

**JUSTICIA**

**PALOMA VALENCIA PRESIDENTE 2026 – 2030**

**PLAN DE GOBIERNO**

**PALOMA**

**— 2026 —**

# 25 de marzo doc largo JUSTICIA

## Propuestas Mesa de Justicia.

Mesa de Justicia, Equipo programático Justicia, Campaña Paloma  
Valencia.

# Índice

1. **Propuesta 1:** Celeridad y descongestión en la justicia.
2. **Propuesta 2:** Reforma integral de la política criminal y superación del Estado de Cosas Institucional en Centros de Detención Transitoria, cárceles y penitenciarias en Colombia.
3. **Propuesta 3:** Medidas contra el vandalismo y la criminalidad en las calles.
4. **Propuesta 4:** Lucha contra el narcoterrorismo e impulso del PLAN COLOMBIA 2.0.
5. **Propuesta 5:** Justicia cercana, ágil y descentralizada.
6. **Propuesta 6:** Transparencia judicial y datos abiertos.
7. **Propuesta 7:** Formación y profesionalización judicial continua.
8. **Propuesta 8:** Celeridad procesal y plan de descongestión judicial.
9. **Propuesta 9:** Modelo de justicia: “Una familia, un juez”.

# Propuesta 1. Celeridad y descongestión judicial.

## Resumen y realidad.

(La exposición del diagnóstico se mostrará en la propuesta 10)

## Propuesta.

Simplificación de procedimientos judiciales (penal y pequeñas causas) con apoyo tecnológico e IA bajo control humano. Impulsar una reforma procesal orientada a reducir etapas, estandarizar actuaciones y acelerar decisiones de trámite, sin sacrificar garantías. En el procedimiento penal, la idea es depurar y “descongestionar” dos momentos que hoy consumen tiempo y duplican discusiones.

Compartiendo la justificación, el espíritu y el mensaje de la propuesta anterior (propuesta #10 del drive). La aquí referida se encamina particularmente a la digitalización de procesos y la aplicación de tecnologías directamente enfocada en reducir tiempos de procesos acortando o automatizando procesos de trámite. Para ello, se ha pensado en reajustar los formalismos y excesivos requisitos de los procesos judiciales, con ayuda de la IA y las nuevas tecnologías.

## Concentración de los “generales de ley” y autos de trámite apoyados en IA.

Las audiencias, independientemente de la especialidad, comienzan casi siempre con una validación extremadamente formal, engorrosa, lenta e innecesaria de los comparecientes a la audiencia, las calidades en que actúan, un listado de datos que “permiten identificarlos correctamente” entre otras cosas.

La primera renovación de esta propuesta consistirá en que antes del comienzo de la audiencia con ayuda de la tecnología, se pueda tramitar estos requisitos de manera digital y ágil sin que se vuelva una etapa dispendiosa dentro de la audiencia.

Por ejemplo: que cuando un abogado se vaya a conectar a una audiencia, en un tiempo razonable anterior haya diligenciado sus “generales de ley” y los de la parte que representa y deje constancia de que participara en la audiencia para que una vez instalada la misma el funcionario judicial pueda dedicar el tiempo de la misma al desarrollo de lo realmente pertinente para dirimir el conflicto como fin de los procesos y no a cumplir con protocolos de identificación.

A su vez, el juzgado tiene que destinar parte de tiempo citando a las partes a las audiencias, a través de un trabajo meramente operativo, la idea de esta propuesta es que se permita y promueva el uso de la IA para que la misma a través de la digitalización de los expedientes y demás estrategias mencionadas autos de trámite como este sean redactados, enviados y notificados exclusivamente por la IA con una estricta supervisión humana.

## Expediente digital: “justicia digital”.

Para la realización de las propuestas aquí presentadas, se hace necesario avanzar en el concepto del expediente digital, esto es más que el cúmulo de archivos cargados en digital a un sistema de archivo, es una manera distinta de trabajar en la actividad judicial.

La idea de una justicia digital, parte del expediente virtual pero también de que las audiencias, los actos de trámite, comunicaciones con los despachos o auxiliares de la justicia se puedan hacer a través de plataformas tecnológicas, en línea y conectadas 24/7.

