto 1.1.1.4. Desarrollo y seguimiento del Modelo de Unidades Judiciales Municipales.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Promover mecanismos para la desjudicialización de controversias. • Implementar los nuevos sistemas judiciales establecidos por la Ley para la Infancia y la Adolescencia. 	<p>Estrategia 1.2. Mejorar el acceso a la administración de justicia en los casos de "conflictos menores"; promover la conciliación como mecanismo de solución de conflictos dentro de la función judicial y promover la desjudicialización de controversias.</p>	<p>Programa 1.2.1. Desarrollo y mejor utilización de mecanismos de resolución de conflictos y desjudicialización, y de procedimientos breves y sumarios para pequeñas causas establecidos en los ordenamientos procesales.</p>	<p>Proyecto 1.2.1.1. Impulso a la creación legal de juzgados de competencia múltiple para atender conflictos menores e implementar su funcionamiento, si es del caso.</p> <p>Proyecto 1.2.1.2. Promoción de iniciativas legislativas de desjudicialización de conflictos.</p> <p>Proyecto 1.2.1.3. Continuación del impulso a la conciliación judicial.</p> <p>Proyecto 1.2.1.4. Estudio de la estructura del precedente judicial y el impacto de su acatamiento por parte de las instituciones prestadoras de servicios básicos y por las Superintendencias en la demanda de justicia (talleres regionales).</p>

continúa

Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar el nuevo régimen disciplinario para el ejercicio de la profesión de abogado. • Fomentar e implementar, dentro de sus competencias, la Jurisdicción Especial de Paz y facilitar la coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena y apoyar, dentro de sus competencias, el fortalecimiento de esta. 	<p>Estrategia 1.3. Fomentar e implementar, dentro de sus competencias, la Jurisdicción Especial de Paz; facilitar la coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena y, dentro de sus competencias, apoyar el fortalecimiento de esta.</p>	<p>Programa 1.3.1. Fortalecer los sistemas de registro, seguridad social, formación, seguimiento y evaluación de la gestión, y caracterización de la demanda de la Jurisdicción Especial de Paz.</p>	<p>Proyecto 1.3.1.1. Conformación del registro nacional y carnetización de los jueces de paz y de reconsideración.</p> <p>Proyecto 1.3.1.2. Continuidad a la cobertura en el seguro de vida para los jueces de paz y de reconsideración.</p> <p>Proyecto 1.3.1.3. Consolidación de un sistema de comunicaciones y divulgación de la jurisdicción.</p> <p>Proyecto 1.3.1.4. Consolidación del sistema de seguimiento estadístico de la jurisdicción de paz.</p>
		<p>Programa 1.3.2. Dar continuidad al proceso de coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena y de apoyo al fortalecimiento de esta.</p>	<p>Proyecto 1.3.2.1. Apoyo de nuevas experiencias de consolidación de derecho propio de las comunidades indígenas.</p>
	<p>Estrategia 1.4. Fortalecer los mecanismos de identificación del conjunto de variables de decisión tanto dentro del sistema jurídico como en el aparato de justicia, que deben ajustarse con el fin de optimizar los modelos de prestación del servicio de justicia.</p>	<p>Programa 1.4.1. Toma de decisiones administrativas para continuar y mejorar el proceso de modernización del sistema judicial, en aras de resolver problemas de atraso por mora, congestión o baja productividad en la administración de justicia.</p>	<p>Proyecto 1.4.1.1. Estudios para la estructuración de los nuevos modelos de gestión que permitan la aplicación de la oralidad en las diferentes jurisdicciones y especialidades y organización de las misiones interinstitucionales e interdisciplinarias correspondientes.</p> <p>Proyecto 1.4.1.2. Evaluación de las estructuras del mapa judicial en todas las jurisdicciones y especialidades (distritos, circuitos judiciales y unidades judiciales municipales).</p>

continúa



Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
	Estrategia 1.5. Implementar los nuevos sistemas judiciales establecidos por la ley.	<p>Programa 1.5.1. Adelantar las acciones interinstitucionales necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley para la infancia y la adolescencia.</p> <p>Programa 1.5.2. Poner en funcionamiento el nuevo régimen disciplinario para abogados en ejercicio de la profesión.</p> <p>Programa 1.5.3. Fortalecer, dentro de sus competencias, la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.</p>	<p>Proyecto 1.5.1.1. Diseño y ejecución, dentro de sus competencias, de un plan integral para el funcionamiento del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes.</p> <p>Proyecto 1.5.1.2. Participación, dentro de sus competencias, en la coordinación interinstitucional para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</p> <p>Proyecto 1.5.2.1. Impulso al desarrollo de la oralidad en el procedimiento disciplinario para abogados.</p> <p>Proyecto 1.5.2.2. Adaptación del aparato judicial al nuevo modelo de procedimiento disciplinario.</p> <p>Proyecto 1.5.3.1. Seguimiento y medición de la gestión de las salas penales de justicia y paz.</p>



Cuadro 12

Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar la reducción de los tiempos de respuesta de la administración de justicia. • Fortalecer los modelos de gestión en los despachos judiciales y las dependencias administrativas de la Rama Judicial, a través de la implementación de modelos administrativos y judiciales que faciliten y optimicen la organización y el trabajo, con énfasis en la gestión de la calidad. • Ampliar la cobertura y fortalecer los procesos de modernización de la infraestructura física, de los sistemas de archivo, y de la infraestructura informática y telemática de la administración de justicia. • Fortalecer los instrumentos procesales que agilicen la gestión judicial con mecanismos como la oralidad en todas las jurisdicciones y especialidades. • Consolidar las estrategias efectivas de descongestión de los despachos judiciales que efectivamente lo requieran. 	<p>Estrategia 2.1. Fortalecimiento de los procesos de gestión y planificación de los despachos judiciales y de dependencias administrativas de la Rama Judicial mediante la implementación de modelos que optimicen la prestación del servicio.</p>	<p>Programa 2.1.1.1. Ampliación y consolidación de los modelos administrativos y de gestión judicial que contribuyan a la prestación ágil y oportuna del servicio de administración de justicia e incorporando o incentivando la oralidad y la gestión de la calidad.</p>	<p>Proyecto 2.1.1.1. Fortalecimiento y extensión de los modelos de gestión de tribunales, salas disciplinarias y juzgados que incorporen o afiancen la oralidad con soporte en tecnología de punta.</p> <p>Proyecto 2.1.1.2. Ampliación de la cobertura de las oficinas judiciales, oficinas de apoyo y centros de servicios administrativos.</p> <p>Proyecto 2.1.1.3. Continuación del proyecto de modernización de la justicia cofinanciado con el Banco Mundial.</p> <p>Proyecto 2.1.1.4. Ampliación de la cobertura de modernos procesos de reparto, notificaciones, medidas cautelares, depósitos judiciales y auxiliares de justicia, y velar por la transparencia en su aplicación a través de mecanismos de información.</p> <p>Proyecto 2.1.1.5. Continuidad en la implementación y mejoramiento del Sistema de Archivo Judicial y recuperación de la memoria histórico-judicial como patrimonio nacional.</p> <p>Proyecto 2.1.1.6. Medición del impacto de la gestión de vigilancia judicial administrativa y de las medidas correctivas en los despachos judiciales.</p> <p>Proyecto 2.1.1.7. Ajuste de los modelos de gestión y de procedimientos administrativos en los centros de servicios judiciales.</p>
			<p>Proyecto 2.1.1.8. Ampliación de la cobertura del sistema de gestión de calidad en la Rama Judicial; aplicación del modelo de calidad ISO 9001:2000 y NTC GP 1000-2004, en los Juzgados de Enjuicio, Centro de Servicios Judiciales de Palqueamao y Consejo Superior de la Judicatura en los niveles nacional y seccional, y la sostenibilidad del sistema en los juzgados de Itagüí.</p>

continúa



Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
	<p>Estrategia 2.2. Promover la adopción de instrumentos legales y de gestión que agilicen los procedimientos.</p>	<p>Programa 2.2.1. Afanzar en los procesos de selección, formación y evaluación de la Rama Judicial la cultura de la excelencia en la gestión.</p>	<p>Proyecto 2.2.1.1. Revisión y adecuación de perfiles de los servidores judiciales y mejoramiento o adaptación de los instrumentos de selección y evaluación de servicios.</p> <p>Proyecto 2.2.1.2. Continuación de la promoción de la cultura del buen servicio, agilidad y calidad en las decisiones judiciales.</p> <p>Proyecto 2.2.1.3. Mejoramiento de la metodología del control de rendimiento y la evaluación de desempeño y revisión de los indicadores para cargos de funcionarios y empleados por especialidad y categoría.</p> <p>Proyecto 2.2.1.4. Fortalecimiento de la cultura institucional y del sentido de pertenencia, identidad y compromiso de los funcionarios y empleados con la Rama Judicial y materialización de la normatividad existente para los estímulos e incentivos (talleres regionales).</p>
	<p>Estrategia 2.3. Dar continuidad a los procesos de modernización de la gestión judicial a través de la inversión en infraestructura física y su dotación, así como en medios tecnológicos y telemáticos acordes con las nuevas propuestas de organización judicial y de administración.</p>	<p>Programa 2.3.1. Ampliación de la cobertura para la modernización, adecuación y desarrollo de la infraestructura física de los despachos judiciales para la prestación de los servicios de la Rama Judicial.</p>	<p>Proyecto 2.3.1.1. Construcción.</p> <p>Proyecto 2.3.1.2. Adquisición.</p> <p>Proyecto 2.3.1.3. Mejoramiento y mantenimiento.</p>

