

Reforma judicial en Colombia: Progresos en 15 años ¹ **(Primera versión para comentarios)**

Alfredo Fuentes Hernández

Introducción

El funcionamiento de la administración de justicia Colombia, como en otros países del mundo, depende de factores de demanda por servicios de justicia relacionados con la naturaleza de los comportamientos ciudadanos, el grado de respeto de las leyes y otras normas sociales de convivencia, como de esfuerzos dirigidos a imprimirle efectividad a las instituciones. Este informe se propone resumir algunas de las transformaciones más importantes ocurridas en la justicia colombiana en el período comprendido entre la reforma constitucional de 1991 hasta el año 2005. Se presentan antecedentes de la reforma; datos sobre su financiamiento; e indicadores sobre el funcionamiento de las principales jurisdicciones de la rama judicial, con el fin de ilustrar sobre resultados obtenidos y propiciar el debate sobre las acciones que deberían impulsarse para mejorar su operación en los próximos años. Una sección especial se dedica a examinar los avances en la reforma procesal penal y se incluye, finalmente, un anexo sobre políticas de acceso alternativo a la justicia.

1. Principales alcances de la reforma constitucional de 1991 en materia de justicia

La reforma constitucional de 1991 sentó sólidas bases jurídicas e institucionales para promover y defender los derechos fundamentales de los colombianos dentro de un Estado social y democrático de derecho. Para ello se buscó fortalecer y darle más independencia a la rama judicial, se le asignó un importante papel a los jueces para defender con eficacia los nuevos derechos individuales y colectivos, se sentaron las bases para fortalecer la política criminal y se adoptaron mecanismos novedosos de ampliación del acceso de la población a la justicia.

Para la protección judicial de los derechos fundamentales reglamentados en la nueva Carta, se le dio a todos los jueces la responsabilidad de corregir situaciones de vulneración o amenaza de los mismos, mediante la denominada acción de tutela. Así mismo, les fue encargada la protección de derechos como la conservación del medio ambiente o la preservación del espacio público, donde el interés afectado ya no es sólo particular sino que corresponde a derechos colectivos. A la cabeza de esta jurisdicción constitucional se estableció una Corte, integrada por nueve magistrados, como importante órgano unificador de la jurisprudencia protectora de derechos y encargado también de decidir sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra actos

¹ Una versión inicial de este informe fue escrita por el autor con el título “Reforma Judicial en Colombia; Tendencias recientes 1991-2003. Publicado en; *En Busca de una Justicia Distinta. Experiencias de Reforma en América Latina*. Compilador Luis Pásara. Consorcio Justicia Viva, Lima 2004, Pg. 141

reformatorios de la Constitución y contra cualquier ley, entre otras funciones previstas en el artículo 241 de la Constitución.

La protección general del interés público y el debido proceso quedó a cargo de la Procuraduría General de la Nación, órgano tradicionalmente responsable de la vigilancia de las conductas oficiales. La reforma constitucional amplió y precisó sus responsabilidades para defender la nueva Carta de Derechos y proteger los derechos humanos, con el auxilio del Defensor del Pueblo. La nueva institución defensorial se concibió como una entidad con capacidad de promover el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, organizar y dirigir el sistema de defensa pública, interponer acciones de tutela y populares, invocar el habeas corpus y cumplir otras funciones relacionadas con la promoción y el amparo de estos derechos y del interés colectivo.

Con el fin de ampliar el acceso a la justicia se buscó consolidar mecanismos diferentes al aparato judicial para tramitar los conflictos y estableció la posibilidad de que particulares fuesen investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, en condición de conciliadores o de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos, en derecho o en equidad². También se dispuso que el legislador podría, excepcionalmente, atribuir funciones jurisdiccionales, diferentes a las penales, a determinadas autoridades administrativas, por ejemplo a las superintendencias adscritas al poder ejecutivo para dirimir asuntos como los derechos de los consumidores.

Frente al reto de combatir la impunidad en materia criminal se creó la Fiscalía General de la Nación, como instrumento para reforzar la eficacia de las funciones de investigación y acusación. A este ente se le atribuyeron funciones de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial en la investigación de los delitos, acusar ante los jueces, adoptar medidas de aseguramiento, calificar y precluir las investigaciones, y velar por la protección de víctimas, testigos e intervinientes en el proceso penal. Al respecto se pretendió transformar el ineficiente sistema inquisitivo de investigación y acusación, pero en la práctica éste se mantuvo hasta la reforma constitucional de 2004 cuando se logró finalmente sentar las bases para la adopción de un sistema acusatorio

De otro lado, como parte de la reforma del sistema del sistema penal, se introdujeron cambios en los estados de excepción, en especial en el llamado estado de sitio, que rigió durante más de tres cuartas partes del periodo comprendido entre 1949 y 1991, por razones de orden público. Al reglamentarse la llamada “conmoción interior”, la reforma constitucional buscó delimitar los alcances de tales medidas, proteger los derechos

² Con respecto a estas alternativas de solución de conflictos, la Corte Constitucional, al conocer de la exequibilidad de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, señaló: “...el propósito fundamental de la administración de justicia es hacer realidad los principios y valores que inspiran al Estado Social de Derecho...Es claro que esas metas se hacen realidad no sólo mediante el pronunciamiento formal y definitivo de un juez de la República sino que asimismo es posible lograrlo acudiendo a la amigable composición o a la intervención de un tercero que no hace parte de la rama judicial. Se trata pues de la implementación de las denominadas alternativas de resolución de conflictos, con las cuales se evita a las partes poner en movimiento el aparato judicial del país y se busca, asimismo, que a través de instituciones como la transacción, el desistimiento, la conciliación, el arbitramento, entre otras, los interesados puedan llegar en forma pacífica y amistosa a solucionar determinadas diferencias”. *Sentencia C-037. 1996.*

humanos y las libertades fundamentales durante el estado de excepción, establecer controles como prohibir la supresión o modificación de los órganos de acusación y juzgamiento, y consagrar responsabilidades legales de los funcionarios por la declaratoria infundada de la conmoción, o por abusos cometidos en ejercicio de las respectivas facultades.

En cuanto a la justicia penal militar que había jugado desde 1965 un papel significativo en el manejo de delitos relacionados con el orden público, el constituyente de 1991 determinó que en ningún caso los civiles podrían ser investigados o juzgados por dicha jurisdicción, ratificando así la decisión de 1987 de la Corte Suprema de Justicia de declarar la inconstitucionalidad del juzgamiento de civiles por los militares. En todo caso, este fuero mantuvo la facultad constitucional de conocer delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con actos del mismo servicio, bajo ciertas circunstancias³.

El conocimiento de delitos políticos, terrorismo, extorsión, secuestro y narcotráfico estuvo asignado a una jurisdicción especializada de orden público desarrollada desde fines de los años ochenta. Con base en facultades transitorias otorgadas en la Constitución de 1991, el Ejecutivo reglamentó con carácter temporal una justicia regional mediante un “Estatuto para la Defensa de la Justicia” que entró en funcionamiento en 1992. El nuevo sistema para combatir la criminalidad organizada se radicó en la rama judicial y, en la práctica, mantuvo los defectos procesales de la anterior justicia especializada, en cuanto a su incompatibilidad con instrumentos internacionales que consagran garantías judiciales como la imparcialidad de los tribunales, la presunción de inocencia y el derecho de defensa. Aunque la Corte respaldó la constitucionalidad de esta justicia, le fue introduciendo limitaciones en aras de mayores garantías procesales, lo que contribuyó el Congreso expidiera la Ley 504 de 1999 que dio carácter permanente a esta jurisdicción con varias modificaciones, tales como la eliminación de jueces y testigos secretos y el establecimiento de una competencia de segunda instancia en los tribunales de justicia ordinaria⁴.

Por último, otra transformación promovida por la Constitución de 1991 fue la creación de un Consejo Superior de la Judicatura, órgano de gobierno de la administración de justicia, con competencias propias de un tribunal disciplinario de funcionarios judiciales y abogados, y con tareas relacionadas con la gerencia de la rama judicial para garantizar su independencia y autonomía financiera. Así, al establecer el Consejo se le atribuyeron, en primer lugar, a la denominada Sala Jurisdiccional Disciplinaria, funciones como la de examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama y las de los abogados en ejercicio de su profesión, así como dirimir conflictos de competencia entre las diferentes jurisdicciones. Y a la denominada Sala Administrativa se le encargaron tareas como administrar la carrera judicial, seleccionar candidatos para la designación de jueces

³ Ver: arts. constitucionales 116, 213 y 221, y el documento del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria, *Solución de colisión positiva de competencias entre la Fiscalía Regional de Bogotá y la Justicia Penal Militar. Masacre de los Uvos*, Bogotá, 1996.

⁴ La ley 504 de 1999 creó los jueces penales de circuito especializados y estableció que los funcionarios que se encontraban vinculados a la justicia regional se integrarían a los cargos correspondientes. Con el nuevo esquema, se pasó de 57 a 38 juzgados de circuito penales especializados, ubicados en las cinco principales ciudades del país. Véase: Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2000-2001*, 2001 p. 179.

de las altas cortes, diseñar el plan sectorial de desarrollo para la rama judicial y su presupuesto correspondiente, fijar la división del territorio para efectos judiciales, determinar la estructura y plantas de personal de las corporaciones y juzgados, crear y suprimir tribunales, y establecer indicadores de gestión e índices de rendimiento y desempeño de los despachos, funcionarios y empleados.

2. La asignación de recursos hacia la rama judicial

La creación y puesta en marcha de las nuevas instituciones de justicia previstas en la Constitución de 1991 representó un gran esfuerzo inicial para las finanzas públicas de la Nación, especialmente como resultado de la creación de la Fiscalía General de la Nación. En las décadas de los años setenta y ochenta, el gasto asignado al sector justicia se mantuvo relativamente estable, en un rango entre 0.5% y 0.6% del Producto Interno Bruto (PIB). Luego de las reformas, el gasto aumentó notablemente hasta niveles superiores a un punto del PIB a mediados de la pasada década. Sin embargo, a partir de fines de los años noventa y hasta el presente, el gasto sectorial se ha estabilizado en porcentajes de aproximadamente 0.8% anual del PIB. Por otra parte, la participación del gasto de la rama en el presupuesto nacional se ha estabilizado en porcentajes entre 2% y 3% en los últimos diez años, con una leve tendencia a la disminución.

El presupuesto de la rama judicial comprende principalmente gastos correspondientes a la Fiscalía General de la Nación y al sector jurisdiccional ⁵. Cerca del 45% se asigna a la Fiscalía. El gasto total se descompone en *funcionamiento e inversión*. Cerca del 95% se ha dirigido históricamente a los gastos de funcionamiento, en esencia, al pago de salarios y prestaciones sociales. A raíz de la reforma, el total de funcionarios y empleados de la administración de justicia (jueces, fiscales y empleados judiciales) pasó de 26.352 en 1990 a cerca de 42.000 en la actualidad ⁶.

El 5% del gasto público en inversión se ha destinado principalmente a infraestructura, que incluye compra de terrenos, construcción de edificios y palacios de justicia, remodelación, mantenimiento y dotación de despachos judiciales. Otro rubro importante de la inversión ha sido la sistematización de despachos y oficinas judiciales. En general, los montos de inversión no sólo han sido relativamente reducidos, sino que han sufrido recortes en los últimos años, debido a problemas presupuestales de la Nación ⁷. Este panorama ha incidido en insuficiencia de recursos dirigidos a rubros como capacitación de recursos humanos y equipamiento para modernizar de la rama en las diferentes regiones del país, lo que ha afectado la posibilidad de obtener mejores resultados en el rendimiento de los despachos

⁵ Otras entidades que aparecen el presupuesto como parte del sector justicia, como son el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la Dirección Nacional de Estupeficientes, y la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Interior, se contabilizan por motivos de su relación con el funcionamiento del sistema penal y la política criminal.

⁶ Comisión del Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, *El saneamiento fiscal: Un compromiso de la sociedad. Informe Final*, tema V: Justicia y Derechos Civiles. Bogotá 1997.

⁷ Consejo Superior de la Judicatura, *Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2003-2006*. Bogotá, octubre de 2002.

judiciales. Las restricciones fiscales se han traducido, con frecuencia, en paralización de obras de infraestructura.

Si se excluye el componente de la Fiscalía General de la Nación, la asignación presupuestal hacia el sector jurisdiccional, de acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura, ha sido la siguiente:

Cuadro N°. 1
Evolución presupuesto sector jurisdiccional 1994-2005
Cifras en Millones \$ de 2005

AÑOS	\$ DE 2005					Prama/PGN		Prama/PIB	
	PRESUPUESTO RAMA					PARTICIPACION		PARTICIPACION	VARIACION
1994	979.501					1,98%		0,45%	-3,37%
1995	971.882					1,98%		0,43%	-5,20%
1996	952.454					1,78%		0,43%	-0,05%
1997	947.599					1,68%		0,41%	-3,11%
1998	954.426					1,53%		0,42%	1,83%
1999	1.043.329					1,55%		0,47%	10,67%
2000	959.803					1,51%		0,40%	-13,30%
2001	1.018.019					1,29%		0,43%	5,90%
2002	967.858					1,31%		0,40%	-5,73%
2003	904.491					1,22%		0,35%	-12,43%
2004	1.038.908					1,34%		0,40%	13,67%
2005	1.075.526					1,16%		0,40%	0,11%
PROMEDIO						1,57%		0,42%	-0,92%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. *Informe al Congreso 2006*

Las posibilidades de atender la inversión pública sectorial se han visto favorecidas por la creación y asignación de los denominados *fondos especiales* de la rama judicial, que por disposición expresa de la ley se destinan financiar gastos de inversión de la rama judicial⁸. Estos corresponden principalmente a i) recursos provenientes del otorgamiento y registro de escrituras e instrumentos públicos, de los cuales un 25% se destina a la construcción de despachos y fiscalías y otro 25% a infraestructura penitenciaria y carcelaria (Ley 55 de 1985); ii) ingresos de las Notarías, de los cuales un 10% se destina a la rama judicial (Ley 6 de 1992); y iii) rendimientos y prescripciones de los depósitos judiciales, multas y cauciones, de los cuales un 70% se destina a la rama judicial y el 30% a programas penitenciarios y carcelarios (Ley 66 de 1993). La mejor gestión y financiera de estos fondos en años recientes por parte del Consejo Superior de la Judicatura ha contribuido a mejorar los procesos de planeación y evaluación de la inversión pública en el sector jurisdiccional⁹.