Para qué limitar el horario de radicación de un documento entre las 8 a.m. y las 5 p.m. si se pueden cargar eficientemente a un sistema a cualquier hora, y solo se recibiría si no se ha vencido el término.

## La brecha digital y acceso rural.

Conscientes de que uno de los puntos más importantes a tratar es el de la brecha digital y que si se quiere impactar en la población no se pueden desconocer realidades como la falta de acceso a tecnologías o a internet, las proposiciones que de aquí resulten no pueden representar un barrera al acceso a la justicia, sino por el contrario, un mecanismo más accesible. Este es un punto trascendental para abordar en estas discusiones.

## Implementación.

Se requiere para la implementación de los proyectos atinentes a la propuesta desarrollada, primer apoyarse en el proyecto de ley sugerido en la propuesta anterior de uso de tecnologías en la Rama Judicial, ampliando el espectro de definiciones y el catálogo sobre lo permitido, lo permitido bajo supervisión y lo no permitido.

Por otra parte, se requerirían modificaciones a el CGP propongo la creación de un nuevo tipo de proceso, “el proceso digital sumario de minima cuantia” un proceso como su nombre lo indica limitado a procesos con pretensiones dentro del rango más bajo establecido por la ley que a partir de las bondades de la digitalización se permiten cambios importantes sin sustituir al juez.

La idea que es todo lo referente a estos procesos se hiciera en despachos 100% virtuales, de única instancia, en la que con ayuda de plataformas con IA se adelantarán todas las cuestiones administrativas del proceso y los trámites que no requieran pronunciamiento de fondo, para que el juez únicamente tenga que centrarse en la resolución del problema jurídico, el análisis probatorio y la decisión final.

Como propuestas para el proceso se pensaría en:

- I. Un proceso sin audiencias (por regla general).
- II. Un proceso en el que la radicación de escritos, la notificación de providencias, la citación a audiencias, entre otras se hagan a través de una plataforma especializada.
- III. Un proceso desprovisto de varios de los requisitos habituales de los procesos ordinarios.

# Propuesta 2. Reforma integral de la política criminal y superación del Estado de Cosas Institucional (ECI) en Centros de Detención Transitoria (CDT), cárceles y penitenciarías en Colombia.

## Resumen y realidad.

Colombia enfrenta una crisis estructural en la privación de la libertad que combina (i) sobrepoblación intramural en establecimientos del orden nacional, (ii) hacinamiento extremo y permanencias ilegales en Centros de Detención Transitoria (CDT) — estaciones de Policía y URI—, y (iii) una arquitectura institucional y presupuestal fragmentada que dificulta el cumplimiento sostenido de órdenes judiciales estructurales. Esta crisis fue declarada como Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) para el sistema penitenciario y carcelario en 2013 y reiterada en 2015; posteriormente se extendió de forma expresa a los CDT en 2022, bajo el eje constitucional del límite de 36 horas para la detención preventiva antes del control judicial (Constitución, art. 28; Corte Const., T-388/13; T-762/15 y SU-122/22).

El diagnóstico cuantitativo base utilizado en este documento muestra que para julio de 2025 el sistema intramural nacional (125 ERON administrados por INPEC) tenía una capacidad para 81.139 cupos y población intramural de 104.602, con una sobrepoblación de 23.463 y hacinamiento de 28,9%; además, reporta 56.714 personas en prisión domiciliaria y 6.139 con vigilancia electrónica, para un total de 167.455 personas a cargo del sistema. Como validación externa de tendencia, la Sala Especial de Seguimiento de la Corte reporta un hacinamiento global cercano al 28,4% al citar tableros estadísticos del INPEC (Corte Const., Auto 1855/25).

En CDT, el diagnóstico base indica que al 2 de julio de 2025 existían 1.152 espacios (1.073 salas en estaciones y 79 salas URI), con capacidad total 9.684 (8.715 estaciones; 969 URI) pero población 20.536 (19.397 estaciones; 1.139 URI), equivalente a sobrepoblación 10.852 y hacinamiento promedio 112%; además, 19.440 personas superaban el límite de 36 horas, y se reportaban 641 condenadas aún en estos centros. Este patrón coincide con la base constitucional y con el ECI extendido a CDT por la Corte, que identifica condiciones precarias e incompatibles con permanencias prolongadas en estaciones y URI (Corte Const. SU-122/22 y Auto 1271/25).