continúa





Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
		<p>Programa 2.3.2. Ampliación de la cobertura para la modernización, adecuación y desarrollo de la infraestructura tecnológica y telemática con énfasis en la oralidad.</p>	<p>Proyecto 2.3.2.1. Continuación de la sistematización de los despachos judiciales y las dependencias Ad-ministrativas, mediante la dotación, ampliación, mantenimiento, actualización e implementación de la infraestructura de servicios tecnológicos y de sistemas de gestión informática para la función judicial y administrativa de la Rama Judicial.</p> <p>Proyecto 2.3.2.2. Desarrollo, integración e implementación de servicios telemáticos virtuales y documentales para la conformación de la Red Informática Judicial, la implementación y funcionamiento del campus virtual de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", que fortalezca la comunicación tanto interna como con la ciudadanía.</p> <p>Proyecto 2.3.2.3. Fortalecimiento e implementación del componente tecnológico para la puesta en funcionamiento de la oralidad en las diferentes jurisdicciones y especialidades.</p> <p>Proyecto 2.3.2.4. Consolidación e integración de los sistemas de información de la Rama Judicial, para efectos de su divulgación interna y externa.</p>





Cuadro 13

Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
<p>Objetivo 3. Calidad: Elevar el nivel de satisfacción del usuario de la administración de justicia en la protección de sus derechos, mediante el incremento del nivel de profesionalización, formación e idoneidad en la selección y evaluación de los servidores judiciales, y fortalecer la disposición de servicio en el ejercicio de la función jurisdiccional.</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer los procesos de selección por méritos de los servidores judiciales de carrera. Dar continuidad a los programas fijados para la formación de los administradores de justicia y empleados de la Rama Judicial y a las estrategias sobre estímulos y reconocimientos. Fortalecer y mejorar los mecanismos de control del rendimiento y calificación de servicios de los servidores judiciales. Impulsar la construcción de conocimiento a través de investigaciones y estudios de profundización. Mejorar los sistemas de información de la jurisprudencia y la doctrina y la divulgación a la comunidad de las decisiones judiciales de las Cortes y Tribunales. 	<p>Estrategia 3.1. Fortalecer la carrera judicial en condiciones de igualdad y con fundamento en el mérito y la evaluación del desempeño, como herramientas para mantener niveles satisfactorios de idoneidad, calidad y transparencia.</p> <p>Estrategia 3.2. Continuar el proceso de formación y actualización de la Rama Judicial con el objeto de elevar la calidad de la administración de justicia y fomentar la cultura de la gestión de calidad y de prevención del riesgo.</p>	<p>Programa 3.1.1. Fortalecer los procesos de ingreso, permanencia y evaluación del desempeño en la Carrera Judicial.</p> <p>Programa 3.2.1. Fortalecer, actualizar y ejecutar el Plan de Formación de la Rama Judicial elaborado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura e impartido a través de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".</p>	<p>Proyecto 3.1.1.1. Mejoramiento de los procesos de selección por méritos de los servidores de la Rama Judicial, primordialmente a través de la modalidad de curso-concurso.</p> <p>Proyecto 3.1.1.2. Fortalecimiento de los procesos de control de rendimiento, evaluación y calificación del desempeño de los servidores de carrera de la Rama Judicial y adecuación de los modelos de gestión judicial oral.</p> <p>Proyecto 3.1.1.3. Diseño e implementación de un sistema de evaluación para medir la efectividad de las decisiones judiciales.</p> <p>Proyecto 3.1.1.4. Consolidar el sistema de información para la administración de la Carrera Judicial.</p> <p>Proyecto 3.2.1.1. Promoción del papel del juez como director del proceso o de la audiencia y del despacho judicial y en la aplicación de los principios y fundamentos del derecho y de los instrumentos nacionales e internacionales, para consolidar una cultura organizacional acorde con los nuevos paradigmas de la justicia con énfasis en la oralidad y la gestión de la calidad.</p>

continúa

Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar una cultura en salud ocupacional y bienestar social, y dar continuidad, dentro de sus competencias, a las acciones sobre seguridad personal de los servidores judiciales. • Diseñar e implementar un sistema de evaluación que permita medir la efectividad de las decisiones judiciales. • Desarrollar un proceso cultural de calidad en la gestión judicial y de prevención del riesgo. • Dar continuidad a los procesos de construcción de conocimiento para la Rama Judicial. 		<p>Programa 3.2.2. Fortalecimiento de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" y de los mecanismos de participación de magistrados, jueces y empleados en los procesos de formación y capacitación para procurar la eficiencia en el cumplimiento de su misión.</p>	<p>Proyecto 3.2.1.2. Fomento en los empleados de la Rama Judicial de las competencias necesarias para el mejor desempeño de sus funciones en temas propios de la administración y gestión judicial.</p> <p>Proyecto 3.2.1.3. Desarrollo y fortalecimiento, en los jueces de paz y de reconsideración, de las aptitudes adecuadas para resolver en equidad los conflictos individuales y comunitarios.</p> <p>Proyecto 3.2.1.4. Continuación de los programas de formación intercultural y fortalecimiento de derecho propio que permitan el conocimiento y favorezcan la adecuada coordinación entre las diferentes jurisdicciones.</p> <p>Proyecto 3.2.1.5. Desarrollo de nuevas líneas de investigación académica aplicada que permitan mejorar el Plan de Formación de la Rama Judicial, integrando conceptos como la formación virtual.</p> <p>Proyecto 3.2.2.1. Ampliación y consolidación de la red de formadores judiciales y de los Comités Zonales y Grupos Seccionales de Apoyo.</p> <p>Proyecto 3.2.2.2. Afianzamiento de mecanismos eficientes de difusión de los programas de formación judicial mediante la elaboración, actualización y publicación de materiales educativos y del Boletín de la Judicatura.</p>

continúa



Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
			<p>Proyecto 3.2.2.3. Mejoramiento del modelo de evaluación, seguimiento y control del Plan de Formación de la Rama Judicial, incluyendo los sistemas tecnológicos y de soporte.</p> <p>Proyecto 3.2.2.4. Fortalecimiento de la política de cooperación internacional que posibilite la actualización y mejoramiento de las tecnologías educativas y la ampliación de los programas de estancias y becas en el exterior para los servidores de la Rama Judicial.</p> <p>Proyecto 3.2.2.3. Mejoramiento del modelo de evaluación, seguimiento y control del Plan de Formación de la Rama Judicial, incluyendo los sistemas tecnológicos y de soporte.</p> <p>Proyecto 3.2.2.4. Fortalecimiento de la política de cooperación internacional que posibilite la actualización y mejoramiento de las tecnologías educativas y la ampliación de los programas de estancias y becas en el exterior para los servidores de la Rama Judicial.</p>
<p>Estrategia 3.3. Dar continuidad al desarrollo del programa de estímulos y distinciones establecido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con el fin de incentivar el mejoramiento continuo en el servicio judicial.</p>	<p>Programa 3.3.1. Fortalecer los programas de estímulos y distinciones de los servidores judiciales.</p>		<p>Proyecto 3.3.1.1. Reconocimiento de estímulos y otorgamiento de distinciones por la excelencia en el ejercicio de la función judicial; por la prestación de servicios especiales en los programas de formación y capacitación de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla"; y por la prestación de servicios especiales en los programas de descongestión y modernización de la administración de justicia.</p>
<p>Estrategia 3.4. Dar continuidad a las acciones de seguridad y bienestar social que adelanta el Estado en beneficio de los servidores de la Rama Judicial.</p>	<p>Programa 3.4.1. Ampliar la cobertura de las actividades encaminadas a la promoción, prevención y capacitación en materia de salud ocupacional, así como a la integración y esparcimiento, con miras a obtener una mejor calidad de vida de los servidores judiciales.</p>		<p>Proyecto 3.4.1.1. Afianzamiento de la adopción de estilos de vida saludable y fomento de actividades deportivas y recreativas entre los servidores de la Rama Judicial.</p> <p>Proyecto 3.4.1.2. Implementación de las medidas de intervención, control y minimización de riesgos, a partir de sistemas de vigilancia epidemiológica.</p> <p>Proyecto 3.4.1.3. Implementación del sistema de gestión en salud ocupacional OSHAS 18.000 en la Rama Judicial.</p>