⁸ Estos fondos especiales parafiscales no constituyen recursos ordinarios de la Nación, pero se contabilizan en los estados financieros de la rama judicial. Los rendimientos y excedentes que estos generen se destinan exclusivamente al objeto previsto en la ley y en beneficio de la entidad a favor de la cual fueron creados. Sus egresos hacen parte de la planeación del gasto público de inversión, y deben ser autorizados por el Ministerio de Hacienda y el Tesoro Nacional. Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República 2004-2005*. Bogotá 2005.

⁹ Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República 2004-2005*. Bogotá 2005. Op. Cit. Capítulo VII.

Para el período más reciente, la participación de la inversión en la apropiación presupuestaria definitiva, alcanzó el 6.5% en los años 2004 y 2005, como se desprende del Cuadro 3.

Cuadro N° 2
APROPIACION 2005 - 2004

MILLONES DE PESOS

CONCEPTO	APROPIACION DEFINITIVA AL 31 DE DICIEMBRE 2005 (1)	APROPIACION DEFINITIVA AL 31 DE DICIEMBRE 2004 (2)	VARIACION APROPIACION DEFINITIVA (2005-2004) (3)	% DE VARIACION (4=3/2)
GASTOS DE PERSONAL	893,705.50	873,757.98	19,947.52	2.28%
GASTOS GENERALES	69,643.91	62,096.64	7,547.27	12.15%
TRANSFERENCIAS	42,131.03	34,574.28	7,556.75	21.86%
TOTAL FUNCIONAMIENTO	1,005,480.43	970,428.90	35,051.53	3.61%
INVERSION	70,046.06	67,580.10	2,465.96	3.65%
TOTAL PRESUPUESTO	1,075,526.50	1,038,009.00	37,517.50	3.61%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2006*

El Consejo Superior de la Judicatura, en desarrollo de las facultades de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), ha adoptado medidas para racionalizar y mejorar el servicio en el sector jurisdiccional, el contexto de los llamados planes sectoriales de desarrollo de la rama judicial. Entre dichas medidas cabe destacar las dirigidas a: i) organizar la carrera judicial, que han permitido que cerca de 98% de los funcionarios del sector jurisdiccional (no de la Fiscalía) pertenezcan a la carrera; ii) establecer indicadores de desempeño para la evaluación periódica de magistrados y jueces, a través de factores de calidad, cantidad y organización del trabajo, encaminados a medir el rendimiento; iii) aprobar un mapa judicial, herramienta importante para la planeación y gestión de la rama frente a las presiones de demanda; iv) impulsar estudios para definir modelos organizacionales de gestión de despachos judiciales, cuya implementación avanza muy lentamente; y v) adoptar planes de formación y capacitación de los funcionarios y empleados a través de la Escuela Judicial, así como un programa de sistematización, aunque con las dificultades de financiación mencionadas¹⁰.

Estas medidas han contribuido a una mejora gradual de la productividad de los 20.713 funcionarios y empleados que laboran de manera permanente en las diferentes jurisdicciones, como se analiza más adelante en este informe (Cuadro 3).

¹⁰ Consejo Superior de la Judicatura, *Informes al Congreso 1999- 2000 y 2000-2001*, Bogotá, marzo de 2000 y de 2001.

Cuadro No. 3
Planta de cargos de la Rama Judicial por jurisdicción
2004

Despacho	Funcionarios	Empleados	Total
JURISDICCION ORDINARIA			
Corte Suprema de Justicia	23	203	226
Tribunales Superiores	398	925	1.323
Juzgados	3.250	12.569	15.819
Oficinas Judiciales		298	298
Oficinas de Coordinación Administrativa		20	20
Oficinas de Apoyo y de Servicios		74	74
Centros de Servicios Administrativos		318	318
Subtotal Jurisdicción Ordinaria	3.671	14.407	18.078
JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO			
Consejo de Estado	27	239	266
Tribunales Administrativos	143	538	681
Subtotal Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo	170	777	947
JURISDICCION CONSTITUCIONAL			
Corte Constitucional	9	118	127
Subtotal Jurisdicción Constitucional	9	118	127
JURISDICCION DISCIPLINARIA			
Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura	7	85	92
Salas Disciplinarias de los consejos Seccionales	56	178	234
Subtotal Jurisdicción Disciplinaria	63	263	326
GOBIERNO DE LA RAMA			
Presidencia Consejo Superior de la Judicatura		6	6
Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura	6	237	243
Salas Administrativas de los Consejos Seccionales	49	100	149
Dirección Ejecutiva de Administración Judicial		227	227
Direcciones Seccionales de la Administración Judicial		610	610
Subtotal Gobierno de la Rama Judicial	55	1.180	1.235
TOTAL CARGOS RAMA JUDICIAL	3.968	16.745	20.713
CARGOS NO PERMANENTES			
Cargos de medalla al mérito			18
Cargos por medidas de descongestión	105	374	479
Subtotal cargos no permanentes	105	374	497
TOTAL CARGOS	4.073	17.119	21.210

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura-Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. Actualizado a Diciembre 31 de 2004

3. Tendencias de la demanda por justicia y respuestas de la rama judicial

3.1 Tendencias de la demanda en los años noventa

En los años noventa, como lo señala el Plan de Desarrollo de la rama Judicial 2003-2006, se registró un inusitado crecimiento de la demanda por justicia:

“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 incumplimiento de obligaciones y contratos; las regulaciones gubernamentales que estimulan las demandas ejecutivas; las demandas que ha implicado la 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 conflictos que enfrentan los grupos más vulnerables de la población, como son los menores y las mujeres; las modificaciones legales periódicas de conocimiento de ciertos procesos, como es el caso de los de violencia intrafamiliar; entre otros factores. No obstante los resultados positivos obtenidos por los funcionarios judiciales, el profundo desequilibrio entre la oferta del servicio y la creciente demanda, ha implicado que el nivel de represamiento acumulado o inventario final de procesos al final de cada período haya seguido aumentando ininterrumpidamente desde 1996”¹¹.

En este contexto, los mayores casos que llegaron a la jurisdicción ordinaria (casos penales, civiles, laborales, de familia) en el periodo comprendido entre 1993 y 2000, se tradujeron en que las demandas por cada 100.000 habitantes pasaran de 2.015 a 3.939 casos, es decir, se duplicaron, generándose fuertes presiones sobre los funcionarios judiciales, en especial en los despachos civiles y penales, que en el año 2000 recibían cerca del 70% de las demandas. En cuanto a los casos civiles, se estima que entre 80% y 90% correspondían a procesos ejecutivos¹².

Estas presiones de demanda, cercanas a 1.5 millones de casos al año, provocaron una notoria mejora en la productividad de la rama judicial. En efecto, el incremento en los egresos de primera instancia, entre 1996 y 2000, fue superior a 100%, al pasar de un volumen de 0.7 a 1.5 millones de casos evacuados, con el mismo número de los funcionarios y empleados judiciales. No obstante, los egresos producidos por los jueces cada año, apenas representaban cerca del 90%, aproximadamente, del total de nuevas demandas recibidas. Así, el inventario final de casos sin resolver a fines de 1994 que era de 2.5 millones de casos, en el año 2.000 se elevó a 3.5 millones, para cuyo procesamiento se requerían cerca de 5 años sin recibir nuevos procesos. No obstante, aproximadamente la mitad de este inventario acumulado correspondía a procesos inactivos durante el año¹³.

3.2 Cambios recientes en la demanda por justicia y gestión de despachos judiciales

La magnitud y la composición de la demanda global de justicia, sin incluir las altas cortes, sufrió un cambio importante partir de comienzos de la presente década. En los últimos cuatro años los casos que ingresaron a la jurisdicción ordinaria (causas civiles, penales,

¹¹ Consejo Superior de la Judicatura, *Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2003-2006*. Op. Cit.

¹² La importancia relativa de estos procesos siempre ha sido elevada, pero a partir de 1996 su crecimiento fue inusitado como consecuencia de la crisis de crecimiento de la economía y la fuerte elevación de la tasa de desempleo. Dadas la inadecuación del sistema judicial para tramitar esta modalidad de procesos y la confusión procesal entre funciones judiciales y administrativas, los cobros ejecutivos en el sistema judicial podían durar entre 1.000 y 1.300 días, resultado que se estaría corrigiendo con la reforma legal reciente a estos procesos, introducida mediante Ley 794 de 2003 que busca de agilizar el trámite de los ejecutivos mediante medidas como la reforma del sistema de notificaciones, la unificación del proceso en una sola vía procesal, la limitación del abuso de excepciones procesales dilatorias y la modificación del régimen de avalúos y remates.

¹³ La situación de los casos sin trámite obedece tanto a la falta de interés de impulsar el proceso por las partes como a que los jueces desaprovechan sus facultades para dirigir la actividad procesal. Adicionalmente, no se estaría aplicando adecuadamente la figura de la perención procesal. Ver consideraciones e indicadores al respecto en: Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2000-2001*, 2001 p. 122.

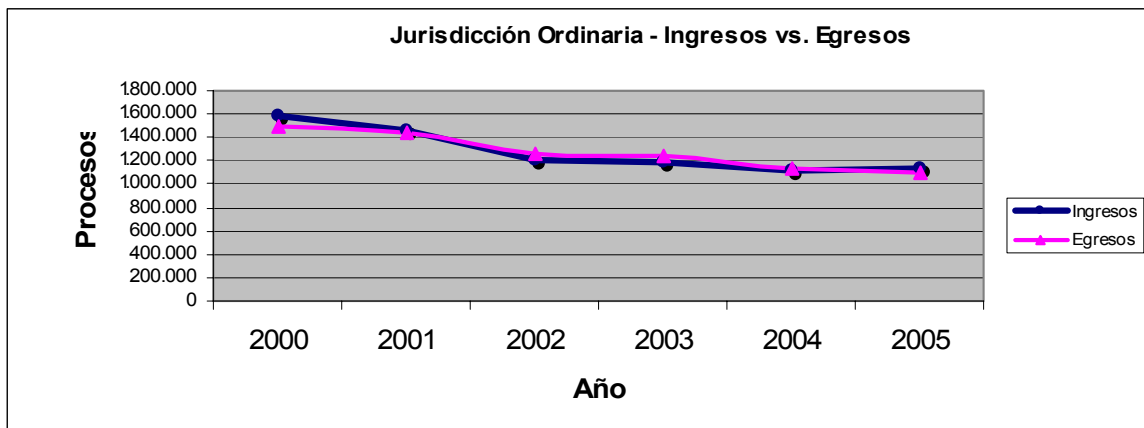
laborales, familia y menores) se redujeron a un promedio de 1.16 millones de procesos anuales, principalmente como consecuencia de la disminución de casos penales. A partir del año 2001 el porcentaje de casos penales se redujo desde un 27% hasta un 16% en 2004, y los casos civiles incrementaron su participación hasta un 45% aproximadamente. Paralelamente, el índice de salida de casos se elevó en forma tal que los egresos han correspondido, en promedio, al 99% de los ingresos en la presente década. (Cuadro 4 y Gráfico No. 1).

Cuadro No. 4
Movimiento de procesos en la Jurisdicción Ordinaria 2000-2005

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	Índice de evacuación
Ingresos	1.575.642	1.462.956	1.213.312	1.196.075	1.113.174	1.136.384	7.697.543	99,6%
Egresos	1.498.947	1.437.011	1.259.895	1.247.636	1.127.308	1.098.767	7.669.564	

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2006*

Gráfico No. 1



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2006*

Esta mejora en productividad que representan las mayores salidas de los despachos se logró en un contexto de disminución relativa de los servidores judiciales. En efecto, los funcionarios y empleados de la jurisdicción por cada 100.000 habitantes pasaron de 60 en 1994 a cerca de 45 en la actualidad. Tal comportamiento de dicha jurisdicción ha tenido efectos favorables en la productividad agregada de la rama judicial, si se tiene en cuenta que más del 90% de la entrada y salida global de procesos a la administración de justicia en Colombia corresponde a esta especialidad, y el resto a las jurisdicciones contencioso administrativa y disciplinaria (Cuadro 5)

Cuadro No. 5
Entrada y salida global de procesos por jurisdicción y especialidad
2000 -2005

Jurisdicción y especialidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	% 2005
Ingresos Ordinaria	1.575.642	1.462.956	1.213.312	1.196.075	1.113.174	1.136.384	91.2
Egresos Ordinaria	1.498.947	1.437.011	1.259.895	1.247.636	1.127.308	1.098.767	91.5
% E/I	95.1	98.2	103.8	104.3	101.3	96.7	
Ingresos Contencioso A.	42.121	47.958	53.195	50.003	80.617	88.543	7.1
Egresos Contenciosos A.	29.851	35.282	39.530	44.783	69.369	77.574	6.5
% E/I	70.9	73.6	74.3	89.5	86.0	87.6	
Ingresos Disciplinaria	13.609	16.262	15.306	16.725	16.373	21.120	1.7
Egresos Disciplinaria	12.447	13.907	15.588	15.408	14.156	24.326	2.0
% E/I	91.5	85.5	101.8	92.1	86.5	115.2	
Total Ingresos	1.631.372	1.527.181	1.281.813	1.262.805	1.210.164	1.246.047	100
Total Egresos	1.541.245	1.486.200	1.315.013	1.307.827	1.210.833	1.200.667	100
% E/I	94.4	97.3	102.6	103.6	100.0	96.4	

Fuente: Consejo Superior Judicatura: Informes al Congreso 2004, 2005 y 2006. No incluye ingresos ni egresos a las Altas Cortes

3. Análisis de tendencias del servicio de justicia en las diferentes jurisdicciones

3.1 Jurisdicción ordinaria

Los actuales egresos de los despachos de la jurisdicción ordinaria (980.000) con respecto al número de funcionarios (3.250) muestra un promedio de 302 casos por juez en el año 2005 y los 117.854 egresos de los Tribunales Superiores correspondieron a 296 casos por Magistrado, aunque esta cifras varían de acuerdo con las regiones y diferentes especialidades de la jurisdicción. Durante el año los juzgados tuvieron una carga anual (inventario anterior más ingresos del año) superior a tres millones de casos y al finalizar el año se registraba una acumulación superior a los dos millones de procesos, la mitad de los cuales estuvieron “sin trámite” (Cuadro 6)¹⁴.