A partir de este diagnóstico y del marco constitucional, se desarrollan y expanden una serie de propuestas en clave de política pública con diseño institucional, salvaguardas de derechos humanos, propuestas normativas, implementación por fases, indicadores y matriz de riesgos.

Se recomienda priorizar en el corto plazo: (a) cumplimiento verificable de traslados y límites temporales en CDT conforme a la jurisprudencia y Autos de seguimiento, (b) reducción de la presión de entrada mediante límites efectivos a la prisión preventiva, (c) infraestructura territorial para sindicados y alternativas a la privación de la libertad para delitos de alta carga penitenciaria cuando sea compatible con derechos de víctimas y protección de población vulnerable (Corte Const., Auto 1096/24; Ley 65/1993; Ley 906/2004, art. 308 y Código Penal, art. 233).

### 1. Marco constitucional, ECI y estándares internacionales aplicables.

El marco constitucional impone límites y deberes positivos al Estado cuando priva de la libertad: la persona detenida preventivamente debe ser puesta a disposición del juez competente dentro de 36 horas, y el sistema debe organizarse para impedir que la detención transitoria se transforme en reclusión prolongada sin condiciones mínimas (Constitución, art. 28). Esta regla se integra con la obligación estatal de garantizar condiciones compatibles con dignidad humana y prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes; especialmente en contextos de sujeción especial, tema reiterado por la jurisprudencia sobre el ECI penitenciario y carcelario (Corte Const., T-388/13; Corte Const., T-762/15).

La Corte Constitucional declaró en 2013 un nuevo ECI en el sistema penitenciario y carcelario, caracterizado por violaciones masivas y generalizadas, omisiones prolongadas, prácticas institucionalizadas inconstitucionales, ausencia de medidas estructurales suficientes y necesidad de coordinación interinstitucional y presupuestal (Corte Const., T-388/13). En 2015 reiteró el ECI y profundizó la exigencia de una política criminal coherente -no meramente reactiva- como condición de superación sostenible del ECI (Corte Const., T-762/15).

En 2022 extendió el ECI a los CDT, al constatar una vulneración sistemática y generalizada en estaciones, subestaciones, URI y lugares similares, con problemas como hacinamiento, insuficiencia de custodia, ausencia de separación, deficiencias sanitarias, fallas en salud y dependencia de familiares para insumos básicos (Corte Const., SU-122/22 y Auto 1271/25).

Los Autos relevantes de seguimiento operativizan la ruta de cumplimiento y permiten diseñar medidas de política con trazabilidad:

- I. **Auto 1096/24:** adopta medidas frente a la vulneración masiva en CDT y evalúa responsabilidades de entidades nacionales y territoriales en traslados, condiciones y provisión de mínimos (Corte Const., Auto 1096/24).
- II. **Auto 1745/24:** reorganiza y reorienta estrategia para superar ECI penitenciario y carcelario, con hallazgos críticos y órdenes estructurales (Corte Const., Auto 1745/24).

- III. **Auto 714/25:** evalúa cumplimiento de órdenes SU-122/22 y Auto 1096/24, declara incumplimientos y ordena cronogramas verificables de traslados (Auto 714/25).
- IV. **Auto 897/25:** adopta medidas urgentes para garantizar alimentación en CDT ante riesgo de vulneración masiva; además, recoge y cita órdenes de traslados desde (Auto 714/25 y 897/25).