continúa



Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
	Estrategia 3.5. Fortalecimiento de las acciones y mecanismos para la atención de las situaciones de riesgo de los servidores de la Rama Judicial.	Programa 3.5.1. Mejoramiento de los esquemas individuales de protección de los servidores de la Rama Judicial y afianzamiento de la cultura de seguridad en la Rama Judicial	<p>Proyecto 3.5.1.1. Adquisición de medios de transporte, comunicaciones y elementos de seguridad personal para funcionarios clasificados con niveles de riesgo por razón del desempeño de sus funciones judiciales.</p> <p>Proyecto 3.5.1.2. Diseño, edición y divulgación de publicaciones informativas y manuales sobre la administración de riesgos y procedimientos de seguridad para los servidores e instalaciones de la Rama Judicial.</p>
	Estrategia 3.5. Fortalecimiento de las acciones y mecanismos para la atención de las situaciones de riesgo de los servidores de la Rama Judicial.	Programa 3.5.1. Mejoramiento de los esquemas individuales de protección de los servidores de la Rama Judicial y afianzamiento de la cultura de seguridad en la Rama Judicial	<p>Proyecto 3.5.1.1. Adquisición de medios de transporte, comunicaciones y elementos de seguridad personal para funcionarios clasificados con niveles de riesgo por razón del desempeño de sus funciones judiciales.</p> <p>Proyecto 3.5.1.2. Diseño, edición y divulgación de publicaciones informativas y manuales sobre la administración de riesgos y procedimientos de seguridad para los servidores e instalaciones de la Rama Judicial.</p>
		Programa 3.5.2. Mejoramiento de los esquemas colectivos de protección de los servidores de la Rama Judicial y desarrollo de una cultura de la seguridad en la Rama Judicial.	Proyecto 3.5.2.1. Mejoramiento de las condiciones de seguridad técnica de las instalaciones de la Rama Judicial.

Cuadro 14

Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
<p>Objetivo 4. Visibilidad y transparencia: Fortalecer la armonía, consistencia, coherencia jurídica, objetividad e incorruptibilidad de las actuaciones en derecho de los servidores judiciales y de quienes ejercen el litigio, a través de la implementación de mecanismos para el cumplimiento del régimen disciplinario, vigilancia de la función social que corresponde a los abogados en el ejercicio de su profesión, y perfeccionamiento de los sistemas de inspección, auditoría, y difusión de información de interés particular general sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en el ejercicio del derecho al control social.</p> <ul style="list-style-type: none"> Continuar el seguimiento de la información estadística de la gestión jurisdiccional y administrativa de la Rama Judicial como soporte a la toma de decisiones, evaluación permanente de resultados y su difusión social. Promover la consolidación de la información estadística de las entidades relacionadas con el sector justicia. 	<p>Estrategia 4.1. Implementar el régimen disciplinario aplicable a los servidores judiciales, abogados y auxiliares de justicia, y desarrollar el sistema de quejas y reclamos, en procura del fortalecimiento de la vigilancia de la gestión judicial y el acompañamiento de políticas del Estado en materia del ejercicio de la profesión de abogado.</p>	<p>Programa 4.1.1. Adopción de políticas para combatir las situaciones de congestión y atraso en el conocimiento y decisión de expedientes bajo el conocimiento de las salas disciplinarias, y puesta en marcha de sistemas de quejas y reclamos previos a la sustanciación de investigaciones.</p>	<p>Proyecto 4.1.1.1. Ajustes normativos y de trámites para el desarrollo de los principios de celeridad y oralidad en el conocimiento de conflictos de competencia de la jurisdicción disciplinaria.</p> <p>Proyecto 4.1.1.2. Establecimiento de un sistema de quejas y reclamos que opere como filtro ante la jurisdicción disciplinaria.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el proceso de democratización y control social de la administración de justicia, como mecanismo para fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión de la Rama Judicial. Generar entre los servidores judiciales una cultura de autoevaluación y excelencia en el servicio. Fortalecer los sistemas de información a la ciudadanía para la rendición de cuentas sobre la gestión jurisdiccional y administrativa de la Rama Judicial. 	<p>Estrategia 4.2. Consolidar los sistemas de registro de la información sobre los auxiliares de la justicia y los abogados, que permita la consulta confiable, dinámica y oportuna.</p>	<p>Programa 4.2.1. Fortalecimiento de los sistemas de vigilancia, control y acceso a la información del ejercicio de la función judicial y la profesión de abogado, así como de la función de auxiliar de justicia, conciliador y juez de paz.</p>	<p>Proyecto 4.2.1.1. Implementación de un sistema digital de archivo de la información de los abogados, juzgantes, auxiliares de la justicia, conciliadores y jueces de paz.</p> <p>Proyecto 4.2.1.2. Modernización del sistema de identificación de los profesionales del derecho, a través de la adopción de tarjetas profesionales "inteligentes".</p> <p>Proyecto 4.2.1.3. Impulso de los mecanismos de publicación y divulgación de las sanciones disciplinarias impuestas a los abogados.</p> <p>Proyecto 4.2.1.4. Establecimiento de un registro nacional de licencias temporales de abogados auxiliares de la justicia.</p>

continúa

Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar el nuevo régimen disciplinario para los abogados en ejercicio. • Fortalecer los sistemas de registro de los auxiliares de la justicia y de información y seguimiento del ejercicio de la profesión de abogado. • Impulsar la ampliación de las actuaciones mediante audiencias públicas a todas las jurisdicciones y especialidades y fomentar la cultura de la oralidad en los procedimientos judiciales. 	<p>Estrategia 4.3. Fortalecer los instrumentos de registro y control estadístico de gestión de la Rama Judicial.</p>	<p>Programa 4.2.2. Fortalecimiento del sistema de control interno y de auditoría en la administración de la Rama Judicial y en los despachos judiciales, y difusión social de los resultados.</p> <p>Programa 4.3.1. Consolidación y modernización de los sistemas de información estadística sobre la gestión judicial.</p>	<p>Proyecto 4.2.2.1. Optimización de los roles de la Unidad de Auditoría dentro del sistema de control interno de la Rama Judicial y adopción de herramientas que unifiquen la evaluación de la gestión en sus dependencias.</p> <p>Proyecto 4.2.2.2. Difusión de los resultados de la gestión de la Rama Judicial y los logros de los despachos de la Rama Judicial (talleres regionales).</p> <p>Proyecto 4.3.1.1. Implementación y seguimiento del modelo descentralizado del Sierju. Consolidar el modelo descentralizado para captura y procesamiento de información y calificación de funcionarios.</p> <p>Proyecto 4.3.1.2. Anuario estadístico.</p> <p>Proyecto 4.3.1.3. Muestras para el seguimiento de la implementación de modelos de oralidad en la Justicia.</p> <p>Proyecto 4.3.1.4. Muestras para el seguimiento de implementación de estrategias en jurisdicciones especiales.</p>
<p>Estrategia 4.4. Ampliar los instrumentos de democratización y control social, que permitan la efectiva participación ciudadana en la vigilancia de la gestión judicial.</p>	<p>Programa 4.4.1. Consolidación y modernización de los sistemas de información estadística sectorial.</p>	<p>Proyecto 4.4.1.1. Consolidación y mantenimiento de información en el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SINE) (LEAJ art. 107), gestión, consolidación y análisis de la información – incorporación de los indicadores del sector al SINE.</p> <p>Proyecto 4.4.1.2. Transversalización y ampliación temática de información interna y externa para análisis estadístico y formulación de política judicial.</p>	<p>Proyecto 4.4.1.1. Consolidación y mantenimiento de información en el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SINE) (LEAJ art. 107), gestión, consolidación y análisis de la información – incorporación de los indicadores del sector al SINE.</p> <p>Proyecto 4.4.1.2. Transversalización y ampliación temática de información interna y externa para análisis estadístico y formulación de política judicial.</p>

continúa



Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
		<p>Programa 4.4.3. Reforzar los sistemas de acceso a la información sobre las decisiones judiciales.</p>	<p>Proyecto 4.5.1.1. Diseño, aplicación y análisis de encuestas de opinión y profundización.</p> <p>Proyecto 4.5.1.2. Muestreos de profundización sobre estadísticas de interés estratégico e impacto nacional e internacional. Programa 4.4.2. Aplicación de encuestas de opinión interna y externa que den cuenta del cumplimiento de los objetivos misionales.</p>
		<p>Programa 4.4.4. Fortalecimiento del control ciudadano a través de mecanismos idóneos.</p>	<p>Proyecto 4.6.1.1. Consolidación e integración de los sistemas de información y consulta de jurisprudencia de la Rama Judicial, además de las relatorias de los tribunales, para efectos de divulgación interna y externa.</p> <p>Proyecto 4.7.1.1. Implementación de un sistema de Veedurías Ciudadanas y audiencias de información que hagan visible la gestión judicial.</p> <p>Proyecto 4.7.1.2. Continuación de los mecanismos institucionales de rendición de cuentas de la gestión jurisdiccional y administrativa de la Rama Judicial.</p> <p>Proyecto 4.7.1.3. Fortalecimiento del sistema de quejas y reclamos y atención al usuario.</p>