Cuadro No. 6
Movimiento de Procesos Jurisdicción Ordinaria 2005

JURISDICCION	DESPACHO	Inventario inicial con trámite	Inventario Inicial sin trámite	Volumen total de ingresos	Volumen Total de Egresos	Carga total de trabajo, incluyendo inventario S/T	Inventario final	Índice de evacuación Parcial (VE/VTI)
ORDINARIA	Corte Suprema de Justicia			16.191	15.690			97%
	Juzgados	930.560	1.107.577	1.010.939	980.913	3.049.076	2.068.163	97%
	Tribunales Superiores	34.739	1.055	125.445	117.854	161.239	43.385	94%
TOTAL		965.299	1.108.632	1.152.575	1.114.457	3.210.315	2.111.548	96%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2006*

¹⁴ Según definición del Consejo Superior de la Judicatura, los procesos sin trámite corresponden al número total de procesos sin sentencia o decisión definitiva que al iniciar el período se encuentren sin trámite por 6 meses o más, siempre que no sea posible su impulso oficioso. Se incluyen procesos cuya competencia estuvo suspendida, en virtud del decreto de la suspensión, del recurso de apelación concedido en el efecto suspensivo o por cualquier otra causa establecida en la ley. Véase CSJ, *Informe al Congreso 2006*.

En lo referente a la clasificación de los procesos según especialidades, se destaca que a pesar de la menor participación de las causas penales a partir de 2002 (sin considerar nuevos casos bajo la reforma procesal penal a partir de 2005), los casos civiles y penales han continuado representando cerca del 75 % de la carga de trabajo de la jurisdicción ordinaria en el período 2000-2005, mientras que los de familia y menores han representado cerca del 14%, y los laborales un 10%.

Esta distribución por áreas se confirma en el trabajo de la **Corte Suprema de Justicia**, máximo Tribunal de la jurisdicción, donde de los 16.191 casos que ingresaron en 2005 (14% de incremento en relación con el año anterior), un 68% correspondió a las especialidades penal y civil, y el 32% a la laboral (Cuadro 7).

Cuadro No. 7
Movimiento de Procesos en la Corte Suprema de Justicia

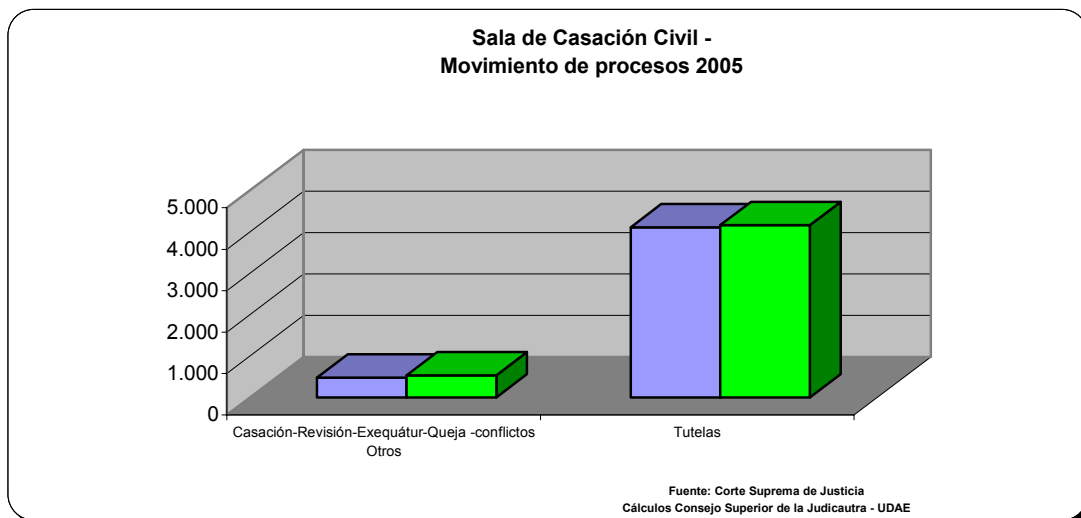
SALA	INGRESOS	EGRESOS	Índice de Evacuación Parcial
CIVIL	4.596	4.702	102%
LABORAL	5135	4509	88%
PENAL	6460	6479	100%
TOTAL	16.191	15.690	97%

Fuente: Corte Suprema de Justicia y cálculos CSJ, UDAE

Desde 1999 la Corte ha recibido un número creciente de acciones de tutela que han pasado de 900 a más de 4.000 al año solo en su Sala Civil (en su mayoría por impugnaciones que, de acuerdo con la propia Corte, en pocos casos se fallan de manera favorable), generando congestión y distracción de esfuerzos por parte de los magistrados para atender los procesos de casación¹⁵. Al respecto se hizo necesaria una estrategia de descongestión en dicha Sala, que permitió que a partir del año 2001 mejorara el índice de evacuación de los asuntos de casación, lo que permitió que la Sala quedara prácticamente al día en relación con los altos inventarios del pasado. El Gráfico No. 2 ilustra cómo el 90% de los ingresos y egresos de esta Sala corresponde a acciones de tutela.

Gráfico No. 2

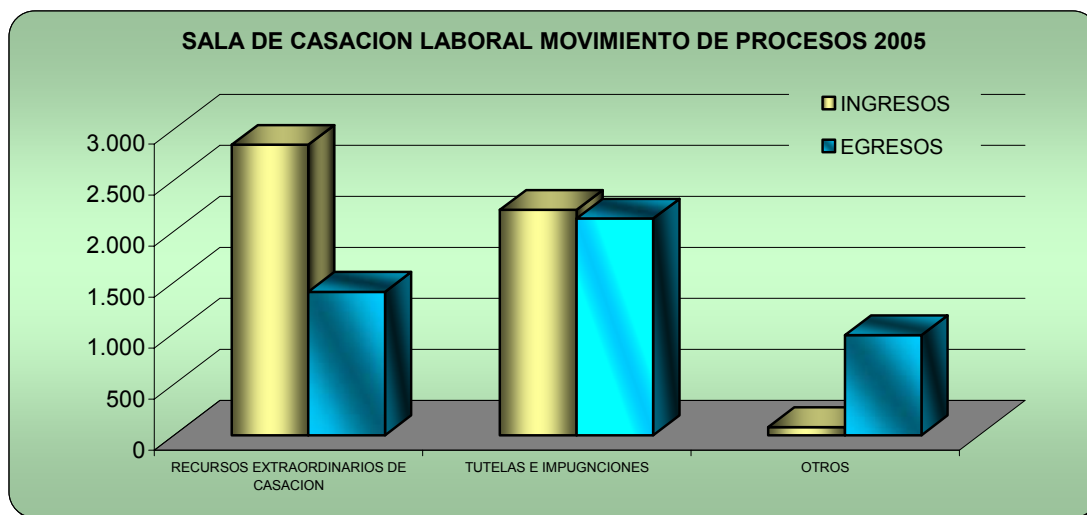
¹⁵ Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2004-2005*. Op. Cit.



Fuente: Corte Suprema de Justicia y cálculos del CSJ

Similar situación se registra en la Sala laboral de la Corte Suprema, aunque en menor proporción. Allí, el 43% de los ingresos y el 47% de los egresos corresponde a acciones de Tutela 8 (Gráfico No. 3). Los menores porcentajes de evacuación en esta Sala han llevado a situaciones de aumentos de los inventarios y de congestión creciente al final de cada período.

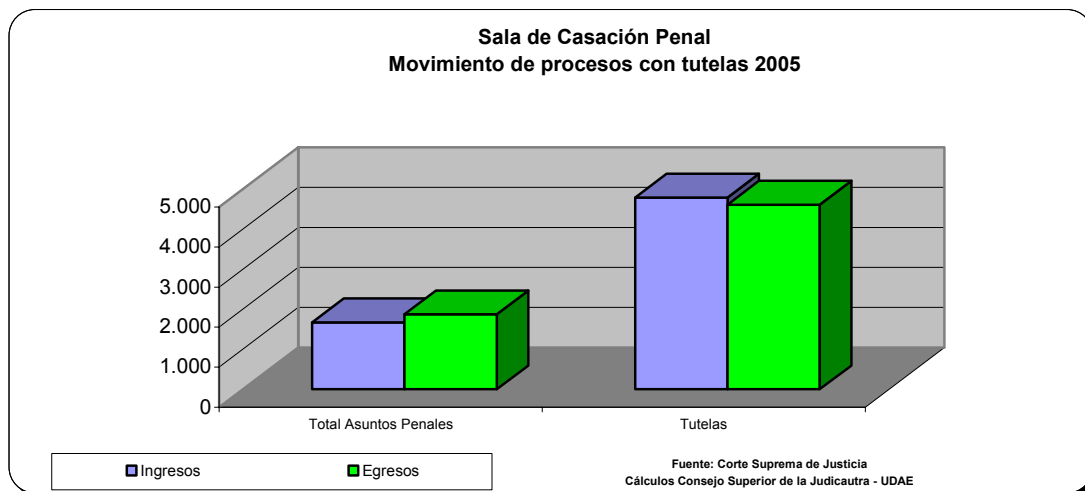
Gráfico No. 3



Fuente: Corte Suprema de Justicia y cálculos del CSJ

Por último, el movimiento de procesos en la Sala de Casación Penal durante el años 2005, ilustra que las acciones de Tutela han llegado a representar el 74% de los ingresos anuales y el 71% de los egresos, como se desprende del Gráfico No. 4.

Gráfico No. 4



Fuente: Corte Suprema de Justicia y cálculos del CSJ.

En lo referente a los casos tramitados por los **Tribunales Superiores** de la jurisdicción ordinaria, se encuentra que en este nivel de segunda instancia a cargo de los 31 Tribunales de Distrito Judicial, en sólo cinco de ellos correspondientes a cinco ciudades (Medellín, Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga y Cali) se concentra el 50% de toda la demanda ¹⁶. La demanda en estos Tribunales ha estado aumentando continuamente desde 2001 al pasar de 76.9 a 125.1 miles de proceso por año (Cuadro No. 8). Sin embargo, los índices de salida de casos en estos Tribunales no han sido favorables, lo que se ha traducido en un crecimiento de la congestión ¹⁷.

Cuadro No. 8
Comportamiento de la demanda y atención en Tribunales Superiores

Movimiento \ Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos	95.286	76.930	88.110	90.482	97.897	125.087
Egresos	92.988	73.914	84.830	86.092	101.990	117.854

Fuente: Tribunales Superiores y cálculos CSJ- UDAE

En cuanto a los 3.250 juzgados, que constituyen la “célula básica” de la administración de justicia ordinaria, estos reciben más de un millón de procesos al año y egresan una cifra similar. Sin embargo, al considerar el llamado “índice de egresos efectivo” ¹⁸, se encuentra que los promedios de salidas anuales se disminuyan a cerca de 250 casos anuales por funcionario. Ello se explica sobre todo por los más bajos índices de salidas efectivas en los procesos civiles, de familia y laborales (Cuadro 9). Por otra parte, llama la atención que en estos juzgados se encuentra el mayor número de inventarios “sin trámite”, superior al 54%,

¹⁶ *Ibid.* Pg. 314

¹⁷ La congestión ha comenzado a corregirse desde el año 2004 de acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura *Ibid.* Pg 316.

¹⁸ Este índice se calcula teniendo en cuenta el volumen asuntos decididos definitivamente durante un período determinado por cualquiera de las vías legales, sea con sentencia, conciliación, transacción, etc., sin incluir acciones rechazadas o retiradas o procesos devueltos o inadmitidos.

indicador que es fundamental para el impulso de una estrategia de descongestión judicial que permita salir de estos casos.

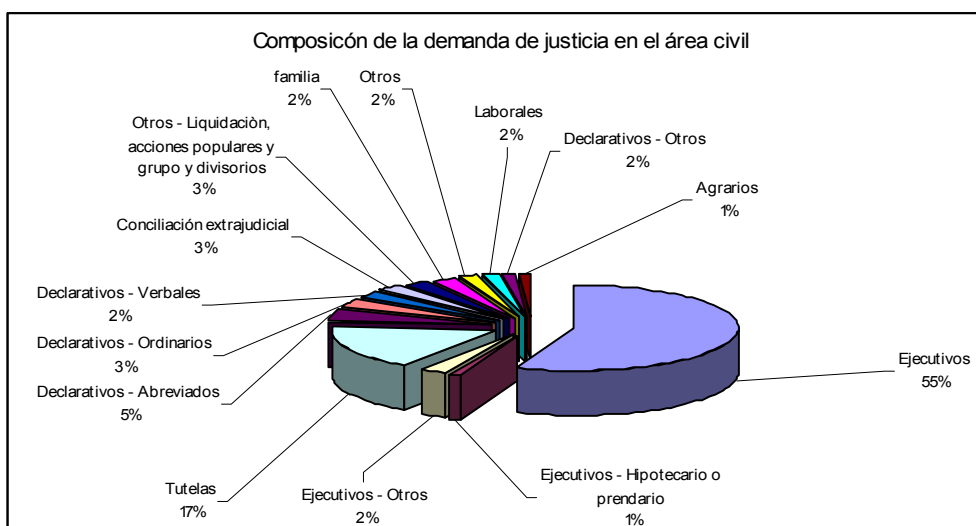
Cuadro No. 9
Movimiento de Procesos en los juzgados, por especialidad en 2005

Juzgado	Inventario inicial con Trámite	Inventario Inicial sin trámite	Volumen total de ingresos (VTI)	Volumen de nuevos procesos (VNP)	Volumen Total de Egresos (VE)	Volumen de Egreso Efectivo (VEE)	Índice de evacuación Parcial (VE/VTI)	Índice de evacuación Parcial Efectiva (VEE/VTI)
Menores	45.198		34.234	34.028	35.459	31.888	104%	93%
Penal sin Acusatorio	195.073		233.000	232.959	227.672	210.456	97%	90%
Civil	510.467	1.007.349	536.944	534.364	516.636	402.728	96%	74%
Familia	71.514	73.063	121.045	120.254	116.358	91.385	96%	75%
Laboral	108.308	27.165	85.716	84.953	84.788	69.258	99%	81%
TOTAL JUZGADOS	930.560	1.107.577	1.010.939	1.006.558	980.913	805.715	97%	80%
Participación	46%	54%						

Fuente: Juzgados del país y CSJ – UDAE

A continuación se describe el tipo de casos que ingresan a los juzgados en las especialidades civil, familia, laboral y menores. En cuanto a los primeros, la composición de la demanda muestra que los 536.944 ingresos de casos civiles están fuertemente concentrados (aunque en menor proporción que la registrada en la década pasada) en los procesos ejecutivos. En efecto, estos proceso corresponden al 58% de los ingresos de 2005. En segundo lugar se ubican las acciones de tutela, representativas del 17% de los ingresos, mientras que los procesos declarativos significan el 12% (Gráfico No. 5).