A nivel internacional, el estándar mínimo de trato penitenciario se articula con: (i) **Reglas Nelson Mandela** (Reglas Mínimas de la ONU), que fijan parámetros sobre condiciones materiales, salud, disciplina, sanciones, inspección, y trabajo penitenciario (Web: ONU, Reglas Mandela A/RES/70/175); (ii) **UNODC**, que ofrece guía técnica para gestión de personas vinculadas a extremismo violento y prevención de radicalización en prisión, enfatizando evaluación/clasificación, seguridad física-procedimental-dinámica, capacitación del personal y programas de desvinculación y reintegración (UNODC, Handbook on Violent Extremist Prisoners) y (iii) **OIT** sobre trabajo forzoso: el Convenio núm. 29 excluye del concepto de trabajo forzoso el trabajo penitenciario sólo si se realiza bajo supervisión y control de autoridad pública y si la persona no es “cedida o puesta a disposición” de privados; la OIT ha reiterado el carácter acumulativo de ambas condiciones (OIT, Convenio C029, art. 2(2)(c); OIT, ILO standards on forced labour).

## 2. Diagnóstico del sistema y del problema público.

La crisis presenta dos “cuellos de botella” interdependientes: sobrepoblación intramural (capacidad vs población) y desbordamiento de CDT (captura → permanencias prolongadas por falta de cupos y traslados). En el sistema intramural nacional, el diagnóstico base de julio de 2025 registra 81.139 cupos vs 104.602 personas intramuros (28,9% hacinamiento) y una composición fuertemente determinada por el stock de condenados y sindicados (84.819 condenadas; 19.266 detenidas preventivamente; 517 en actualización). La Corte, al usar tableros del INPEC, evidencia que la sobrepoblación permanece como patrón estructural y la vincula a riesgos sanitarios y de derechos (Corte Const., Auto 1855/25).

En CDT, la brecha es más severa: con 9.684 cupos para 20.536 personas (112% hacinamiento promedio), 19.440 superan 36 horas y aún se registran condenados (641), lo cual contraviene el diseño constitucional y los parámetros del ECI extendido a CDT (CDT, información Policía Nacional, 02-jul-2025; Corte Const., SU-122/22).

El propio seguimiento judicial enfatiza que las condiciones en CDT suelen ser peores que otras instituciones de reclusión y que hay insuficiencia de infraestructura,

servicios y custodia, con afectaciones a salud, alimentación, higiene y seguridad (Corte Const., Auto 1271/25 y 1096/24).

En gobernanza y financiación, el diagnóstico base identifica insuficiencia presupuestal y fragmentación de fuentes. Para 2025 se reporta una apropiación presupuestal de la USPEC de \$1.939.836.799.304, con \$1.521.986.600.000 en funcionamiento y \$417.850.199.304 en inversión. En paralelo, la transición reciente de responsabilidades de alimentación en CDT ha mostrado vulnerabilidad fiscal territorial y necesidad de medidas urgentes para prevenir interrupciones, objeto de órdenes judiciales (Corte Const., Auto 897/25).

En respuesta estructural, el país aprobó un marco de política pública específico: el **CONPES 4157** como hoja de ruta para humanización y resocialización (aprobado el 3 de septiembre de 2025), con horizonte 2025–2033 y costo indicativo cercano a \$4,45 billones, lo cual fija un marco de inversión y coordinación interinstitucional aplicable a la superación del ECI (DNP, CONPES 4157, PDF). Esta política y los autos de seguimiento imponen una condición clave al diseño propuesto: pasar de planes declarativos a metas verificables, cronogramas ejecutables y fuentes de financiación trazables (Corte Const., Auto 897/25 y 1096/24).

### 3. Tabla de diagnóstico cuantitativo consolidado (base de política).

Indicador	Valor	Corte/fecha
Cupos intramural ERON (orden nacional)	81.139	Jul-2025
Población intramural ERON	104.602	Jul-2025
Sobrepoblación intramural	23.463	Jul-2025
Hacinamiento intramural	28,9%	Jul-2025
Hacinamiento intramural (referencia)	28,4%	Nov-2025
PPL en prisión domiciliaria	56.714	Jul-2025
PPL con vigilancia electrónica	6.139	Jul-2025
Cupos CDT (estaciones+URI)	9.684	02-jul-2025
Población CDT (estaciones+URI)	20.536	02-jul-2025
Hacinamiento CDT (promedio)	112%	02-jul-2025
Personas en CDT >36 horas	19.440	02-jul-2025
Condenados en CDT	641	02-jul-2025
Apropiación USPEC total	\$1,939,836,799,304	2025

#### 4. Análisis comparado internacional y lecciones aplicables.

##### 4.1. Cuerpos penitenciarios con naturaleza civil y disciplina tipo policía.

En derecho comparado, es frecuente que el sistema de custodia y seguridad penitenciaria tenga rasgos “policiales” (mando, doctrina, carrera, disciplina), sin que ello implique necesariamente adscripción a ministerios de defensa ni militarización plena.