Cuadro 15

Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
<p>Objetivo 5. Independencia y autonomía. Consolidar el ejercicio funcional, administrativo y presupuestal de la Rama Judicial, mediante el fortalecimiento de mecanismos jurídicos para la defensa de la independencia de los jueces y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el ejercicio de la función jurisdiccional, y la autonomía financiera y administrativa de la Rama Judicial que permita optimizar y racionalizar los procesos de ejecución del presupuesto, y que aseguren el cumplimiento de los objetivos del Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover mecanismos de fortalecimiento de la independencia de los jueces en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, como garantía de imparcialidad para los usuarios, mediante estrategias de comunicación internas y externas y la promoción de iniciativas legislativas que hagan efectivo este principio. • Fomentar la cultura de respeto a la institucionalidad del juez y a sus decisiones. • Promover la puesta en marcha de los mecanismos necesarios y suficientes para hacer cumplir las decisiones de los jueces. • Impulsar el establecimiento de mecanismos que aseguren la autonomía financiera y presupuestal de la Rama Judicial y la disposición de los recursos propios. • Impulsar la reforma de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia para ponerla a tono con la dinámica de planeación y modernización del aparato judicial. 	<p>Estrategia 5.1. Continuar el impulso de mecanismos tendientes a garantizar la efectiva independencia de los jueces en la toma de decisiones jurisdiccionales.</p> <p>Estrategia 5.2. Fortalecimiento de la autonomía presupuestal, financiera, administrativa y de gestión de la Rama Judicial.</p>	<p>Programa 5.1.1. Promover una cultura ciudadana sobre el papel del juez como garante de los derechos de las personas que sensibilice todos los estamentos.</p> <p>Programa 5.2.1. Adopción de mecanismos que permitan garantizar el acceso a los recursos asignados para el funcionamiento y la inversión de la Rama Judicial, así como de herramientas que consoliden las facultades previstas en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.</p>	<p>Proyecto 5.1.1.1. Desarrollo de jornadas de divulgación a los medios de comunicación sobre el rol del juez y las decisiones judiciales.</p> <p>Proyecto 5.1.1.2. Promoción de campañas de educación social sobre la importancia del respeto por la función jurisdiccional para la convivencia pacífica.</p> <p>Proyecto 5.1.1.3. Ejercicio de la iniciativa legislativa para materializar el principio de la independencia del juez.</p> <p>Proyecto 5.2.1.1. Promoción y presentación de iniciativas legislativas para adecuar y actualizar la Ley 270 de 1996.</p> <p>Proyecto 5.2.1.2. Gestión para la participación del Consejo Superior de la Judicatura en el CONPEP.</p> <p>Proyecto 5.2.1.3. Fortalecimiento del sistema de recaudo de recursos financieros por concepto de fondos especiales y aranceles judiciales.</p>



Cuadro 16

Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
<p>Objetivo 6. Comunicaciones. Desarrollar sistemas de comunicaciones internas, externas e intersectoriales para optimizar la gestión judicial y administrativa, incorporando modernos sistemas tecnológicos y telemáticos que faciliten el acceso ágil y oportuno a la información de la Rama Judicial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los sistemas de divulgación de las decisiones judiciales y administrativas. • Mejorar el sistema nacional de bibliotecas de la Rama Judicial, que coadyuven a la toma de decisiones judiciales. • Promover el desarrollo gradual de sistemas virtuales y de comunicaciones electrónicas en la administración de justicia en lo jurisdiccional y administrativo, orientados a la optimización de trámites. 	<p>Estrategia 6.1. Consolidar mecanismos idóneos para fortalecer los sistemas de comunicación y divulgación de la Rama Judicial.</p>	<p>Programa 6.1.1. Fortalecimiento de la estrategia de comunicaciones de apoyo al cumplimiento de los objetivos misionales de la Rama Judicial.</p>	<p>Proyecto 6.1.1.1. Continuación del sistema de comunicaciones puesto en marcha en la Rama Judicial, para afianzar los mecanismos de divulgación de resultados y ampliar la cobertura de los sistemas tecnológicos documentales para la gestión judicial.</p> <p>Proyecto 6.1.1.2. Afianzamiento de los mecanismos de divulgación de resultados y de comunicación con la sociedad civil.</p>





Cuadro 17

Políticas	Estrategias	Programas	Proyectos
<p>Objetivo 7. Fortalecimiento institucional de la Rama Judicial: Afianzar y posicionar a la Rama Judicial como una organización estable, con medios suficientes y adecuados para garantizar la prestación del servicio esencial de administración de justicia en términos de oportunidad, eficiencia y calidad, en condiciones que efectivamente respondan a las exigencias de la sociedad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los sistemas de organización y métodos de trabajo. • Adoptar nuevos conceptos de arquitectura judicial que incorporen espacios físicos modernos, tecnología de punta y redes de comunicaciones para mejorar el servicio de administración de justicia. • Evaluar el Plan de Formación de la Rama Judicial 2003-2007 e incorporar nuevos modelos pedagógicos en la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla". • Consolidar un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión administrativa. • Consolidar el sistema de control interno y auditoría con calidad total en los sectores misionales y de apoyo de la Rama Judicial. 	<p>Estrategia 7.1. Avanzar en la consolidación de una estructura organizacional efectiva, eficiente y eficaz que responda a las exigencias de gestión con calidad para la adecuada administración de justicia.</p>	<p>Programa 7.1.1. Profesionalizar la función jurisdiccional y administrativa en la Rama Judicial y optimizar las metodologías y plantas de cargos necesarias.</p> <p>Programa 7.1.2. Optimizar y desarrollar un esquema de arquitectura judicial acorde con los últimos avances, necesidades y desarrollos tecnológicos.</p>	<p>Proyecto 7.1.1.1. Análisis y estructuración de perfiles por cargos y plantas de personal según las demandas del servicio.</p> <p>Proyecto 7.1.2.1. Adopción de un prototipo de despacho judicial adecuado a la aplicación del procedimiento oral.</p>
	<p>Estrategia 7.2. Fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión administrativa.</p>	<p>Programa 7.2.1. Revisar y mejorar los instrumentos de evaluación de la gestión existentes en la Rama Judicial y aplicar las acciones preventivas y correctivas que resulten recomendables.</p>	<p>Proyecto 7.2.1.1. Fortalecimiento del sistema de seguimiento y evaluación de la gestión administrativa en la Rama Judicial.</p> <p>Proyecto 7.2.1.2. Evaluación de la aplicación de la Ley 270 de 1996.</p> <p>Proyecto 7.2.1.3. Evaluación del Plan de Formación de la Rama Judicial e incorporación de nuevas metodologías para la integración en la sociedad del conocimiento.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer sistemas efectivos de coordinación y colaboración armónica interinstitucional a todos los niveles (nacional, regional y local). • Consolidar estrategias de cooperación y relaciones internacionales en los sectores jurisdiccional y administrativo. 	<p>Estrategia 7.3. Asegurar la óptima ejecución de los recursos de la Rama Judicial en términos de eficiencia, eficacia, efectividad, publicidad, oportunidad y economía.</p>	<p>Programa 7.3.1. Fortalecer el sistema de control interno y auditoría con calidad total en la administración de la Rama Judicial y en los despachos judiciales.</p>	<p>Proyecto 7.3.1.1. Optimización de los roles de la Unidad de Auditoría dentro del sistema de control interno de la Rama Judicial y adopción de herramientas que unifiquen la evaluación de la gestión en sus dependencias.</p>





III *plan de inversiones*





III. PLAN DE INVERSIONES

Fuentes de financiamiento

Cuadro 18. Plan de desarrollo. Proyección de ingresos e inversiones 2007-2010.

Expresado en miles de \$ (a 2006)

Ingresos fondos especiales					
Conceptos	2007	2008	2009	2010	Total
Rendimientos y prescripción depósitos judiciales, impuesto de remates, multas y cauciones	72.906.813	80.708.715	88.510.617	96.312.519	338.438.662
Tributación de notarías	27.078.861	29.458.155	31.837.448	34.216.741	122.591.205
Ingresos por documentos y certificados Supernotariado	37.044.822	39.529.265	42.013.708	44.498.151	163.085.946
Rendimientos anticipos Ley 80 – Contratación	478.037	541.398	604.760	668.122	2.292.317
Total fondos especiales	137.508.533	150.237.533	162.966.533	175.695.533	626.408.130
Otras fuentes (cooperación internacional, crédito externo, PGN)	772.424	104.723.984	78.250.696	57.199.001	240.946.107
Total ingresos	138.280.957	254.961.517	241.217.229	232.894.534	867.354.237

Notas:

1. Las proyecciones se efectúan por proyección lineal del comportamiento de las vigencias anteriores.
2. La prescripción de depósitos judiciales se toma de la información de la conciliación mensual realizada con el Banco Agrario de Colombia.
3. Las estimaciones de las Leyes 6ª y 66 corresponden al **total de recaudos** previstos por este concepto, los cuales son objeto de posterior distribución entre las entidades del sector.
4. La Ley 55 se proyecta exclusivamente para el Consejo Superior de la Judicatura con base en el comportamiento de las consignaciones registradas en el Sistema SIF Nación.
5. Los ingresos de Ley 80 corresponden a los rendimientos financieros de los anticipos en los contratos.
6. En arancel judicial se incluye el saldo en bancos de las cuentas abiertas en todo el país para el manejo de estos recursos, como saldo del portafolio y en las proyecciones se aplica el valor esperado.
7. Se estima que el Consejo Superior de la Judicatura reciba una cuarta parte de un crédito procedente de la banca multilateral con aval de la nación por un valor de 40 millones de dólares destinados al sector justicia para el próximo quinquenio.