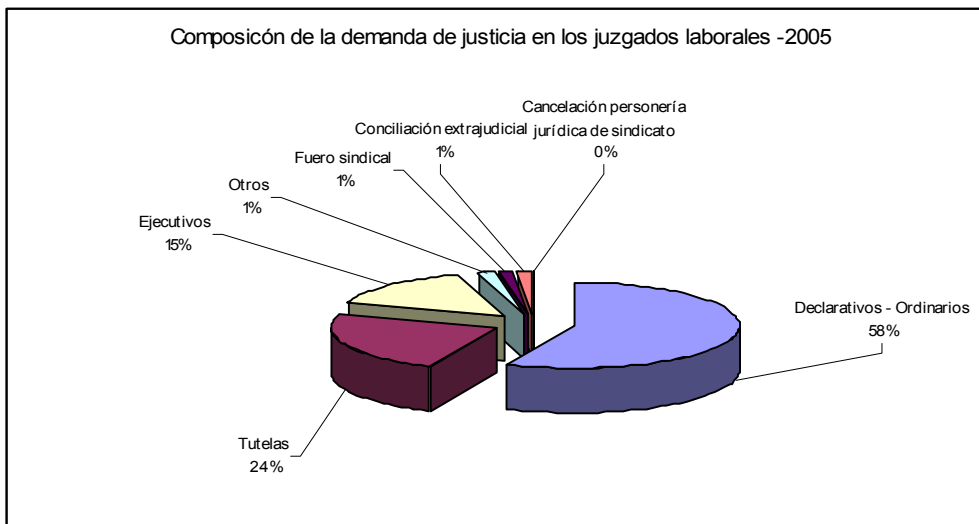
Gráfico No. 5



Fuente: Juzgados civiles y cálculos CSJ - UDAE

Por su parte, los 85.716 casos laborales recibidos en 2005 se distribuyeron en un 58% correspondientes a Declarativos ordinarios, 24% tutelas y 15% ejecutivos, principalmente, según se aprecia en el Gráfico No. 6.

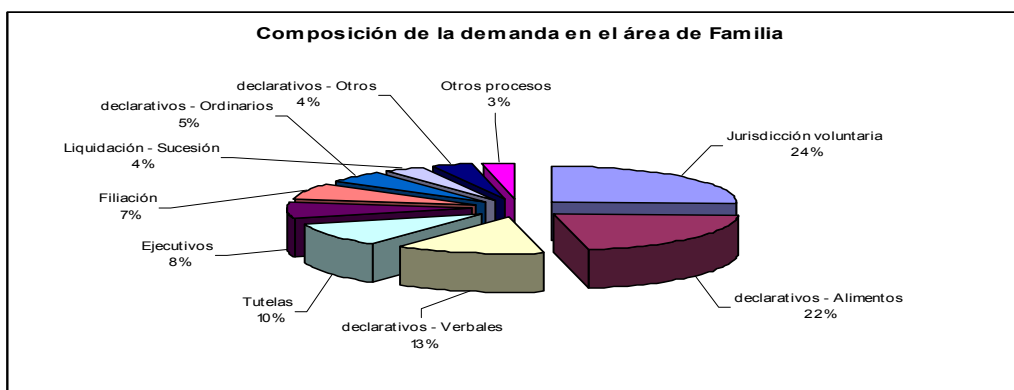
Gráfico No. 6



Fuente: Juzgados laborales y cálculos CSJ - UDAE

La demanda de 121.000 casos de familia que ingresó en 2005 a los despachos judiciales se distribuyó de manera más desconcentrada en procesos de jurisdicción voluntaria 24%, declarativos de alimentos 22%, declarativos verbales 13%, tutelas 10% y ejecutivos 8%, entre otros (Gráfico No. 7).

Gráfico No. 7

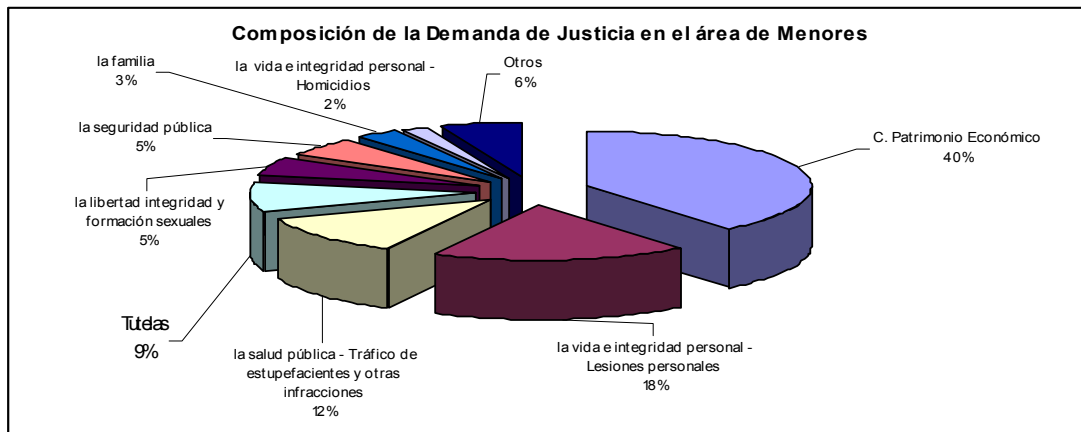


Fuente: Juzgados de Familia, Promiscuos de Familia y cálculos CSJ – UDAE

Finalmente, el Gráfico No. 8 presenta la distribución porcentual de procesos del área de menores correspondiente al año 2005, concentrados en casos contra el patrimonio económico 40%; delitos contra la vida e integridad personal y lesiones 20%; salud y tráfico de estupefacientes 12%; y tutelas 9%, principalmente.

Gráfico No. 8

Composición de la demanda de justicia en el área de menores



Fuente: Juzgados de Menores y Promiscuos de familia - área menores y cálculos CSJ - UDAE

El balance de la demanda en este nivel básico de la jurisdicción ordinaria permite resumir que las acciones de tutela que llegan a los juzgados por alegatos de vulneración de derechos fundamentales, significaron el 22% del volumen total de ingresos correspondiente a 2005, equivalente a 217.908 casos presentados (Gráfico No. 10).

Cuadro No. 10
Participación de acciones de Tutela en ingresos 2005

Juzgado	Participación de la tutela	Ingresos 2005		
		Volumen de Tutelas		Volumen total de ingresos (VTI)
Menores	9%	3.081		34.234
Penal	39%	90.870		233.000
Civil	17%	91.280		536.944
Familia	10%	12.105		121.045
Laboral	24%	20.572		85.716
TOTAL JUZGADOS		217.908		1.010.939
Participación Nacional		22%		100%

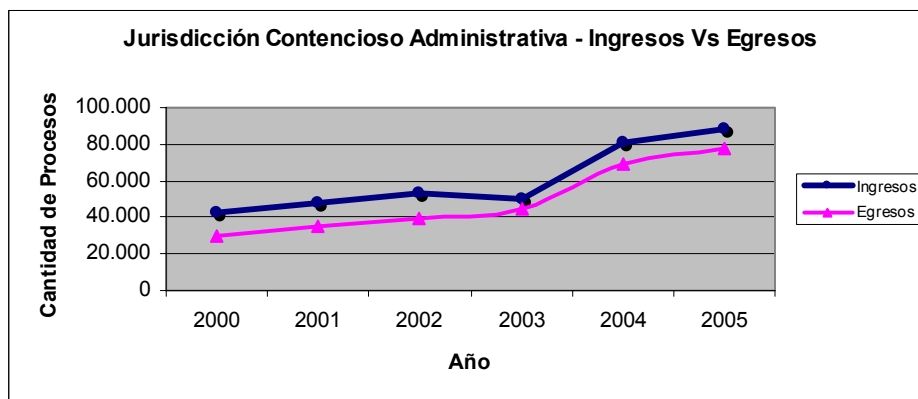
Fuente: juzgados del país y cálculos del CSJ - UDAE

3.2 Jurisdicción Contencioso Administrativa

La demanda por justicia en la esta jurisdicción como proporción del total de casos que ingresan a la administración de justicia en Colombia ha venido aumentando notoriamente

desde un 2.5% en el año 2000 hasta un 7% en 2005. con similar comportamiento en los egresos (Cuadro 5 y Gráfico 9)).

Gráfico No. 9



Fuente: Consejo de Estado y cálculos CSJ - UDAE

La jurisdicción contencioso administrativa, instituida para tratar las controversias producidas entre los ciudadanos y el Estado y entre las entidades de carácter público, se ha convertido en “el más grave problema de la justicia en Colombia”¹⁹. En efecto una visión histórica reciente de esta jurisdicción muestra que desde mediados de la década del noventa, solo se lograba dar salida a cerca de 70% de los casos ingresados en cada periodo. Así, el creciente inventario final anual se tradujo en una congestión que superó los 100.000 casos en el año 2001. Sin embargo, como resultado de las medidas impulsadas por la rama para enfrentar estos atrasos, la productividad de la jurisdicción ha venido incrementándose en forma continua en el periodo 2000-2005, pasando de de 71% a 88% de salida de procesos como proporción de los ingresos de cada año (Cuadro 5). No obstante, al finalizar 2005 se estima que la congestión continuaba y se encontraba en alrededor de 170.000 procesos.(Cuadro 11).

Cuadro No. 11
Comportamiento Histórico 2000-2005

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	Índice de evacuación
Ingresos	42.121	47.958	53.195	50.003	80.617	88.543	362.437	82%
Egresos	29.851	35.282	39.530	44.783	69.369	77.574	296.389	

Fuente: Consejo de Estado y cálculos CSJ - UDAE

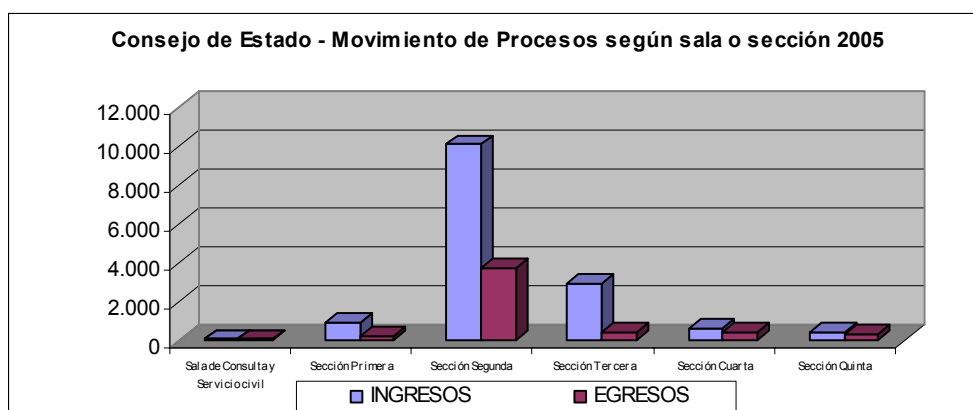
Parte de este atraso estructural del servicio de justicia ha obedecido a factores de demanda, tales como, las políticas de racionalización y disminución del tamaño del Estado que han generado un alto número de demandas laborales; situaciones de incumplimientos contractuales de las entidades públicas; fallas de servicio público que se producen en medio del conflicto interno; y la débil defensa de los intereses del Estado. Adicionalmente, el

¹⁹ Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2004-2005*. Op.cit. pg. 321

trámite creciente de acciones de naturaleza constitucional (tutelas, acciones de cumplimiento, populares y de grupo), se ha elevado notoriamente como porcentaje de los ingresos y egresos en esta jurisdicción.

La situación de atraso judicial se ha registrado igualmente en el **Consejo de Estado**, máximo Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, que tiene a cargo un amplio número de materias, principalmente, conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional (cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional), actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración; preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley; y conocer de los casos sobre pérdida de investidura de los Congresistas. En el año 2004 los egresos representaron el 56% de los ingresos y en el 2005 este porcentaje se redujo a solo el 34%, cuando de 15.126 procesos recibidos salieron por sentencia 5.204. Más de la mitad de los ingresos corresponden a controversias laborales (Sección 2ª) como se ilustra en el Gráfico 10. Las acciones constitucionales también han llegado a representar un alto porcentaje de la carga de trabajo, cercano a una tercera parte de los ingresos.

Gráfico No. 10

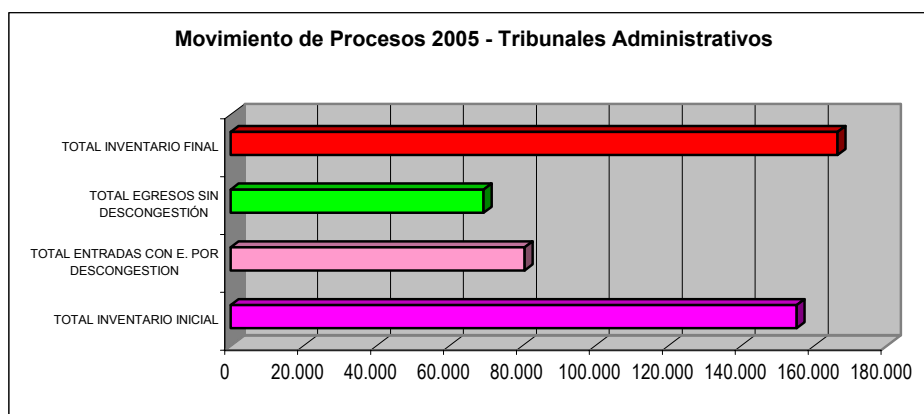


Fuente: Consejo de Estado y cálculos CSJ - UDAE

En cuanto al movimiento de casos en los 26 **Tribunales Administrativos** para el período 2000-2005, el índice de evacuación promedio para estos 6 años fue del 82% (Cuadro 11). Durante el 2005 este porcentaje fue 86%, es decir, del total de ingresos se acumuló un 14% llegándose a inventarios acumulados cercanos a los 170.000 procesos (Gráfico No. 11)²⁰. De acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura, el 23% de la demanda en esta jurisdicción se concentra en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, seguido por el 9% de Antioquia. Aproximadamente un 70% de los casos corresponde a “procesos ordinarios” que comprenden acciones de nulidad, restablecimiento de derecho y reparación directa, principalmente.

Gráfico No. 11

²⁰ Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2005-2006*. Op.Cit.



Fuente: Tribunales Administrativos y cálculos CSJ - UDAE

La acumulación de procesos en los Tribunales Administrativos ha obligado a diseñar medidas transitorias de descongestión y agilización procesal. Por otra parte, desde la aprobación de la Ley 446 de 1998 se previó la creación de nuevos jueces de primera instancia para atender la demanda contenciosa, pero las restricciones fiscales no habían permitido que estos funcionarios iniciaran funciones. No obstante, como resultado de las gestiones del Consejo Superior se logró que los juzgados administrativos entren a funcionar a partir de agosto del 2006.