El caso de Italia muestra un **Corpo di Polizia Penitenziaria** dentro de la estructura del Ministerio de Justicia y del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, con funciones propias de gestión de personal, reglamentación y planificación de planta (Ministero della Giustizia, DAP – Corpo di Polizia Penitenziaria). Este ejemplo sugiere una lección institucional: **es posible** construir un cuerpo con identidad y carrera robusta, compatible con DD. HH., sin desplazar la rectoría penitenciaria fuera del sector justicia.

Francia confirma otra variante: el sistema penitenciario se ubica en el **Ministerio de Justicia**, que gestiona reclutamiento y carrera del personal penitenciario (“surveillants pénitentiaires”) y ha implementado reformas de carrera y revalorización ocupacional, lo que evidencia que la profesionalización puede lograrse por vía de gestión pública y estatuto laboral, sin “dualizar” autoridad civil y seguridad (Ministère de la Justice, reclutamiento surveillants).

##### Lecciones para Colombia.

- I. Separar conceptualmente el “civil armado” de “militar”: la clave son control civil, reglas de uso de fuerza, formación y rendición de cuentas, más que el apellido institucional
- II. La ubicación sectorial en justicia facilita coherencia con resocialización y garantías, pero exige capacidades robustas de seguridad y anticorrupción; pero esta ubicación facilita la formación de sindicatos dentro del cuerpo de custodia.
- III. Cuando se pretende una disciplina tipo policía, se requiere un estatuto integral de carrera y control interno con estándares de derechos, además de monitoreo externo.

##### 4.2. Unidades especializadas para terrorismo y “violent extremist prisoners” (VEP).

UNODC recomienda que la gestión de internos asociados a extremismo violento se base en condiciones carcelarias alineadas con estándares mínimos, sistemas eficaces de evaluación y clasificación, seguridad física/procedimental/dinámica, capacitación profesional del personal, prevención de corrupción y programas de desvinculación/desradicalización con apoyo interdisciplinario y planes de

reintegración post-egreso (UNODC, Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners).

**La lección esencial es que un pabellón especializado no puede ser solo infraestructura: debe ser un régimen integral con decisiones revisables, garantías procesales y programas, evitando aislamiento prolongado injustificado y discriminación.**

#### 4.3. Concesiones/APP y trabajo penitenciario: límites por derecho y OIT.

El trabajo penitenciario puede ser un eje de resocialización, pero cuando se articula con concesiones o participación privada debe respetar límites de prohibición de trabajo forzoso. La OIT establece que el trabajo exigido como consecuencia de condena sólo escapa a la noción de trabajo forzoso si concurren **dos condiciones**: supervisión/control de autoridad pública y que la persona no sea cedida o puesta a disposición de privados; la OIT además advierte que la prohibición aplica incluso cuando el taller está dentro de la cárcel si es administrado por empresa privada sin salvaguardas (OIT, Convenio C029, art. 2(2)(c); y OIT, ILO standards on forced labour).

En Colombia, la figura de APP está regulada por Ley 1508 de 2012 y su retribución está condicionada a disponibilidad de infraestructura y niveles de servicio; esto permite diseñar contratos que incentiven cumplimiento verificable y calidad, siempre que el Estado preserve el núcleo de coerción legítima y control (Ley 1508/2012 y Decreto 1082/2015).