Cuadro 19. Inversiones en miles de \$ 2007-2010

Objetivo	Programa	Plan de inversión				
		2007	2008	2009	2010	Total
Acceso	Programa 1.1.1. Reorganizar y ampliar la cobertura de los aparatos de justicia y de administración de la Rama Judicial para acercar los despachos y unidades administrativas a las necesidades de la demanda por justicia y racionalizar la gestión del ordenamiento territorial.	300.000	350.000	0	0	650.000
	Programa 1.2.1. Desarrollo y mejor utilización de mecanismos de resolución de conflictos y desjudicialización, y de procedimientos breves y sumarios para pequeñas causas establecidos en los ordenamientos procesales.	0	350.000	400.000	350.000	1.100.000
	Programa 1.3.1. Fortalecer los sistemas de registro, seguridad social, formación, seguimiento y evaluación de la gestión, y caracterización de la demanda de la Jurisdicción Especial de Paz.	0	200.000	200.000	250.000	650.000
	Programa 1.3.2. Dar continuidad al proceso de coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena y de apoyo al fortalecimiento de esta.	300.000	150.000	250.000	300.000	1.000.000
	Programa 1.4.1. Toma de decisiones administrativas para continuar y mejorar el proceso de modernización del sistema judicial, en aras de resolver problemas de atraso por mora, congestión o baja productividad en la administración de justicia.	0	0	800.000	550.000	1.350.000
	Programa 1.5.1. Adelantar las acciones interinstitucionales necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley para la Infancia y la Adolescencia.	0	250.000	150.000	0	400.000
	Programa 1.5.2. Poner en funcionamiento el nuevo régimen disciplinario para abogados en ejercicio de la profesión.	0	200.000	150.000	0	350.000
	Programa 1.5.3. Fortalecer, dentro de sus competencias, la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.	300.000	150.000	0	200.000	650.000
	Total acceso	900.000	1.650.000	1.950.000	1.650.000	6.150.000



Cuadro 20. Inversiones en miles de \$ 2007-2010

Objetivo	Programa	Plan de inversión				
		2007	2008	2009	2010	Total
Eficiencia y eficacia	Programa 2.1.1. Ampliación y consolidación de los modelos administrativos y de gestión judicial que contribuyan a la prestación ágil y oportuna del servicio de administración de justicia e incorporando o incentivando la oralidad y la gestión de la calidad.	6.359.664	3.176.732	2.650.000	9.030.396	21.216.792
	Programa 2.2.1. Afianzar en los procesos de selección, formación y evaluación de la Rama Judicial la cultura de la excelencia en la gestión.	0	100.000	60.000	0	160.000
	Programa 2.3.1. Ampliación de la cobertura para la modernización, adecuación y desarrollo de la infraestructura física de los despachos judiciales para la prestación de los servicios de la Rama Judicial.	58.634.000	116.179.027	103.914.000	90.640.000	369.367.027
	Programa 2.3.2. Ampliación de la cobertura para la modernización, adecuación y desarrollo de la infraestructura tecnológica y telemática con énfasis en la oralidad.	53.517.794	91.553.000	91.508.000	96.170.000	332.748.794
Total eficiencia y eficacia		118.511.458	211.008.759	198.132.000	195.840.396	723.492.613



Cuadro 21. Inversiones en miles de \$ 2007-2010

Objetivo	Programa	PLAN DE INVERSION				
		2007	2008	2009	2010	Total
Calidad	Programa 3.1.1. Fortalecer los procesos de ingreso, permanencia y evaluación del desempeño en la Carrera Judicial.	2.215.000	5.140.000	3.760.000	1.200.000	12.315.000
	Programa 3.2.1. Fortalecer, actualizar y ejecutar el Plan de Formación de la Rama Judicial elaborado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura e impartido a través de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".	4.867.692	15.659.947	15.155.611	13.278.967	48.962.217
	Programa 3.2.2. Fortalecimiento de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" y de los mecanismos de participación de magistrados, jueces y empleados en los procesos de formación y capacitación para procurar la eficiencia en el cumplimiento de su misión.	3.876.807	1.718.811	2.208.759	2.181.094	9.985.471
	Programa 3.3.1. Fortalecer los programas de estímulos y distinciones de los servidores judiciales.	0	0	0	0	0
	Programa 3.4.1. Ampliar la cobertura de las actividades encaminadas a la promoción, prevención y capacitación en materia de salud ocupacional, así como a la integración y esparcimiento, con miras a obtener una mejor calidad de vida de los servidores judiciales.	300.000	2.910.000	5.970.000	5.720.000	14.900.000
	Programa 3.5.1. Mejoramiento de los esquemas individuales de protección de los servidores de la Rama Judicial y afianzamiento de la cultura de seguridad en la Rama Judicial.	1.000.000	2.455.000	2.310.000	1.400.000	7.165.000
	Programa 3.5.2. Mejoramiento de los esquemas colectivos de protección de los servidores de la Rama Judicial y desarrollo de una cultura de la seguridad en la Rama Judicial.	1.490.000	4.469.000	2.309.859	3.185.077	11.453.936
Total calidad		13.749.499	32.352.758	31.714.229	26.965.138	104.781.624



Cuadro 22. Inversiones en miles de \$ 2007-2010

Objetivo	Programa	Plan de inversión				
		2007	2008	2009	2010	Total
Visibilidad y transparencia	Programa 4.1.1. Adopción de políticas para combatir las situaciones de congestión y atraso en el conocimiento y decisión de expedientes en las salas disciplinarias, y puesta en marcha de sistemas de quejas y reclamos previos a la sustanciación de investigaciones.	0	300.000	0	300.000	600.000
	Programa 4.2.1. Fortalecimiento de los sistemas de vigilancia, control y acceso a la información del ejercicio de la función judicial y la profesión de abogado, así como de la función de auxiliar de justicia, conciliador y juez de paz.	0	4.040.000	2.470.000	1.620.000	8.130.000
	Programa 4.2.2. Fortalecimiento del sistema de control interno y de auditoría en la administración de la Rama Judicial y en los despachos judiciales, y difusión social de los resultados.	60.000	100.000	100.000	150.000	410.000
	Programa 4.3.1. Consolidación y modernización de los sistemas de información estadística sobre la gestión judicial.	1.350.000	1.600.000	1.300.000	2.100.000	6.350.000
	Programa 4.4.1. Consolidación y modernización de los sistemas de información estadística sectorial.	600.000	650.000	700.000	400.000	2.350.000
	Programa 4.5.1. Aplicación de encuestas de opinión interna y externa que den cuenta del cumplimiento de los objetivos misionales.	900.000	900.000	660.000	400.000	2.860.000
	Programa 4.6.1. Reforzar los sistemas de acceso a la información sobre las decisiones judiciales.	1.612.000	1.448.000	1.500.200	1.590.800	6.151.000
Total visibilidad y transparencia		4.522.000	9.038.000	6.730.200	6.560.800	26.851.000



Cuadro 23. Inversiones en miles de \$ 2007-2010

Objetivo	Programa	Plan de inversión				
		2007	2008	2009	2010	TOTAL
Autonomía e independencia	Programa 5.1.1. Promover una cultura ciudadana sobre el papel del juez como garante de los derechos de las personas que sensible todos los estamentos.	0	0	300.000	400.000	700.000
	Programa 5.2.1. Adopción de mecanismos que permitan garantizar el acceso a los recursos asignados para el funcionamiento y la inversión de la Rama Judicial, así como de herramientas que consoliden las facultades previstas en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.	0	0	500.000	250.000	750.000
Total autonomía e independencia		0	0	800.000	650.000	1.450.000
Comunicaciones	Programa 6.1.1. Fortalecimiento de la estrategia de comunicaciones de apoyo al cumplimiento de los objetivos misionales de la Rama Judicial.	598.000	612.000	690.800	728.200	2.629.000
Total comunicaciones		598.000	612.000	690.800	728.200	2.629.000
Fortalecimiento institucional	Programa 7.1.1. Profesionalizar la función jurisdiccional y administrativa en la Rama Judicial y optimizar las metodologías y plantas de cargos necesarias.	0	0	400.000	200.000	600.000
	Programa 7.1.2. Optimizar y desarrollar un esquema de arquitectura judicial acorde con los últimos avances y necesidades.	0	300.000	300.000	0	600.000
	Programa 7.2.1. Revisar y mejorar los instrumentos de evaluación de la gestión existentes en la Rama Judicial y aplicar las acciones preventivas y correctivas que resulten recomendables.	0	0	500.000	300.000	800.000
Total fortalecimiento institucional		0	300.000	1.200.000	500.000	2.000.000
Total plan de inversión 2007-2010		138.280.957	254.961.517	241.217.229	232.894.534	867.354.237



*coordinación
interinstitucional*

IV







IV. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

El desarrollo y modernización de la Rama Judicial de cara a la ciudadanía va en estrecha armonía con la orientación del Plan Estratégico “Gestión con Calidad” presentado por la Fiscalía General de la Nación.