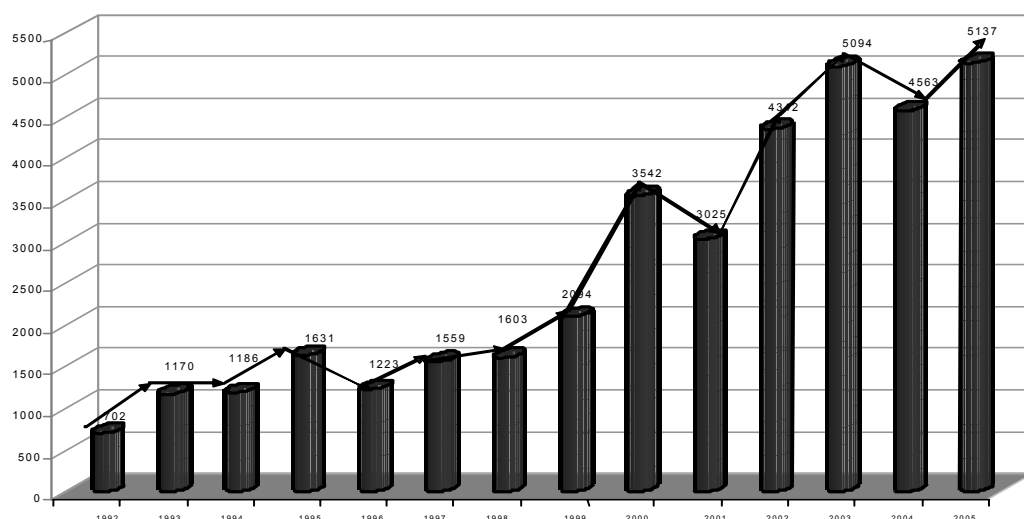
3.3 *Jurisdicción Disciplinaria*

La jurisdicción disciplinaria, como se describía en el Cuadro 5, solo recibe el 1.7% de los ingresos y el 2% de los egresos anuales de la rama judicial. No obstante, las funciones asignadas por la Constitución de 1991 y por la Ley Estatutaria de la Justicia a esta jurisdicción, en especial la vigilancia de la conducta y la sanción de las faltas disciplinarias de los funcionarios judiciales (Magistrados, jueces, Fiscales) y abogados, obliga a examinar la gestión tanto de la **Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura**, como de los Consejos Seccionales.

En cuanto a la gestión de la Sala ²¹, el Gráfico 12 muestra que en los últimos 14 años se registró, a partir del año 2000, un salto significativo en el número de casos, hasta un máximo de 5.137 en 2005. Este comportamiento obedeció más al incremento en el número de autos, colisiones y tutelas, que a la actividad disciplinaria en sí misma.

Gráfico No. 12
Evolución Decisiones Sala Jurisdiccional Disciplinaria
1992 - 2005.

²¹ La Sala Disciplinaria del Consejo tiene a su cargo conocer en única instancia procesos disciplinarios contra Magistrados de Tribunales y Consejos Seccionales, el Vicefiscal y Fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales, y los recursos que se presenten en procesos disciplinarios de primera instancia de las Salas Disciplinarias Seccionales. Conoce también acciones de tutela, impedimentos y recusaciones, y dirime conflictos de competencia entre jurisdicciones y entre los Consejos Seccionales. Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2004-2005*. Op.Cit pg. 259.



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria

El Cuadro No. 12 muestra, en primer lugar, que de los 36.976 decisiones adoptadas por la Sala en el período 1992-2005, un 24 % correspondió a medidas disciplinarias sobre abogados. De las 8.866 decisiones adoptadas, aproximadamente un 73% correspondió a sanciones y el resto a absoluciones. La principal sanción impuesta, en promedio, en todo el período fue la censura (52%) seguida por la suspensión (41%), y el resto se repartió entre amonestaciones y exclusiones del ejercicio profesional. En segundo lugar, el Cuadro 12 ilustra que el 6% de las decisiones de la Sala (2.222) en el período tuvo que ver con casos de funcionarios de la rama bajo su vigilancia. De éstos, un 53%, en promedio, fueron absoluciones y del resto recibió alguna sanción disciplinaria. Las principales sanciones impuestas fueron multas (63%); amonestaciones (18%); suspensiones (13%) y destituciones (6%). Finalmente, las acciones de tutela significaron un 18% del trabajo de la Sala, aunque en el período más reciente 2000-2005, estas acciones explicaron el 24% de la carga de trabajo.

Cuadro No. 12
Decisiones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura
Septiembre de 1992 y diciembre de 2005

AÑOS	ABOGADOS	FUNCIONARIOS	COLISIONES	TUTELAS	AUTOS INTERLOCUTORIOS	TOTAL
1992	337	4	298	7	56	702
1993	693	68	270	14	125	1170
1994	660	178	194	15	139	1186
1995	954	327	165	26	159	1631
1996	612	228	204	38	141	1223
1997	679	115	243	62	460	1559
1998	607	131	250	91	524	1603

AÑOS	ABOGADOS	FUNCIONARIOS	COLISIONES	TUTELAS	AUTOS INTERLOCUTORIOS	TOTAL
1999	459	327	397	293	618	2094
2000	568	144	918	781	1131	3542
2001	514	131	368	932	1080	3025
2002	600	120	967	1378	1277	4342
2003	600	155	1987	783	1569	5094
2004	770	110	912	932	1839	4563
2005	813	184	840	1325	1975	5137
TOTALES	8866	2222	8013	6677	11093	36871

Fuente: Sala Disciplinaria – CSJ y cálculos Consejo Superior de la Judicatura -UDAE

En lo que respecta al trabajo de los **Consejos Seccionales de la Judicatura**, cuya gestión se orienta en un 98% a la resolución de actos disciplinarios contra funcionarios y empleados de la rama, el Cuadro 13 presenta los ingresos y egresos para el período 2000-2005 con un índice de evacuación promedio del 96%. Sin embargo, de las evaluaciones adelantadas por el Consejo Superior de la Judicatura se desprende que la productividad de los Consejos varía sustancialmente ²².

Cuadro No. 13
Movimiento de procesos en los Consejos Seccionales de la Judicatura
2000-2005

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	Índice de evacuación
Ingresos	13.609	16.267	15.306	16.727	16.373	21.120	99.402	96%
Egresos	12.447	13.907	15.588	15.408	14.156	24.326	95.832	

Fuente: Sala Disciplinaria – CSJ y cálculos Consejo Superior de la Judicatura -UDAE

También, de las evaluaciones del Consejo se desprende que la jurisdicción disciplinaria terminó con un inventario final de 2.718 procesos en la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (7 Magistrados) y de 33.182 procesos en las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales (56 funcionarios en las Salas), para un total de 35.900 procesos, lo que pone de presente la necesidad de acciones continuadas de descongestión.

3.4 Jurisdicción constitucional

²² Por ejemplo, según las evaluaciones del Consejo, comparando entradas con salidas de procesos, cuatro Seccionales pudieron alcanzar metas de rendimiento altas, evacuando más de lo ingresado para el año 2005; ellas fueron Cundinamarca con un 192.37%, Meta con 126.18%, Santander con 116.04% y Caldas con 105.99%. Otras Seccionales como Valle del Cauca y Magdalena también alcanzaron a evacuar un poco más de los procesos recibidos con 100.46% y 100.24%, respectivamente. De las 17 Seccionales restantes 14 evacuaron más del 65% de los procesos recibidos en el año 2005. Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2005-2006*. Op.Cit.

La Carta Política de 1991 estableció una extensa gama de derechos y garantías ciudadanas y de mecanismos para hacerlos efectivos. Así mismo, estatuyó diversas acciones a las que pueden acudir los ciudadanos; principalmente, la acción de tutela, las acciones populares y de grupo, la acción de incumplimiento y la acción pública de inconstitucionalidad. La primera de ellas ha tenido amplio impacto en el aparato judicial, dado que permite a los ciudadanos reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Igualmente, se determinó que la acción de tutela podría proceder contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afectara grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se hallara en estado de subordinación o indefensión (Artículo 86 Constitución Política).

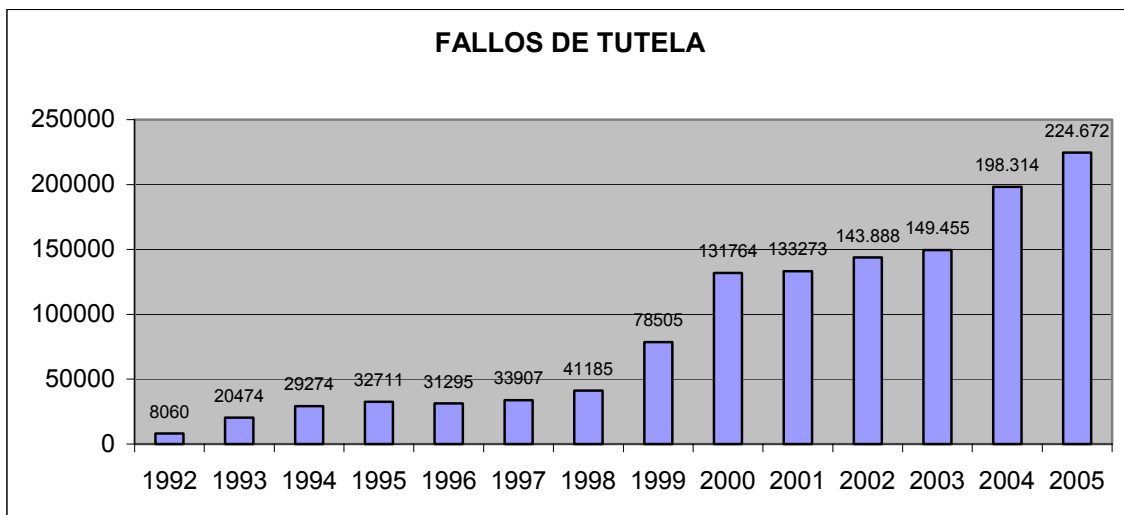
La tutela, que sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, ha sido amplia y crecientemente utilizada en Colombia debido a situaciones tales como ineficiencias en prestación de servicios, demoras injustificadas de autoridades públicas en resolver reclamos, y problemas de celeridad y alto costo de acudir a la justicia ordinaria como mecanismo correctivo de violaciones de derechos²³. Así, buena parte de las tutelas obedecen a ver con la falta de respuesta a peticiones de ciudadanos ante las entidades públicas; en especial, en asuntos de seguridad social, derechos laborales, pagos de salarios y prestaciones y despidos de empleados. Asimismo, en cuanto a los derechos solicitados, el más significativo corresponde a la vulneración del derecho de petición, como resultado de la falta de respuesta a las solicitudes planteadas por particulares. El derecho al trabajo y el debido proceso explican un amplio porcentaje de las tutelas interpuestas²⁴.

La forma como la acción de tutela ha ido arraigándose en la sociedad proviene esencialmente de la efectividad y prontitud con que los funcionarios judiciales responden a las demandas ciudadanas. En el Gráfico 13 se observa, por ejemplo, cómo en 1996 los 31.295 fallos de tutela significaron una tasa nacional de demanda de 79 tutelas por cada 100 mil habitantes, mientras que las 143.888 acciones falladas en 2002 correspondieron a una tasa de 335 tutelas por cada 100.000 habitantes y, en 2005, las 224.672 presentadas equivalieron a una tasa de 540. Las acciones de tutela han representado un porcentaje creciente de los casos que ingresan anualmente a la jurisdicción ordinaria, hasta llegar al 24% como se indicaba en el Cuadro 10. También, como se ha ilustrado en este informe, en las altas cortes el impacto de estas acciones es muy significativo.

Gráfico No. 13
Evolución Fallos por acciones de Tutela
1992 - 2005.

²³ Fuentes, Alfredo y Amaya, Carlos, “Demanda y oferta judicial: dificultades de ajuste”, en *Estudios sobre justicia en Colombia*, CIJUS, Estudios Ocasionales, Ediciones Uniandes, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, 2002.

²⁴ CIJUS, *Incidencia social de la acción de tutela*. Universidad de Los Andes, Bogotá, 1995.



Fuente: Corte Constitucional. Relatoría, Estadísticas 1992-2000 y Consejo Superior judicatura

El crecimiento de la demanda de tutela no significa necesariamente que sean concedidas por los jueces. El examen de los fallos de tutela en primera instancia muestra que la mayoría niegan las peticiones planteadas. Sin embargo, el volumen de fallos favorables viene registrando un aumento desde mediados de los años noventa. En efecto, en 1994 la participación de las tutelas negadas dentro del total era cercana a 70%, siendo el principal motivo de negación la existencia de otro medio de defensa judicial, seguido de la inexistencia de vulneración del derecho invocado. No obstante, la proporción de fallos denegatorios se ha reducido en los últimos años.

Todas las decisiones de tutela son enviadas a la Corte Constitucional para que sean revisadas y algunas de ellas sean objeto de “sentencias de revisión”, con miras a unificar la jurisprudencia y a sentar precedentes que se consideran importantes en ciertas materias relacionadas con el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. Por otra parte, según el Artículo 241 de la Constitución Política, la Corte también tiene a su cargo el control de constitucionalidad frente a las demandas ciudadanas contra leyes, decretos leyes y actos reformatorios de la constitución, o de manera oficiosa o automática sobre ciertos decretos, leyes, proyectos y ciertos actos ²⁵. En términos de sentencias, aproximadamente el 70% de la carga laboral de la Corte Constitucional correspondió a la revisión de tutelas y el resto a demandas de inconstitucionalidad, para el período 1992-2005 (Cuadro 14).

Cuadro 14
Sentencias de la Corte Constitucional
1992-2005

AÑO	TUTELAS	PORCENTAJE	CONSTITUCIONALIDAD	PORCENTAJE	TOTAL
1992	182	77.44	53	22.55	235

²⁵ El control se ejerce sobre actos legislativos expedidos durante los estados de excepción, leyes aprobatorias de tratados internacionales, proyectos de leyes estatutarias, proyectos de ley objetadas por el Gobierno, convocatoria a un referendo o asamblea constituyente para reformar la Constitución, referendos sobre leyes, consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2005-2006*. Op.Cit.