#### 4.4. Tabla comparativa resumida de modelos internacionales relevantes.

País/modelo	Ubicación institucional	Naturaleza/carrera	Lección principal para Colombia
Italia – Polizia Penitenziaria	Ministerio de Justicia (DAP)	Policía penitenciaria con estructura de personal y formación especializada	Profesionalización “tipo policía”.
Francia – personal penitenciario	Ministerio de Justicia	Reforma de carrera/reclutamiento (“surveillants”)	La carrera y condiciones laborales impactan seguridad y gobernanza
ONU/UNODC – VEP	Norma técnica internacional	Gestión basada en evaluación, seguridad dinámica y programas	Unidades VEP requieren clasificación y programas, no solo aislamiento
OIT – trabajo penitenciario	Norma internacional	Excepción estricta a “trabajo forzoso”	APP con trabajo debe asegurar control

## Propuestas.

Esta sección desarrolla las propuestas, integrándolas con: (a) órdenes y seguimiento del ECI; (b) diagnóstico cuantitativo (Adjunto) y lineamientos de política nacional (CONPES 4157); y (c) estándares ONU/OIT. La lógica de intervención se organiza por “cadena de valor” de la privación de libertad: **entrada** (política carcelaria y prisión preventiva) → **asignación** (sindicados o condenados) → **estancia** (condiciones y seguridad) → **salida** (resocialización, reincidencia, egreso).

Reforma integral a la política criminal y medidas para atender el ECI en CDT, cárceles y penitenciarias.

La reforma integral debe responder a una tensión probada por la Corte: la política criminal “reactiva” y de expansión punitiva genera presión de entrada sin capacidad institucional suficiente, reproduciendo el ECI (Corte Const., T-762/15 y T-388/13). En consecuencia, el eje de política criminal debe incluir un marco de priorización penal y un presupuesto normativo de uso excepcional de la privación de libertad, especialmente en fase previa al juicio.

Propuesta de diseño: adoptar un **Marco de Política Criminal Basada en Capacidad** con reglas explícitas de “no expansión sin financiación”, alineado con los instrumentos de planificación (CONPES 4157) y con la arquitectura del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario regulada en Ley 65 de 1993. Esto puede operacionalizarse mediante:

- I. Una “cláusula fiscal penitenciaria” para nuevas penas privativas.
- II. Análisis ex ante de impacto penitenciario de reformas penales (cupos, costos, personal).
- III. Metas verificables de reducción de CDT >36h, priorizando traslados de condenados y población vulnerable, en línea con decisiones de seguimiento.

Liquidación del INPEC y transformación en Cuerpo Civil Armado adscrito al Ministerio de Defensa: opciones, riesgos y salvaguardas.

### 1) Punto de partida legal nacional.

La Ley 65 de 1993 organiza el sistema penitenciario y carcelario e incluye elementos de carrera penitenciaria, formación y funciones del cuerpo de custodia. En sus principios se afirma la excepcionalidad de la detención preventiva y se fijan

componentes institucionales del sistema nacional. Cualquier transformación debe ser compatible con la Constitución y con el ECI.

## 2) Riesgo constitucional central:

Crear un “cuerpo armado permanente de naturaleza civil” distinto de la Policía puede tensionar el diseño constitucional de Fuerza Pública y Policía. La Constitución reconoce expresamente que la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil y ordena que la ley determine su régimen de carrera, prestacional y disciplinario (Constitución, art. 218). A su vez, la jurisprudencia diferencia finalidades de fuerzas militares y policía dentro de la Fuerza Pública (Corte Const., C-214/17). Por tanto, una reforma que “mimeticé” la Policía puede enfrentar objeciones por duplicidad funcional o por redefinir, de facto, el concepto constitucional de Fuerza Pública.

## 3) Transformaciones institucionales:

Se propone escindir funcionalmente el INPEC en dos componentes y, de manera concurrente, suprimir la USPEC para crear una única entidad adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, que concentre administración, resocialización, infraestructura/suministros y, como eje misional, un modelo de empleo pleno para las personas privadas de la libertad.

**3.1. Componente de custodia y seguridad.** Transformar el actual cuerpo de custodia en un Cuerpo Especial de Seguridad y Custodia Carcelaria y Penitenciaria (“Policía Nacional Carcelaria y Penitenciaria”), con doctrina, formación, carrera y disciplina reforzadas, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con naturaleza civil y misión estrictamente de custodia carcelaria y penitenciaria. Este cuerpo concentra vigilancia intramuros, control de accesos, manejo de incidentes, seguridad en pabellones de alta peligrosidad, traslados internos y protocolos de uso diferenciado de la fuerza, bajo estándares verificables.