En efecto, el cumplimiento de los postulados misionales de mejoramiento en el acceso, la calidad, la eficiencia, la transparencia en la gestión y la autonomía de la administración de justicia, se lleva a cabo alrededor del nuevo sistema penal acusatorio a partir del cual se consolida un nuevo modelo de gestión que anima el desarrollo de una arquitectura judicial apropiada al modelo, soportada en un modelo tecnológico adecuado a la oralidad y acompañado por un modelo de capacitación y unos procesos y procedimientos que se asumen en armonía con la Fiscalía General de la Nación y el sector jurisdiccional de la Rama Judicial en la especialidad penal.

El sistema penal acusatorio, no solo establece la necesidad de sinergias institucionales con la Fiscalía General de la Nación sino que evidencia y jalona las de otros actores intervinientes, tales como el Ministerio Público, la Policía Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, entre otros.

Las relaciones de coordinación interinstitucionales deben atender todas las competencias para alcanzar una armonía estatal, en beneficio de toda la población colombiana.

Reformas recientes en la administración de justicia, el nuevo sistema penal acusatorio, la creación de los juzgados administrativos y la próxima generalización de la oralidad en todas las especialidades de la justicia harán más eficiente el sistema de justicia, que ganará en funcionalidad y requerirá una estrecha coordinación interinstitucional para garantizar el cumplimiento de los múltiples objetivos propuestos.

En ese sentido y como elemento armonizador de la política judicial será necesaria la formulación de un Plan Nacional de Justicia que dote a los órganos autónomos y a la Rama Judicial de un





marco de acción que materialice el principio de colaboración armónica y garantice la óptima administración de justicia.

En el marco de los acuerdos internacionales, la formulación de la política criminal y penitenciaria, así como el desarrollo de los avances legislativos en el tratamiento de delitos transnacionales y la lucha contra la impunidad, requieren sostenibilidad presupuestal y eficiencia en el manejo del gasto.

En este contexto, la coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de la capacidad técnica del Ministerio del Interior y de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura son fundamentales para la formulación de la política, la cual debe estar acorde con la realidad del país, el fortalecimiento de la investigación criminal y la lucha contra la impunidad.

En materia de rediseño institucional, se requiere la generación de herramientas que permitan optimizar los recursos y la gestión de las entidades del sector justicia. En este sentido, se debe, por ejemplo, incluir el diseño y puesta en marcha de un sistema de seguimiento integral a las fuentes de financiamiento de la inversión para el sector, en el cual participen de manera directa las entidades relacionadas con la administración de los Fondos Especiales, es decir, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior y de Justicia.

En cuanto al tema de información, como herramienta para la toma de decisiones, cobra especial importancia el comité técnico interinstitucional, establecido por la Ley Estatutaria de Administración de Justicia como la instancia de coordinación de los servicios estadísticos que debe ofrecer el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SINEJ)²⁴. Por lo tanto, será necesaria la formulación de lineamientos que lleven a un manejo integral de la información, apoyados en una plataforma tecnológica moderna y compatible, que permita la absoluta complementariedad de las fuentes de información de justicia.

²⁴ El SINEJ, de acuerdo con la Ley 270 de 1996, tiene como objeto el acopio, procesamiento y análisis de información que contribuya a mejorar la toma de decisiones administrativas en el sector justicia, y su coordinación está a cargo del Consejo Superior de la Judicatura.





1. Seguimiento y evaluación del plan

La Rama Judicial adoptará durante el transcurso de los próximos cuatro años un modelo de seguimiento y evaluación que complementará los instrumentos creados para este propósito en el plan anterior.

Uno de los objetivos que persigue el sistema de seguimiento y evaluación, propuesto por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, es medir y evaluar la gestión, que propenda por la eficiencia y la eficacia a través del cumplimiento de metas y objetivos, tomando como parámetros los llamados indicadores de gestión.

El sistema de Seguimiento y Evaluación (SyE) se presenta estructurado en dos grandes partes:

- Evaluación del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial, la cual se orienta a medir los resultados obtenidos en su ejecución con base en el análisis de los objetivos acordados.
- Seguimiento al Plan de Acción y a la gestión institucional, es decir, a los proyectos del plan tanto en su ejecución física como financiera, así como a la gestión de la Rama Judicial para obtener los productos programados.

Para tal fin, los consultores del CID revisaron y ajustaron los indicadores de seguimiento e impacto diseñados para la ejecución del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial del período anterior, y estructuraron su propuesta de acuerdo con los requerimientos del nuevo Plan Sectorial. En este proceso de revisión involucran los distintos aspectos de la gestión que han de ser analizados por la administración de justicia para adoptar las medidas necesarias y conducir el sistema judicial hacia la eficiencia, la efectividad y la eficacia que los agentes y usuarios demandan.

De acuerdo con la teoría de proyectos y específicamente con el ciclo del proyecto, los consultores del CID identificaron la necesidad de contar con diferentes tipos de indicadores e información para las distintas evaluaciones que se requieren realizar del Plan Sectorial, en ejecución de sus programas y proyectos.





Lo anterior también lo presentan asociado con el esquema de la acción institucional en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Dicho esquema incorpora el proceso completo desde la inversión, la acción realizada, los productos obtenidos y los resultados logrados (efectos e impactos).

En este esquema propuesto, los tipos de indicadores que se medirán son: indicadores de proceso o gestión, indicadores de producto e indicadores de resultados (efectos e impactos).

El sistema de seguimiento y evaluación guarda relación con los niveles jerárquicos de decisión; es por esto que el proceso propuesto suministra información relevante a la alta dirección, permitiéndole descongestionarse de un sinnúmero de problemas irrelevantes y, por el contrario, le provee herramientas que le suministran información sistemática y objetiva que orienta la toma de decisiones de forma idónea para la formulación de políticas, planes y estrategias de nivel estratégico.

Otra de las ventajas de este sistema es que permite la modernización de los esquemas tradicionales apuntando a la implantación de un enfoque descentralizado, con el propósito de fortalecer los procesos directivos en las diferentes seccionales del país.

La incorporación y el uso sistemático de un sistema de seguimiento y evaluación como herramienta de planeación, presenta ventajas notables que redundan en una gestión efectiva, reflejada principalmente en la producción de resultados deseables y el logro de impactos esperados; es la recomendación de los consultores del CID.

2. **Consulta a magistrados y jueces de la República en el proceso de elaboración del plan**

Conforme con la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en su responsabilidad de elaborar el proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial²⁵, consultando las necesidades y propuestas que tengan las distintas jurisdiccio-

²⁵ Cfr. artículo 85 de la Ley 270 de 1996.





nes y con el apoyo de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales²⁶, llevó a cabo un amplio proceso de evaluación y consulta entre Altas Cortes, magistrados, jueces, empleados judiciales y organismos de la sociedad civil.

Acorde a dichas leyes y procedimientos, la Sala Administrativa, con el apoyo del CID de la Universidad Nacional de Colombia, ha adelantado un amplio proceso de consulta a magistrados, jueces y empleados judiciales de los diferentes Consejos Seccionales del país mediante la realización de talleres participativos realizados en Barranquilla, Medellín, Cali, Bucaramanga y Bogotá, en los que se contó con la participación de jueces y magistrados de las cinco zonas respectivas²⁷, en los cuales se diligenciaron los formularios debidamente preparados y dirigidos tanto a los operadores del sistema judicial como a los usuarios del sistema de justicia, dando así cabal cumplimiento a los lineamientos previstos en el artículo 87 de la Ley 270 de 1996.

La intención del Consejo Superior de la Judicatura y del equipo consultor del CID ha sido promover la participación, directa y activa, de los servidores judiciales y de los operadores de justicia en la identificación de problemas, las propuestas de alternativas de solución, los programas, proyectos y escenarios posibles en el marco de la ejecución del plan. Se considera importante la consulta, dentro de los seminarios-talleres, como elemento metodológico que soporta y enriquece con las particularidades regionales la formulación del plan.

A continuación se presenta una síntesis de la consulta a magistrados y jueces, consulta que se desarrolló en tres etapas. En la primera se diligenciaron formularios en los que se indagaba a los individuos sobre los problemas y propuestas de solución (estas discriminadas en estrategias, programas y proyectos), organizados por objetivos misionales del plan: acceso, eficiencia y eficacia, calidad, visibilidad y transparencia, e independencia y

²⁶ Cfr. artículo 87 de la Ley 270 de 1996 y artículo 9 del Acuerdo 254 de febrero 26 de 1998.

²⁷ Zona 1: Atlántico, Bolívar, Magdalena, Córdoba, Guajira, Cesar, Sucre y San Andrés. Zona 2: Antioquia, Quindío, Caldas, Risaralda y Chocó. Zona 3: Valle, Cauca y Nariño. Zona 4: Santander, Norte de Santander y Boyacá. Zona 5: Bogotá-Cundinamarca, Tolima, Meta, Caquetá y Huila.





autonomía. Posteriormente se realizó un trabajo de consolidación de la información por cada una de las jurisdicciones. Y finalmente se llevó a cabo un trabajo de priorización en plenarias. Los formatos fueron diligenciados por un total de 59 jueces y 89 magistrados de 23 seccionales, para un total de 148 formularios, dentro de los cuales se encuentran 46 formularios individuales diligenciados por funcionarios de la Rama Judicial que no pudieron asistir a los talleres, y que fueron remitidos por correo al Consejo Superior de la Judicatura.