1993	394	65.88	204	34.11	598
1994	360	61.85	222	38.14	582
1995	403	63.96	227	36.03	630
1996	370	51.53	348	48.46	718
1997	376	55.29	304	44.70	680
1998	565	70.18	240	29.81	805
1999	705	70.99	288	29.00	993
2000	1340	77.27	394	22.72	1734
2001	976	72.61	368	27.38	1344
2003	891	72.6	336	27.4	1227
2004	911	72.1	353	27.9	1264
2005	1065	80.4	260	19.6	1325

Fuente: Corte Constitucional. Estadísticas 1992-2002 y Consejo Superior de la Judicatura

Esta facultad unificadora de jurisprudencia se ha traducido históricamente en sentencias de revisión equivalentes a un 4.5%, en promedio, del total de fallos de tutela producidos anualmente en el país. Sin embargo, aunque el porcentaje de tutelas revisadas ha sido bajo, es preciso tener en cuenta que un solo fallo suele abarcar un mayor número de casos, dada la acumulación de procesos similares que realiza la Corte al emitir cada sentencia de revisión. Este trabajo ha permitido a la Corte establecer orientaciones estratégicas y de unificación en materia de protección de derechos, así como vigilar si se están siguiendo sus reglas jurisprudenciales y constatar en qué medida se está acudiendo a este recurso sin agotar previamente otros medios de defensa.

En lo que respecta al volumen de fallos de inconstitucionalidad, se trata en todo caso de un número muy elevado de sentencias anuales. En efecto, más de 300 sentencias anuales por este concepto corresponden a tres o cuatro veces las que emiten otras cortes constitucionales del mundo, por ejemplo, las de Estados Unidos o Alemania. La explicación de esta diferencia parece radicar en el modelo colombiano que permite que cualquier ciudadano presente, sin condicionamiento alguno, acciones de inconstitucionalidad contra leyes y decretos con fuerza de ley, tanto debido a su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Ello contrasta con modelos donde se exige la demostración de interés legítimo directo o indirecto para presentar la demanda. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que entre el 80% y el 90% de las sentencias anuales de constitucionalidad no prosperan o son rechazadas en sus pretensiones.

4. Reforma del sistema procesal penal

4.1 Antecedentes y justificación de la reforma

Luego de la aprobación de la Constitución de 1991, se expidió un nuevo Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1991), que pudo haber desarrollado un esquema de juzgamiento más acorde con el nuevo marco constitucional garantista de los derechos fundamentales. Sin embargo, como se señaló en este informe, el Código estructuró un

modelo de corte inquisitivo, cuyas características se mantuvieron básicamente inalteradas con el nuevo Código aprobado mediante Ley 600 de 2001, con los siguientes rasgos:

- i) La Fiscalía General de la Nación no sólo cumplía responsabilidades de acusación, sino además funciones judiciales y de defensa de los acusados, incidiendo así en la libertad y otros derechos del investigado
- ii) El juzgamiento, en contraste con los sistemas procesales modernos, se desarrollaba en forma escrita, lenta y burocrática, con apego al expediente.
- iii) Los procedimientos no eran públicos ni transparentes ante la comunidad.
- iv) Los jueces penales no podían cumplir el papel de árbitros imparciales del debate probatorio y se mantenían como actores pasivos del proceso, sin capacidad real de examinar las pruebas ni el trabajo de los fiscales.
- v) La defensoría pública se caracterizaba por su insuficiencia, no permitiendo que la mayoría de los sindicados pudieran defenderse adecuadamente.
- vi) El trabajo de jueces y fiscales se realizaba sin el adecuado contexto de una política criminal que estableciera las prioridades de la lucha del Estado contra los delitos más graves.

En este contexto, en el período 1996-2000 los fiscales solo lograban dar salida a un 65% de los cerca de 900.000 procesos que ingresaban anualmente en la etapa de *investigación previa*, lo que generaba un alto nivel de represamiento anual (expedientes que no pasaban a la etapa de instrucción ni salían del sistema). Además, aquellos casos que se contabilizaban como salidas del sistema, no correspondía a “salidas efectivas”, puesto que en más de la mitad eran: i) solicitudes de suspensión porque el fiscal no podía determinar la identidad del imputado, ii) solicitudes de reasignación de casos, y iii) cambios de competencia. Así, la carga laboral teórica por funcionario en la investigación previa, en el periodo 1996-2000, era de unos 260 procesos por año para cada uno de los 3774 fiscales; pero, en términos del volumen de “salidas efectivas”, a cada fiscal sólo correspondían, en promedio, 56 casos al año durante el período, y de 68 casos en 2000.

En la llamada etapa de *instrucción*, también a cargo de la Fiscalía, se llevaba a cabo una investigación integral de los hechos por parte de los mismos funcionarios que estuvieron a cargo de la investigación previa, quienes debían acopiar las pruebas e investigar tanto elementos favorables como desfavorables al sindicado. Según las circunstancias, se rendía indagatoria ante el funcionario y, si existían indicios graves de culpabilidad, el fiscal podía dictar la medida de aseguramiento. Recaudada la prueba necesaria y definida la situación jurídica del sindicado, el fiscal entraba a calificar el sumario mediante una providencia, pudiendo ésta ser una resolución de acusación –de encontrarse mérito para juzgar al sindicado–, o una preclusión de la investigación²⁶. En esta etapa procesal el volumen de salidas era incluso inferior al de la investigación previa, pues los funcionarios apenas egresaban la mitad de los casos recibidos. Sin embargo, de los egresos en esta fase

²⁶ En la instrucción el trabajo de la fiscalía se dirigía a determinar si se había infringido la ley penal, definir los autores de la infracción, analizar motivos y circunstancias de la conducta y determinar los perjuicios que causó. Los términos establecidos para esta etapa eran de 18 meses a partir de la iniciación de la investigación y un máximo de 30 meses si existían tres o más sindicados (CEJ, *Justicia y desarrollo: Debates*, no. 14, noviembre de 2000, pp. 66-67).

instructiva, en contraste con la investigación previa, un porcentaje del 65%, en promedio en 1999-2000, correspondía a “salidas efectivas”²⁷.

Tales cifras son indicativas de los problemas que aquejaban al proceso penal en sus etapas tempranas, todo ello reflejo de falta de pruebas suficientes para acusar a los implicados y probar la comisión de los delitos²⁸. Finalmente, otro factor que ilustra las falencias de la actividad de investigación de la Fiscalía era el alto número de egresos atribuible a reasignaciones y cambios de competencia (más de 100.000 casos en 2000), en buena parte como resultado de los continuos cambios de funcionarios responsables²⁹.

En resumen, un balance de la actividad acusatoria de la Fiscalía (investigación previa e instrucción) muestra, en primer lugar, que más de 1.1 millones de procesos permanecían anualmente dentro del sistema para efectos de investigación³⁰. En segundo lugar, dado el alto volumen de reasignaciones y cambios de competencia, más de 330.000 procesos quedaban inactivos anualmente, generando impunidad en una fase procesal donde debían investigarse los hechos punibles e identificarse a los presuntos responsables. Finalmente, si bien la productividad de los fiscales registró mejoras desde 1997 hasta 2000, alcanzado un trámite efectivo de cerca de 160 investigaciones, ello no reflejaba necesariamente mayor eficacia en la lucha contra el delito.

Una vez ejecutoriada la resolución de acusación, se daba comienzo bajo el anterior sistema a la *etapa del juicio*, en la que adquirirían competencia los jueces penales encargados del juzgamiento. El sistema inquisitivo se traducía en que prácticamente todos los casos llegaban resueltos y con culpable definido por los fiscales:

“La labor del juez se limita a avalar la resolución de acusación e imponer una sanción. Esto implica un desplazamiento de la función decisoria del juez al fiscal, ya que en últimas éste es el que decide la suerte del sindicado. Una preclusión indica su inocencia y una resolución de acusación tiene una alta probabilidad de terminar en sentencia condenatoria. Las sentencias condenatorias tienen la misma estructura de las resoluciones de acusación, lo que tiende a reiterar que está en manos del fiscal y las autoridades investigativas la suerte del

²⁷ Las salidas efectivas correspondían en su mayoría, a calificaciones del sumario (resoluciones de acusación o preclusiones), pero también actuaciones como sentencias anticipadas, audiencias especiales, preclusiones antes de calificación, conciliaciones, e indemnizaciones, que corresponden a la capacidad investigativa y la productividad de los fiscales. Dentro de las salidas, las “resoluciones de acusación” subieron de 40% a 50% entre 1996 y 2000. Sin embargo, las “preclusiones” representan un elevado porcentaje (46% de las “salidas efectivas” en el año 2000), correspondientes a más de 125.000 investigaciones cerradas de esta manera.

²⁸ Muchas personas se vinculaban a procesos con pruebas necesarias mas no suficientes, por lo que posteriormente se decretaba la inexistencia del hecho o la inocencia del implicado. En muchos casos el implicado era privado de su libertad. Corporación Excelencia en la Justicia, *Justicia y desarrollo: Debates*, no. 16, diciembre de 2001, p. 36.

²⁹ Cuando las reasignaciones obedecían a revocatorias de aperturas de instrucción, ello equivalía a un cierre de investigación, al no encontrarse méritos para proceder a la indagatoria. *Ibid.*

³⁰ Aunque esta situación podía atribuirse al mal diseño del proceso (judicialización de la tarea de la fiscalía y recarga el trabajo de sus funcionarios, en la fase de instrucción), también es cierto que el número de procesos que ingresaba al sistema --más de 900.000 al año-- resultaba excesivo para la capacidad real del mismo. Muchas denuncias resultaban infundadas generando congestión. En contraste, para los delitos de más impacto, las tasas de denuncia eran (CEJ *Justicia y Desarrollo: Debates*, no. 14, noviembre de 2000, p. 77).

sindicado. Esto evidencia la debilidad de la parte civil para solicitar nulidades y pruebas a los fiscales que puedan servir de defensa para los posibles responsables³¹.

A este desenlace también contribuía la debilidad de la defensa pública, que en muchos casos dejaba en situación de indefensión a los imputados, por insuficiente cobertura³². Así mismo, la justicia penal no estaba abordando integralmente el estudio de los delitos más graves. Por ejemplo, los procesos por homicidio que entraron anualmente a los juzgados penales entre 1997 y 1999 fueron 8.400, mientras que la Policía Nacional registraba un promedio anual de 24.000 homicidios para el mismo período³³. Igualmente, se registraban elevados tiempos procesales, no solo en las fases iniciales del proceso, sino también en la fase de juzgamiento. Así, de los tres años que tomaba, por ejemplo, la condena de un homicidio, 67% del tiempo correspondía a la Fiscalía. En casos de hurto y delitos contra el patrimonio, las actuaciones del ente acusador también explicaban más de 60% de los casi cuatro años de tiempo procesal.

4.2 Principales alcances de la reforma procesal

La reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo No. 3 de 2002 se dirigió esencialmente a desjudicializar la labor de la Fiscalía y sentar las bases para poner en marcha un procedimiento acusatorio con las siguientes características principales:

- i) Adopción del llamado “principio de oportunidad”, en virtud del cual un delito puede no ser investigado o llevado a juicio por razones de falta de relevancia, con sujeción al previo control judicial.
- ii) Fortalecimiento de la fase de investigación del crimen, cuya dirección está a cargo de la Fiscalía y pretende fortalecerse en la medida en que los fiscales se desprenden de funciones judiciales que implican afectación de derechos fundamentales³⁴.

³¹ Corporación Excelencia en la Justicia. *Op. cit.*, p. 75.

³² La defensoría pública fue estructurada a partir de la Ley 24 de 1992, en desarrollo del art. 283 de la Constitución y tiene la misión de defender a quienes se encuentren en imposibilidad económica o social de procurarse defensa. A fines de 2000 se contaba con un cuerpo de 1125 abogados defensores, cuya cobertura no superaba 10% de los casos. En aquellas ciudades donde opera, se debe limitar en general a la defensa de los procesados privados de libertad. A través del “defensor de oficio” se trata de subsanar esta baja cobertura, pero éste sólo consiste en una presencia formal, sin contenido. Los consultorios jurídicos universitarios contribuyen parcialmente a llenar los vacíos de defensa; pero muchos de ellos trabajan en condiciones precarias y no cuentan con el apoyo del Estado (Garzón, 1999).

³³ El sistema penal puede ser aún más cuestionado si se considera que apenas 5% de las contravenciones culminó con sentencia durante el periodo 1997-1999. Esto pone en tela de juicio la eficacia de la utilización del tiempo por los jueces penales. Un alto porcentaje de estos procesos finaliza con declaraciones de incompetencia o por prescripción (CEJ, *Justicia y Desarrollo: Debates*, no.18, noviembre de 2001, p. 16). A raíz de las leyes 599 y 600 de 2000, que adoptaron nuevos Códigos de Procedimiento Penal y Penal, se modificó el sistema de procesamiento de las contravenciones especiales, que en su etapa de investigación pasaron a competencia de la Fiscalía, la que ha quedado fuertemente congestionada al recibir el traslado de alrededor de 400.000 expedientes en julio de 2001.

³⁴ La reforma constitucional estableció que la ley podría facultar excepcionalmente a la Fiscalía para realizar capturas. Asimismo, los fiscales mantuvieron la posibilidad de adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones, pero con el control del juez de garantías dentro de las 36 horas siguientes.

- iii) Consagración del juicio oral, público y contradictorio, en consonancia con los compromisos derivados de tratados internacionales y con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional.
- iv) Establecimiento de facultades al Congreso para expedir o modificar un nuevo Código de Procedimiento Penal y otros como el Penal, el Penitenciario, más una ley de habeas corpus y una ley estatutaria de la administración de justicia.
- v) Determinación de que el gobierno asignaría los recursos necesarios para la implementación gradual del sistema acusatorio entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2008 y para que la defensoría pública pueda funcionar adecuadamente.

En desarrollo de estos principios constitucionales el Congreso adoptó las Leyes 813 de 2003, 882 y 890 de 2004 (Código Penal) y 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal). Se espera que el nuevo esquema procesal entre plenamente en vigencia el 1 de enero de 2009, para lo cual se ha identificado la necesidad de una fuerte reingeniería institucional, especialmente en la Policía Judicial y la Defensoría del Pueblo, así como grandes esfuerzos de capacitación para que el centro de gravedad del proceso sea el juicio oral. Así mismo, se prevén importantes inversiones en infraestructura y sistematización, como ha sucedido con las reformas en otros países de América Latina.

El nuevo proceso penal tendrá 3 etapas: i) *Preliminar* ante la Fiscalía y con la Policía Judicial donde le juez de garantías puede autorizar ciertas diligencias. ii) *Investigación*, donde se delimita el delito y se identifica el autor, ante el juez de garantías con la imputación. iii). *Juicio oral y público* ante el juez de conocimiento que estudia la responsabilidad penal de los implicados³⁵.

4.3 Primeros resultados de la reforma

La implementación gradual de la reforma a partir del año 2005, permitió comenzar con el sistema acusatorio en los Distritos Judiciales de Bogotá, Manizales, Armenia y Pereira. En esencia, la Ley 906 de 2004 requirió que las funciones de los jueces se delimitaron entre las de control de garantías y las de conocimiento³⁶. Por otra parte, se hizo necesario poner en marcha una política de depuración de casos anteriores, ya que la reforma determinó que sólo se aplicaría a los delitos cometidos con posterioridad a al 1 de enero de 2005. Esta política consistió en crear despachos dedicados exclusivamente a la depuración de causas antiguas, redistribuir procesos y asignar competencias simultáneas a los jueces penales³⁷.

³⁵ Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2004-2005*. Op. Cit. Pg. 410

³⁶ Esta división de competencias implicó aumento en cargas laborales de los despachos municipales por su función central en el control de garantías, mientras que los de Circuito vieron incluso disminuir sus competencias, lo que ha implicado una redistribución en la oferta de despachos. *Ibid.* Pg. 413.

³⁷ En el caso de Bogotá, por ejemplo, el tratamiento de los casos anteriores de la ley 600 de 2000 quedó inicialmente bajo 110 juzgados y 28 despachos de Magistrados de Tribunal Superior. Se estima que éstos recibieron inicialmente cerca de 40.000 proceso activos, pero se calcula que recibirían un flujo cercano a los 3.100 acusaciones mensuales, debidos a que en manos de la Fiscalía existían unas 210.000 causas antiguas. Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2004-2005*. Op. Cit. Pg. 418

Para atender a partir del 1° de enero de 2005 el inicio del sistema acusatorio en los mencionados Distritos Judiciales, se incorporaron, 232 jueces y magistrados, 485 fiscales, 485 defensores y 1.141 funcionarios de Policía Judicial, para un total de 2.343 servidores. Adicionalmente, se dispusieron 153 empleados en los Centros de Servicios Judiciales (Cuadro No. 15)³⁸.

Cuadro No. 15
Distribución Funcionarios por Distritos Judiciales en Fase I Sistema Acusatorio

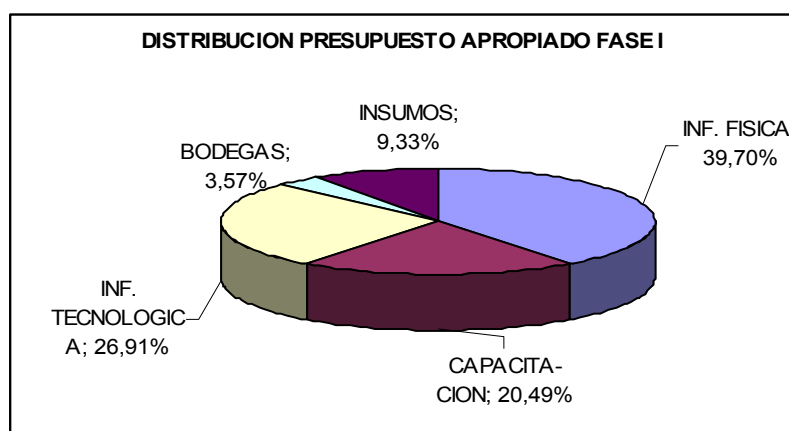
FUNCIONARIO	DISTRITO JUDICIAL				TOTAL	%
	BOGOT A	MANIZALE S	PEREIR A	ARMENI A		
Jueces Municipales, Funciones Garantías	54	8	6	5	73	3,12%
Jueces Municipales, Funciones Conocimiento	12	0	0	3	15	0,64%
Jueces Municipales Mixtos	0	32	16	14	62	2,65%
Jueces de Circuito	10	13	8	2	33	1,41%
Jueces de Circuito Especializado	9	1	1	1	12	0,51%
Magistrados de Tribunal	28	3	3	3	37	1,58%
Subtotal Jueces y Magistrados	113	57	34	28	232	9,90%
Fiscales Nivel Municipal	198	22	23	14	257	10,97%
Fiscales Nivel Circuito	148	21	17	15	201	8,58%
Fiscales Nivel Circuito Espec.	14	2	2	2	20	0,85%
Fiscales Nivel Tribunal	2	1	3	1	7	0,30%
Subtotal Fiscales	362	46	45	32	485	20,70%
Defensores	360	45	40	40	485	20,70%
Policía	680	179	164	118	1.141	48,70%
TOTAL	1.515	327	283	218	2.343	100,00%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura con base en información de entidades intervinientes en sistema acusatorio.

³⁸ Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2005-2006*. Op. Cit. Capítulo sobre “Primer año de Implementación del Sistema Acusatorio”.

Las inversiones realizadas en esta primera fase del sistema penal acusatorio alcanzaron los \$36.615 millones de pesos (cerca de US \$ 20 millones) que fueron inicialmente apropiados por el Gobierno en 2005. Estos correspondieron principalmente a infraestructura física 40%, infraestructura tecnológica 27% y capacitación 20% (Gráfico No. 14). En Bogotá se concentró un 50.24% de las apropiaciones. Adicionalmente, de acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura, dentro de las otras inversiones clasificadas como de “nivel central”, se apropiaron inversiones adicionales por \$ 9.041 millones (cerca de US \$ 5 millones) que también favorecieron la implementación de la primera fase.

Gráfico No. 14



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

Durante el primer año 2005 de implementación de la reforma se efectuaron, en cuanto a la *función de control de garantías*, 23.400 audiencias preliminares (75% en Bogotá) y, en cuanto a la *función de conocimiento*, 16.543 audiencias. En las 23.400 audiencias preliminares se resolvieron 45.742 solicitudes de la Fiscalía, de acuerdo con las diligencias que se detallan en el Cuadro No. 16.

Cuadro No. 16

Diligencias efectuadas en Las Audiencias Preliminares

Año 2005

DILIGENCIA	CANTIDAD	% Participación
Legalización de la Captura	13.149	28,7%
Formulación de imputación	11.846	25,9%
Imposición de medidas de aseguramiento	6.996	15,3%
Incautación u ocupación de bienes	4.978	10,9%
Devolución de bienes	2.347	5,1%

Resto	6.426	14,0%
TOTAL	45.742	100,0%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

En cuanto a los delitos que ingresaron al control de los Jueces, un 36.3% correspondió a Hurtos, 12.5% a Lesiones personales, 11.4% a Fabricación, importación y tráfico de armas, 6.2% a Tráfico y consumo de estupefacientes, 4.5% a Homicidios y 4.4% a Falsedad. Estos seis (6) delitos explicaron el 75.2% del total de delitos conocidos por el sistema penal acusatorio en su primer año de operación (Cuadro No. 17). Esta composición sería relativamente similar a la del sistema anterior, pero se esperaría que a medida que se fortalece la acción de la policía judicial y que se definan prioridades de la política criminal de Estado, aumenten su participación ciertos delitos como el homicidio y otros de crimen organizado.

Cuadro No. 17
Delitos Sistema Penal Acusatorio
Año 2005

Delito	%	No.
Hurto	36,3%	6.156
Lesiones Personales	12,5%	2.121
Fabricación importación y tráfico de armas	11,4%	1.929
Tráfico y consumo de estupefacientes	6,2%	1.049
Homicidio	4,5%	764
Falsedad	4,4%	754
Receptación	3,3%	557
Sexuales	2,5%	423
Defraudación derechos autor	2,1%	354
Fabricación, tráfico, porte de prendas uso FFMM	1,3%	224
Estafa	1,4%	231
Daño bien ajeno	1,2%	197
Inasistencia alimentaria	1,1%	191
Extorsión	0,9%	153
Violencia intrafamiliar	0,8%	144

Secuestro	0,7%	126
Violencia contra servidor público	0,7%	123
Concierto para delinquir	0,6%	108
Otras	8,1%	1.374
Total	100,0%	

FUENTE: Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa

En cuanto a las 16.543 *audiencias de conocimiento* en 2005, de las cuales el 60.5% se efectuaron en el Distrito Judicial de Bogotá, éstas se distribuyeron en audiencias de individualización de la pena y lectura de sentencia (63.2%); preclusión (13.3%); aceptación de cargos (9.4%), verificación acuerdos y preacuerdos (8.3%); audiencias preparatorias (1.9%); audiencias de Juicio Oral (1.2%); y audiencias de reparación integral (0.9%). Solo 20 audiencias (0.1%) correspondieron a la aplicación del principio de oportunidad, lo que estaría reflejando una débil utilización del principio, en parte por la reciente sentencia de la Corte Constitucional que limitó su aplicación. Esta situación estaría traducéndose en una acumulación de denuncias no conciliadas dentro de la Fiscalía en perjuicio de la futura gestión del sistema.

El balance del primer año de aplicación del sistema acusatorio ha sido, en general, positivo en los Distritos Judiciales de Bogotá, Armenia, Manizales y Pereira. Los esfuerzos de capacitación, infraestructura y tecnologías impulsados por el Consejo Superior y la Fiscalía han sido muy importantes en un contexto de limitación de recursos. La congestión ha tendido a desaparecer en los despachos, aunque hay riesgos de congestión en la Fiscalía por la muy escasa utilización del principio de oportunidad. Por otra parte, de acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura, los tiempos procesales han registrado mejoras sustanciales. En delitos como el Hurto, se observaron disminuciones del 93% y en el homicidio del 90% y, en general, los tiempos bajaron entre el 78% y el 93% con respecto al sistema de la ley 600 de 2000 (Cuadro No. 18) ³⁹.

Cuadro No. 18
Comparativo de Tiempos Procesales en términos de días
Ley 600 de 2000 – Ley 906 de 2004

DELITO	LEY 600	Sistema Acusatorio	DISMINUCIÓN %
HURTO	567	41	-93%
LESIONES PERSONALES	177	29	-84%
TRAFICO IMP- DE ARMAS	782	66	-92%
TRAFICO CONSUMO ESTUPERFACIENTES	377	84	-78%
HOMICIDIO	493	50	-90%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

Se ha logrado, por otra parte, una cobertura amplia y sin antecedentes de la defensoría pública, superior al 70%, en parte por el aumento de defensores públicos y en parte por la

³⁹ Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2005-2006*. Op . Cit.

mejor gestión procesal. En la Defensoría del Pueblo también avanza en la conformación de un cuerpo de investigadores, creación de una infraestructura de laboratorios, programas de capacitación y desarrollo de indicadores de calidad de la defensa.

No obstante, la consolidación de la reforma procesal tiene por delante retos muy significativos, entre otros, garantizar la asignación de recursos para continuar su implementación gradual, adecuar el sistema para superar el problema de falta de participación de las víctimas en el proceso penal, examinar la situación muy elevados archivos y preclusiones en la Fiscalía, y propiciar una mayor aplicación del principio de oportunidad. Más importante aun parece la necesidad de adoptar una política criminal de mediano y largo plazo que permita focalizar esfuerzos institucionales, nacionales y regionales, en materia de lucha contra el delito y su prevención.

ANEXO

AVANCES EN POLITICAS DE ACCESO ALTERNATIVO A LA JUSTICIA (Texto pendiente actualización)

En esta sección se examinan brevemente algunos mecanismos distintos al aparato judicial para acceder a la justicia –tales como la llamada jurisdicción especial de paz –, que han venido desarrollándose desde 1991, en busca de esquemas de resolución de conflictos más cercanos a las comunidades y, también, para aliviar parcialmente la carga laboral de los jueces de la República.

Aunque desde los años setenta existen varios antecedentes legales relacionados con la conciliación civil y comercial, fue a partir de la Constitución de 1991 que se abren paso definitivamente las alternativas no judiciales como mecanismos de solución pacífica de conflictos, en derecho o en equidad. Se dio a los particulares la posibilidad de ejercer funciones jurisdiccionales, actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en los términos que determine la ley. Se estableció, igualmente, la posibilidad de

que determinadas autoridades administrativas pudieran cumplir excepcionalmente funciones jurisdiccionales⁴⁰.

Los desarrollos legales y jurisprudenciales en materia de alternatividad indican que estos mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MARC) no sólo han ayudado a descongestionar el aparato judicial, sino que se han constituido en herramientas para fortalecer el tejido social de las comunidades locales, mediante la consolidación de espacios propios y legítimos para atender la solución pacífica de diferencias⁴¹. Los principales desarrollos del marco jurídico en materia de los MARCs han sido los siguientes (Varón, 2002):

- i) Ley 23 de 1991: reglamentó aspectos como la transferencia de competencias a autoridades de policía; la conciliación laboral, de familia y contencioso administrativa; los centros de conciliación; la conciliación en equidad; y aspectos del régimen del arbitramento. Fue aprobada antes que la Constitución.
- ii) Decreto 2651 de 1991: extendió la conciliación judicial a los juicios ejecutivos; reglamentó el acceso a la conciliación extrajudicial para conflictos que hubieren iniciado proceso judicial; y reforzó las sanciones por inasistencia a la audiencia de conciliación.
- iii) Ley 270 de 1996: consagró el principio de alternatividad y reguló el ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por los particulares.
- iv) Ley 446 de 1998: dio carácter permanente a varias normas contenidas en decretos anteriores y complementó ciertos aspectos de los MARCs; adoptó una definición legal y clasificó las modalidades judiciales y extrajudiciales de conciliación; complementó reglas aplicables a la conciliación laboral, de familia y administrativa; reguló la conciliación en equidad; ajustó los requisitos para la creación de Centros de Conciliación, y estableció, por primera vez, la conciliación como requisito de procedibilidad en materias laboral y de familia.
- v) Decreto 1818 de 1998: compiló la normatividad y pretendió convertirse en un estatuto integrador de las reglas aplicables a los MARCs. Sin embargo, introdujo confusión y falta de técnica jurídica en el estatuto adoptado.
- vi) Ley 640 de 2001: estableció la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad en las materias civil y comercial, laboral, de familia y contencioso administrativa, bajo un esquema gradual que comprende la capacitación previa de los abogados conciliadores; incluyó a los notarios dentro del universo de los conciliadores institucionales; adoptó reglas en asuntos como calidades y clases de conciliadores, modalidades de conciliación y competencias; y facultó al gobierno para adoptar un nuevo estatuto que compile las normas aplicables a la conciliación. La Corte Constitucional declaró

⁴⁰ “La conciliación no tiene en estricto sentido el carácter de actividad judicial ni da lugar a un proceso jurisdiccional, porque el conciliador, autoridad administrativa o judicial, o particular, no interviene para imponer a las partes la solución del conflicto en virtud de una decisión autónoma e innovadora. El conciliador simplemente se limita a proponer fórmulas para que las partes se avengan a lograr la solución del conflicto, y a presenciar y a registrar el acuerdo a que han llegado éstas; el conciliador, por consiguiente, no es parte interesada en el conflicto y asume una posición neutral”. Corte Constitucional, *Sentencia C-160*, 1999.