Dado que se trata de una consulta abierta, el procesamiento, análisis y los resultados no presentarán relevancia estadística de carácter muestral y/o de representatividad que permitan establecer criterios de expansión de los resultados al total poblacional, sino que se considerarán las respuestas como un aporte cualitativo que permite enriquecer el campo de opciones de política que tiene la Rama Judicial, que de alguna manera se ve reflejado en el marco de políticas y programas del plan.

2.1 Jurisdicción penal ordinaria

Acceso

Si bien se reconoce que la implementación del sistema penal acusatorio, en sus dos primeras fases, ha producido resultados positivos en la reducción de los tiempos procesales y en la descongestión de los despachos penales, se llamó la atención sobre la inasistencia de fiscales y defensores a las audiencias como uno de los mayores problemas del Sistema Acusatorio Penal.

Se destacó la importancia de garantizar el principio de alternatividad (artículo 8 de la Ley 270 de 1996) pero se identificó como una limitante la falta de capacitación en conciliación y en los nuevos esquemas de valores y principios asociados a los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Se señalaron problemas de cobertura del sistema de justicia en algunos municipios del país, tema que fue reseñado con especial esmero en el taller realizado en Cali. En Bucaramanga se puso el acento en la complejidad, diversidad y multiplicidad de procedimientos judiciales y en las barreras económicas que tiene que sortear el usuario para acceder al sistema.





Eficiencia y eficacia

El tema más destacado en este aspecto fue el recurso tecnológico. Se señaló la escasez de equipos, la deficiente actualización de la tecnología disponible y las dificultades de acceso a Internet.

Otro de los problemas recalcados por la jurisdicción penal fue la carga laboral a la que se ven sometidos los jueces; en particular se considera que las comisiones y las decisiones de segunda instancia generan un exceso de trabajo que no es valorado estadísticamente.

En el taller de Cali se señalaron deficiencias en la infraestructura física de los juzgados y la congestión como los principales problemas dentro del objetivo de eficiencia y eficacia. En Medellín, por su parte, se señaló la ausencia de modelos de gestión, procedimientos de planificación, y de inspección, vigilancia y control de la actividad judicial.

Calidad

La falta de actitud de los funcionarios judiciales se identificó como una causa que lleva a la mala atención al usuario, aspecto subrayado en Bogotá y Cali, y la falta de estudio del caso por las partes previo a la audiencia preparatoria. La vocación de servicio de los funcionarios y empleados judiciales puede asimilarse al problema de identidad, compromiso y pertenencia de los mismos, reseñado en el objetivo de eficiencia y efectividad, razón por la que puede afirmarse la transversalidad del problema.

Se considera que la carga laboral va en detrimento de la calidad de los fallos. En Barranquilla se señaló que los estándares de evaluación desmotivan la labor de los jueces, y que los requerimientos de estadísticas judiciales por parte del nivel central distraen y quitan mucho tiempo. En Bucaramanga se señaló que las exigencias en cuanto a la cantidad de fallos que debe emitir un juez pueden ir en detrimento de la calidad de los mismos.

En cuanto a los procesos de formación, se llamó la atención sobre la falta de incentivos para participar en las convocatorias para capacitación, y también para conformar las listas de formadores (tema destacado en Bucaramanga) y la deficiente capacitación a empleados (enfaticado en Bogotá). En la capital también se





resaltó la dificultad de acceso a los precedentes judiciales por la poca divulgación de las normas y la jurisprudencia.

En el taller realizado en Cali se llamó la atención sobre la falta de una política de incentivos económicos a los jueces que responda a la carga laboral exigida.

Visibilidad y transparencia

Jueces y magistrados de la jurisdicción penal ordinaria señalaron fallos de información en dos niveles; por un lado, falta comunicación y coordinación interinstitucional y, por otro, la escasa divulgación (recopilación y publicación) de la actividad judicial.

Se destacó la debilidad de los mecanismos de inspección, vigilancia y control institucionales; por ejemplo, en Bucaramanga se señaló que los mecanismos disciplinarios, calificación de servicios y facultades correccionales del juez no son empleados o no se tiene conciencia de su importancia.

En Barranquilla se especificó la falta de instrumentos para ejercer control sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos, y en Cali mereció especial atención la debilidad del control social e institucional frente a las faltas a la ética por parte tanto del usuario como del servidor judicial.

Independencia y autonomía

En este objetivo el principal problema está asociado a la centralización, pues los entes territoriales reclaman independencia en el nombramiento de funcionarios y autonomía presupuestal.

También fue común el señalar la baja participación de la Rama Judicial en el Presupuesto General de la Nación y la ausencia de fuentes alternas de financiamiento.

En Bucaramanga se denunció la intromisión del poder disciplinario en las decisiones judiciales, y también en la investigación penal del prevaricato. En Cali se afirmó que “existe injerencia política para acceder a los cargos de las altas cortes y en las investigaciones a tales funcionarios”.

En Bucaramanga se planteó que la jurisprudencia de la Corte Constitucional lesiona la autonomía de la jurisdicción ordinaria y contenciosa, así como la de otros entes del Estado.





2.2 Jurisdicción ordinaria de civil y familia

Acceso

Los magistrados y jueces destacaron la persistencia de la congestión judicial, que proviene de incrementos inusitados en la demanda; en particular en Bogotá se señaló como causa el alto porcentaje de casos derivados de los procesos ejecutivos generados por la “banca privada” y la “ineficiencia de las superintendencias” (Servicios Públicos, Salud, Bancaria, entre otras) en el desarrollo de sus labores de inspección, vigilancia y control, lo que lleva a la utilización de la tutela por parte de la comunidad y a que el sistema de justicia se convierta en un mecanismo para reclamar derechos esenciales, lo que implica de contera un exceso de carga laboral para los jueces.

En Bucaramanga y Cali se destacaron las barreras geográficas al acceso, la ausencia de un verdadero acceso a la justicia en los sectores rurales y en algunos municipios pequeños y apartados. En Cali se acentuó el papel del “conflicto interno” y el “incumplimiento del principio de gratuidad (artículo 6 de la Ley 270 de 1996)” como barreras de acceso a los servicios de justicia. En Barranquilla se habló de la “inexistencia de garantías relacionadas con la seguridad democrática como obstáculo al acceso a la justicia por parte de los ciudadanos”.

En el taller de Bogotá se identificaron los formalismos judiciales y en Bucaramanga la desinformación de los usuarios y la capacidad institucional para atenderlos.

Eficiencia y eficacia

Se expresó una alta preocupación por la insuficiencia de empleados, la inequidad en el reparto de jueces y procesos entre distritos judiciales, la carga laboral y el exceso de funciones administrativas en los juzgados. También resulta preocupante el rezaigo tecnológico, en particular en las regiones más apartadas de la geografía nacional.

En general, los jueces y magistrados expresaron que esta jurisdicción concentra el mayor número de expedientes inactivos; una de las posibles causas que se expresaron fue el hecho de que en estos casos son las partes las que “mueven” el proceso, no el Estado.





En Bogotá se llamó la atención sobre las fallas de coordinación interinstitucional que impiden la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios para el tratamiento de casos especiales como la atención del menor infractor. En Bucaramanga se identificó la falta de identidad y compromiso de los servidores judiciales con los objetivos de los servicios de administración de justicia y la poca tecnificación. En Cali el problema de eficiencia y eficacia se asocia al exceso de formalismos que generan congestión. En Medellín se cuestionaron las políticas de reordenamiento judicial y de descongestión de los despachos judiciales; se considera que estas son inadecuadas y desmotivan a los funcionarios del despacho, pues se percibe que castigan la productividad.

Calidad

Los jueces y magistrados de la jurisdicción señalaron problemas de información, como la poca divulgación de las normas y la jurisprudencia y debilidad de los mecanismos de control social e institucional, en particular por el desconocimiento de los mismos por parte de los usuarios y de la comunidad en general. En Medellín se llamó la atención sobre la necesidad de empoderar al usuario para que se constituya en el eje central del servicio de justicia.

Asociada a la calidad, también se señaló la falta de pertenencia del servidor judicial. En Bogotá y Medellín se coincidió en indicar que los procesos de selección privilegian la aptitud sobre la actitud y vocación del servidor judicial.

En Bogotá y Barranquilla se insistió en las debilidades del instrumento de calificación; en particular se señaló que los estándares de evaluación de desempeño son excesivos y desmotivan la labor de los jueces y no consultan las realidades particulares. En Cali se resaltó el hecho de que la evaluación de la gestión de la Rama Judicial es más cuantitativa que cualitativa y que faltan incentivos al desempeño de los jueces. En Medellín se indicaron como problemas la carga laboral y el “déficit de recurso humano”.





Visibilidad y transparencia

Los problemas más recurrentes señalados en este punto son la corrupción e ineficiencia de los auxiliares de la justicia, a lo que se suma la falta de conciencia respecto de las fallas del servicio y la politización en la conformación de las Altas Cortes.

En todos los talleres los jueces y los magistrados de esta jurisdicción mencionaron la ausencia de mecanismos de inspección, vigilancia y control; en Barranquilla se destacó la “falta de políticas claras en materia disciplinaria para los abogados y la ausencia de mecanismos de seguimiento y control de las actividades de los empleados”. En Medellín se subrayó que los “procesos de rendición social de cuentas son insuficientes e inadecuados”.

En Bogotá se hizo especial énfasis en la ausencia de una política de divulgación de las actuaciones de la Rama Judicial que permita impactar positivamente los niveles de credibilidad de las instituciones del sistema de justicia y evite el desacato por desconocimiento de las directrices y decisiones de las entidades judiciales.

Independencia y autonomía

En este tema se destacó la insuficiencia de recursos económicos y la dependencia del Ejecutivo (Ministerio de Hacienda) y del Legislativo en la asignación del presupuesto.

En Bogotá y Medellín se señaló la existencia de una estructura concentrada de la administración y ordenación del gasto, que va en contra de los preceptos de la descentralización.

2.3 Jurisdicción ordinaria laboral

Acceso

La limitación de recursos económicos por parte de la población constituye una barrera de acceso a la justicia, en particular por el elevado costo de los honorarios de los abogados especializados.

La jurisdicción laboral señaló la congestión por exceso de demanda como un problema clave de acceso; en particular en Bucaramanga se identifica la liquidación masiva de entidades pú-





blicas y privadas como causante de este tipo de congestión. En Barranquilla los jueces y magistrados manifestaron que “existe un exceso de demanda de justicia frente a una oferta escasa de despachos judiciales y funcionarios, situación que genera mayor congestión judicial”.

En Bogotá se señalaron las deficiencias en capacitación en los mecanismos alternativos de solución de conflictos y las dificultades de acceso a la justicia en el sector rural, pero particularmente se enfatizó la falta de confiabilidad en las instituciones que se encargan de los mecanismos alternativos de justicia y la ausencia de infraestructura adecuada para implementar la oralidad en lo laboral.

En Cali se relacionaron el conflicto interno y la cobertura del sistema de justicia como los principales problemas de acceso.

Eficiencia y eficacia

Se destaca la percepción de que existen deficiencias en los procesos de suministro y reposición oportuna de los recursos tecnológicos requeridos para optimizar la justicia. También se señaló que los recursos tecnológicos disponibles están repartidos de manera inequitativa entre los juzgados y que falta capacitación en el uso de nuevas tecnologías.

En Bogotá y Barranquilla se enfatizó la falta de identidad y compromiso de los servidores judiciales con los objetivos de los servicios de administración de justicia. En Barranquilla se subrayó la excesiva carga laboral en los despachos judiciales y la inadecuada distribución del número de jueces entre distritos judiciales. En Medellín se llamó la atención sobre la falta de vigencia del Código Contencioso Administrativo, el cual tendría que ajustarse a la Constitución y al uso del precedente judicial.

Calidad

En este tema se destacó por parte de la jurisdicción que los criterios utilizados para el ingreso y los ascensos dentro de la carrera judicial no son claros, son complicados y no siempre consultan las necesidades del servicio.

También se consideró que la carga laboral impuesta a los jueces atenta contra la calidad de los fallos proferidos. En parti-





cular en Bucaramanga se discutió ampliamente la dualidad entre promiscuidad y especialización de los juzgados; en general se concluyó que el exceso de competencias desborda la capacidad de los jueces y limita la calidad de los fallos.

En Bogotá se criticó el diseño de los instrumentos de calificación de los empleados, pues se considera que es inaplicable, subjetivo e inequitativo. Los concursos de ingreso y ascenso en la Rama Judicial se consideran complicados y no todas las veces consultan las necesidades del servicio.

En Cali se mencionó la falta de incentivos económicos asociados tanto a la carga laboral como a la capacitación, y también se llamó la atención sobre la necesidad de medir el impacto de la capacitación para evaluar su pertinencia.

Visibilidad y transparencia

La jurisdicción laboral señaló como el principal reto de la Rama Judicial, en materia de visibilidad y transparencia, la falta de divulgación de las acciones de la justicia, las cuales tampoco son acatadas por las entidades públicas. Además se consideró que los niveles de visibilidad y transparencia deberían garantizar el empoderamiento de la ciudadanía y el ejercicio del control social.

En relación con la transparencia se señaló como gran problema la corrupción de los auxiliares de la justicia. En Cali se consideró que las bajas asignaciones salariales son un factor de “vulnerabilidad” que lleva a corrupción e ineficiencia en el sistema judicial.

En Medellín se subrayó la “falta de reconocimiento institucional de los problemas”.

Independencia y autonomía

A nivel local se reclama autonomía en el manejo presupuestal y participación en los procesos de planeación; se señala que solo se ha descentralizado la operación.

En Bucaramanga se destacó que “actores armados, grupos de interés y medios de comunicación impiden que las decisiones se tomen con independencia e imparcialidad”.



2.4 Jurisdicción contencioso administrativa

Acceso

Se identificó un problema de oferta de servicios de justicia: el mapa judicial no responde a la demanda de justicia en algunas regiones del país, la ausencia de juzgados en algunos municipios y el desequilibrio en el reparto de la carga laboral.

Otra de las barreras de acceso señaladas es el no cumplimiento del principio de gratuidad, lo que obstaculiza el acceso de la población más pobre y vulnerable.

También se identificó como problema de acceso la inseguridad jurídica, en particular por los conflictos de jurisdicción y el irrespeto del precedente judicial.

Frente al principio de alternatividad, se señaló la carencia de mecanismos de solución de conflictos diferentes a la conciliación, y que procedimientos como la vía gubernativa en ocasiones entorpecen el acceso a la justicia.

La mora en los procesos judiciales, incluido el estricto cumplimiento de los términos procesales, es percibida por los jueces como un problema de acceso a una justicia pronta y cumplida.

En Bogotá y Bucaramanga la problemática del acceso se centró en los excesivos formalismos en los trámites y procesos judiciales, y en la congestión generada por la ineficiencia de las superintendencias y los procesos ejecutivos de la banca.

En Barranquilla se destacó que “existen dificultades para la materialización del derecho de las víctimas” y “ausentismo de fiscales, defensores y detenidos en las audiencias”. En Cali se enfatizó que el conflicto interno y las situaciones de violencia dificultan el acceso a la justicia.

En Medellín se subrayó la falta de credibilidad de la sociedad en la administración de justicia.

Eficiencia y eficacia

Esta jurisdicción destacó la insuficiencia de recursos físicos; en particular se considera que la infraestructura de los juzgados es inapropiada y que el manejo de los expedientes es inadecuado y arcaico.

Los jueces y los magistrados señalaron que la mora, los tiempos procesales y la intervención de numerosos actores dilatan los



procesos. Además son necesarios muchos trámites y existe un excesivo formalismo (apego a la norma).

También se indicó la falta de capacitación como un problema de eficiencia. En Bogotá se mencionó con insistencia que el manejo de dineros y otras funciones administrativas por parte de los jueces genera ineficiencias.

En Barranquilla los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa señalaron como problema más importante la “excesiva carga laboral en los despachos judiciales”.

En Cali se manifestó la inconformidad con el centralismo en las decisiones de carácter administrativo.

Calidad

En el tema de calidad, los problemas más reiterados por esta jurisdicción fueron la carga laboral y las excesivas competencias de los jueces.

También se percibe que los procesos de selección privilegian la aptitud sobre la actitud. En Bogotá se criticó el diseño de los instrumentos de calificación.

Visibilidad y transparencia

En este campo se resaltó la poca difusión de información de la gestión judicial hacia la comunidad y la necesidad de estudiar el impacto social de las decisiones judiciales.

En Bogotá la jurisdicción de lo contencioso administrativo destacó las fallas en los instrumento de auditoría y control, tanto en lo presupuestal como en lo judicial, y el escaso control social. En Bucaramanga se subrayó el “abuso del derecho por parte de los litigantes” y la presencia de focos de corrupción asociados a los auxiliares de justicia.

Independencia y autonomía

Con respecto a la descentralización, se señaló que la estructura concentrada de la administración y la ordenación del gasto vuelve inflexible la gestión en el nivel local.

Igualmente se destacó la falta de autonomía presupuestal de la Rama Judicial y la concentración del poder en el Ejecutivo. En general los jueces y los magistrados de esta jurisdicción perciben





que la partida presupuestal asignada a la Rama Judicial por parte del Gobierno Nacional es insuficiente.

En Bucaramanga se destacó la intromisión del poder disciplinario en las decisiones judiciales.





PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO
DE LA RAMA JUDICIAL 2007-2010,
SE TERMINÓ DE IMPRIMIR
EN JUNIO DE 2007 EN UNIBIBLOS,
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SOBRE PAPEL BOND BLANCO DE 75 GRAMOS;
SE UTILIZARON CARACTERES
MINION Y MYRAD