⁴¹ Corte Constitucional, *Sentencia C-037*, 1996

recientemente la inconstitucionalidad de la conciliación obligatoria en materia laboral.

En desarrollo de esta normatividad, y en especial de la Ley 446 de 1998, en 2003 se encontraban aprobados y funcionando cerca de 160 centros de conciliación, amparados por diversas organizaciones sociales, empresariales y académicas. En el cuadro 6 se observa que 40% de los centros están a cargo de universidades, cuyas facultades de derecho deben contar obligatoriamente con estas unidades en sus consultorios jurídicos. Siguen en importancia las cámaras de comercio que dan cuenta de 28% de los centros y, en menor proporción, las organizaciones cívicas y sociales, y de profesionales, tales como las de abogados, arquitectos, e ingenieros, y entidades gremiales.

Cuadro 6
Instituciones promotoras de centros de conciliación 1991-2003

INSTITUCIÓN	No. DE CENTROS	%
Cámaras de Comercio	44	27.67
Universidades	64	40,25
Gremiales	13	8.18
Organizaciones Profesionales	17	10,69
Organizaciones Cívicas y Sociales	21	13.21
TOTAL	159	100,00

Fuente: Elaborado con base en cifras del Ministerio de Justicia

El positivo, aunque insuficiente, desarrollo de los centros de conciliación ha tenido que ver con la dinámica que muestran en el país las cámaras de comercio y las universidades. Las primeras han podido asignar recursos financieros importantes a infraestructura y capacitación de conciliadores y árbitros. En el caso de las universidades, la exigencia legal de que todo consultorio jurídico universitario deba tener un centro de conciliación ha incidido en la creación de un número amplio de ellos. Este panorama significa que la conciliación no está concentrada en la atención de conflictos de grupos de altos ingresos; las universidades, a través de sus estudiantes de último año de derecho, se dirigen a la atención de sectores sociales de menores ingresos. Por otra parte, además del respaldo jurídico a sus empresas afiliadas, las cámaras de comercio de las principales ciudades apoyan la apertura de sedes y actividades sociales de conciliación comunitaria y desarrollan programas amplios de capacitación sobre los MARCs en escuelas, colegios, y barrios cubiertos por las sedes comunitarias⁴².

La mayoría de los centros de conciliación en Colombia se encuentran en Bogotá y, en menor proporción, en las principales ciudades del país. Pese a su contribución a la solución extrajudicial en derecho de diversos conflictos, el desarrollo institucional de los centros es aún reducido frente a la magnitud de la conflictividad, y si se le compara con los más de siete mil funcionarios que tienen competencia para soluciones jurisdiccionales. La dinámica

⁴² Cámara de Comercio de Bogotá, *Balance de Gestión 2000-2002*, Bogotá, marzo de 2002

de creación de centros se detuvo desde comienzos de los años noventa, pero se ha reactivado recientemente debido a la exigencia de la conciliación como requisito de procedibilidad, así como gracias a la búsqueda de fortalecimiento de los servicios de justicia en zonas de fuerte conflicto armado.

Otro mecanismo importante de acceso a la justicia ha sido el de la denominada conciliación “en equidad”. Inicialmente, con el propósito de descongestionar los despachos judiciales, se promovió, con la expedición de la Ley 23 de 1991, un actor de justicia comunitaria de resolución de conflictos, que fue el conciliador en equidad⁴³. En el mismo año se dio respaldo constitucional a este esquema en el art. 116 de la Carta Política. La conciliación en equidad se define en él como “una figura que promueve la resolución pacífica de conflictos en el contexto comunitario e implica la participación o intermediación de un tercero, miembro de la comunidad, en conflictos diversos entre los integrantes de la misma. Su objetivo principal es ofrecer una alternativa pacífica, participativa y eficaz de tratamiento o atención a los conflictos comunitarios”⁴⁴.

La función del Estado, de impulsar esta modalidad de conciliación en equidad, se tradujo, en una primera etapa, en algunas acciones precarias de capacitación de cerca de mil conciliadores, con el respaldo institucional del Ministerio de Justicia. Para el efecto, fueron suscritos algunos convenios con entes territoriales que proveyeron un espacio físico. En una segunda etapa, a partir de 1994, el esquema fue promovido a través de un convenio entre el Ministerio y el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). El eje fundamental de la actividad estatal giró alrededor de la capacitación de líderes comunitarios para su nombramiento como conciliadores, con un mayor apoyo descentralizado de las ONGs (Gálvez, 1999: 73). En 1995 los conciliadores en equidad nombrados llegaron a 1.500. Sin embargo, frente a limitaciones económicas, la falta de capacidad operativa del Ministerio para apoyar los programas en todas las zonas donde operaban las ONGs, y ante una capacitación jurídica eminentemente formal que desconocía las realidades locales, se generó desmotivación en los líderes comunitarios y se produjo prácticamente un abandono de las experiencias nacientes⁴⁵.

En 1997 se inició una tercera etapa, más consistente, de apoyo a la justicia alternativa con el respaldo de la Red de Justicia Comunitaria, que agrupa a las ONGs que habían desarrollado el programa, la que fue contratada por el Ministerio de Justicia para hacer el seguimiento de los procesos iniciados, dar capacitación continua y establecer sistemas de información, investigación y difusión.

A pesar de la debilidad que ha caracterizado, en general, al apoyo del Estado a este proceso, es positivo que muchos de los conciliadores en equidad capacitados y nombrados hayan ganado el reconocimiento en sus comunidades y se hayan convertido en verdaderos

⁴³ Arts. 81 y siguientes de la Ley 23 de 1991

⁴⁴ Ministerio de Justicia y del Derecho, *Cartilla “Conozcamos la conciliación en equidad”*, Bogotá, 2000.

⁴⁵ El mayor énfasis en esta etapa se puso en la capacitación y el nombramiento de los conciliadores. No hubo una acción de seguimiento y acompañamiento del proceso iniciado. Además, en 1995 y 1996 se presentaron varias situaciones de transformación institucional que afectaron tanto al Ministerio de Justicia como al PNR. Este último fue reemplazado por la Red de Solidaridad Social, hecho que posteriormente condujo al cierre de la Unidad de Justicia del PNR. Véase: CIJUS, 2001.

facilitadores de acuerdos entre partes, frente a los conflictos tanto individuales como comunitarios. A fines de los años noventa se estimaba que había cerca de 1.500 conciliadores en equidad y aproximadamente 92.700 casos atendidos, entre conciliaciones y mediaciones, de los cuales 70% correspondía a conflictos de familia, arrendamientos y servidumbres, en 73 municipios de 11 departamentos⁴⁶. En la última etapa del desarrollo de la conciliación en equidad, se ha dado un paso importante de apoyo al desarrollo de la figura por parte de autoridades locales de las principales ciudades⁴⁷.

Otro mecanismo de gran importancia para ampliar el acceso a la justicia, que ha tenido desarrollos basados en la Constitución de 1991, es el de los jueces de paz “encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios” (art. 247). Los jueces de paz, junto con las autoridades de los pueblos indígenas, hacen parte de las denominadas “jurisdicciones especiales”, en la Constitución de 1991. La Ley 497, que reglamenta la figura del juez de paz, fue sancionada a comienzos de 1999 y permite que las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, lleven al conocimiento de estos actores, elegidas popularmente, la solución en equidad de ciertos conflictos. El proceso de elaboración legislativa fue estudiado y promovido por entidades públicas y por ONGs interesadas en el tema de acceso a la justicia.

Los jueces de paz de elección popular, pese a resolver cuestiones en equidad, en su operación tienen algunas características diferentes a los conciliadores en equidad. Entre los principales alcances que el legislador dio a esta jurisdicción especial están los siguientes:

- i) competencia en materias susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento, no sujetas a solemnidades, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes (aproximadamente US\$ 11.000);
- ii) competencia territorial en el lugar en que residan las partes, en la zona en donde ocurran los hechos o el sitio que las partes designen de común acuerdo;
- iii) elección popular de los jueces y candidatos postulados ante el respectivo personero municipal, por organizaciones comunitarias o grupos organizados de vecinos;
- iv) requisitos de mayoría de edad, ciudadanía en ejercicio, pleno goce de derechos civiles y políticos y haber residido en la comunidad respectiva por lo menos un año antes de la elección, para poder ser juez de paz ;
- v) ausencia de remuneración económica por su labor;
- vi) financiación y capacitación a los jueces de paz, así como implementación de un programa de seguimiento, mejoramiento y control de esta jurisdicción, por parte del Consejo Superior de la Judicatura;

⁴⁶ Ministerio de Justicia y del Derecho, *Análisis estadístico y cualitativo de la gestión de los programas y su impacto*, División de Conciliación y Soluciones Extrajudiciales, Bogotá, 1999

⁴⁷ Desde 2000, la Secretaría de Gobierno de Bogotá impulsa, en coordinación con el Ministerio de Justicia, una política distrital en materia de conciliación a través de la División de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia. Así, se ha incorporado como función de las llamadas Unidades de Mediación y Conciliación el acompañamiento del proceso de selección y capacitación de conciliadores en equidad, en doce localidades de Bogotá, y la puesta en marcha de la figura. Con la asesoría de la Cámara de Comercio de Bogotá y de NEST consultores se llegó a formar aproximadamente 500 líderes comunitarios (CIJUS, 2001)

- vii) responsabilidad de divulgación del programa en las comunidades, a cargo del Ministerio de Justicia y de los alcaldes;
- viii) reglas de procedimiento flexible, con libertad probatoria; una etapa de conciliación y otra de decisión;
- ix) una segunda instancia a cargo de “jueces de reconsideración”, (también elegidos popularmente) y del juez de paz de conocimiento;
- x) facultades especiales a los jueces de paz para imponer sanciones, siempre que respeten los derechos humanos.

La puesta en operación del proceso de elección de los primeros jueces de paz ha comprendido el trabajo conjunto de organizaciones tanto estatales como no gubernamentales, en un cuerpo de concertación liderado por el Consejo Superior de la Judicatura. Existe el desafío de evitar los errores que se cometieron en el impulso de la conciliación en equidad, para lograr que las comunidades se apropien de la figura y que, en la actual situación de violencia que vive el país, pueda convertirse en instrumento de convivencia pacífica y no en una herramienta de mayor poder para los grupos armados. Luego de las primeras elecciones municipales realizadas en 2001, han sido designados popularmente cerca de 1.000 jueces de paz, hasta mediados de 2003 y en las localidades de unos 15 municipios del país⁴⁸.

La otra jurisdicción especial consagrada en la Constitución de 1991 corresponde a la de autoridades indígenas que tienen la capacidad de ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos (art. 246). La propia Constitución señala que su actividad jurisdiccional no debe ser contraria al texto constitucional y las leyes de la República. También se dispone que la ley establecerá formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional. Esta formulación constitucional de la justicia indígena es parte del reconocimiento de nación como diversa y plural, tanto étnica como culturalmente, en un contexto de diversidad representada en 81 culturas diversas, con poderes, institucionalidades y sistemas normativos⁴⁹.

El legislador no ha aprobado aún legislación que permita coordinar la jurisdicción indígena con el sistema nacional, lo que supone el desafío de concretar el reconocimiento de sistemas jurídicos plurales, abrir espacio a los criterios y a la experiencia de los cabildos y autoridades tradicionales de estos grupos, y establecer puentes que permitan enmarcar aquellos entendimientos jurídicos con el resto de la justicia nacional. Al respecto, la Corte Constitucional, a través de fallos de acciones de tutela, ha dado pasos orientadores sobre los posibles límites jurídicos que tendrían algunas decisiones de autoridades de pueblos indígenas, a la luz de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución⁵⁰.

⁴⁸ Una bibliografía completa sobre antecedentes y alcances de la jurisdicción especial de paz y las características de la nueva legislación puede consultarse en: Corporación Excelencia en la Justicia, *Justicia y Desarrollo: Debates*, nos. 8 y 10, 1999.

⁴⁹ Ministerio del Interior, *Los Pueblos Indígenas en el país y en América: Elementos de política colombiana e internacional*, Dirección General de Asuntos Indígenas, Bogotá, 1998.

⁵⁰ Véase una discusión al respecto en: Sánchez Botero, 1998. Véase también: Corte Constitucional, Sentencia T-254 de 1994.

Por último, en materia de mecanismos de acceso a la justicia es necesario subrayar la importancia que ha venido adquiriendo el esquema multiagencial conocido como las Casas de Justicia, iniciado a mediados de los años noventa por iniciativa gubernamental. Se trata de centros de prestación de servicios de solución de conflictos, que aplican gratuitamente mecanismos de justicia en determinadas localidades marginales, en beneficio de comunidades pobres de la población. Una Casa de Justicia se caracteriza por la presencia en un mismo inmueble de instituciones de diversa naturaleza, tanto públicas como privadas, que prestan servicios que permiten involucrar a la comunidad en la prevención y resolución formal y no formal de sus conflictos. Las Casas aglutinan funcionarios tales como fiscales, inspectores de policía, defensores de familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, jueces de paz, defensores públicos, especialistas en medicina legal, trabajadores sociales de organizaciones no gubernamentales y miembros de consultorios jurídicos y centros de conciliación de facultades de derecho⁵¹.

Este modelo de cooperación interagencial permite una acción coordinada del Estado y la sociedad civil para ampliar la cobertura de la administración de justicia, combinando la solución de conflictos con acciones educativas de participación y pedagogía ciudadanas para la prevención de la violencia. Bajo la regulación del Decreto 1477 de 2000, en 2003 existían 38 Casas de Justicia funcionando, distribuidas en varias regiones del país y se estima que, desde el inicio de este programa, más de un millón de casos han sido atendidos. Se ha previsto aumentar significativamente el número de Casas, como parte de los proyectos de fortalecimiento de la justicia del llamado “Plan Colombia”, respaldados por la cooperación internacional.

Las Casas de Justicia se ubican en municipios con más de 100.000 habitantes, y los denominados Centros de Convivencia, en municipios con menor población. En estos Centros se ubican también varios funcionarios de entidades del orden local que adelantan procesos educativos, preventivos y de contribución a la solución de conflictos. Cinco Centros se encontraban en operación en marzo de 2003 y se ha previsto por el gobierno que alcancen a un total de 14 en 2004.

⁵¹ Ministerio de Justicia y del Derecho / AID, *Programa Nacional de Casas de Justicia*, Bogotá, agosto de 2001.