**3.2. Única entidad civil (reemplazo de la USPEC) para administración, resocialización e infraestructura/suministros.** Crear una Entidad Nacional de Administración Carcelaria, Penitenciaria, Servicios y Resocialización, adscrita al Ministerio de Justicia, que sea la misma entidad que reemplaza integralmente a la USPEC y asuma tres macrofunciones: **(i) Administración penitenciaria y gestión del sistema (no armada):** Dirección operativa y administrativa de establecimientos (sin custodia armada), gestión de cupos, clasificación administrativa, coordinación con jueces y autoridades del sistema, interoperabilidad de información y gobernanza del sistema penitenciario y carcelario; **(ii) Tratamiento y resocialización:** Diseño y ejecución del modelo de tratamiento penitenciario; salud intramuros; educación; formación para el empleo; atención psicosocial; enfoque diferencial; programas de reintegración y seguimiento de resultados postpenitenciarios y **(iii) Infraestructura y provisión de bienes y servicios (función USPEC integrada):** Construcción,

ampliación, adecuación, dotación y mantenimiento de la infraestructura; y contratación/gestión de bienes y servicios requeridos para la operación (alimentación, aseo, mantenimiento, servicios generales, tecnología, conectividad, logística y suministros), garantizando continuidad, calidad y trazabilidad contractual.

**3.3. Misión estructural: “empleo pleno penitenciario” y economía de resocialización.** Se incorpora como parte fundamental de la misionalidad de la nueva entidad civil un Sistema Nacional de Empleo Pleno para Personas Privadas de la Libertad, entendido como un modelo productivo obligatorio en la planeación y operación de cárceles y penitenciarías, orientado a que la población privada de la libertad en capacidad de trabajar esté vinculada a actividades laborales remuneradas y formativas. Ese sistema debe garantizar que del trabajo se derive un **salario** con destinación regulada, de modo que permita simultáneamente:

- I. **Sufragar los costos de su privación de la libertad**, bajo un esquema transparente y proporcional que no desnaturalice la finalidad resocializadora ni se convierta en sanción económica encubierta.
- II. **Crear un capital de salida** (ahorro acumulado) que se entregue al recuperar la libertad, como herramienta de reinserción y reducción de reincidencia.
- III. **Contribuir al sostenimiento de su familia**, especialmente cuando existan obligaciones alimentarias u otras cargas familiares verificables.
- IV. **Reparar a las víctimas**, mediante mecanismos de destinación directa o fondos de reparación, en armonía con decisiones judiciales y con la política de justicia restaurativa.

La nueva entidad será responsable de diseñar la cadena completa del modelo: identificación de perfiles laborales, certificación de competencias, oferta productiva intramuros, alianzas con sector privado, compras públicas, comercialización de bienes/servicios, trazabilidad de ingresos y un esquema de cuentas individuales para la distribución del salario conforme a reglas legales predeterminadas. En este esquema, se privilegiará el trabajo intramuros que necesite el establecimiento de reclusión y que pueda ser desarrollado por los privados de la libertad.

4) APP/PPP como instrumento para infraestructura, servicios y productividad.

La nueva entidad (reemplazo USPEC) deberá promover, estructurar, contratar y supervisar esquemas de APP/PPP como herramienta principal para: (i) acelerar infraestructura y mantenimiento; (ii) profesionalizar servicios no coercitivos; y (iii) habilitar ecosistemas productivos intramuros (talleres, formación, líneas de producción, logística), con pagos por desempeño vinculados a indicadores de calidad y de inserción laboral efectiva.

5) Regla indelegable: fronteras claras entre seguridad y administración.

La entidad civil no ejerce custodia armada ni uso de la fuerza, funciones reservadas al Cuerpo Especial de Seguridad y Custodia Carcelaria y Penitenciaria. A su vez, el

cuerpo de seguridad no dirige o ejecuta los programas de tratamiento, salud, trabajo, resocialización, contratación de bienes/servicios o APP/PPP. Esta separación asegura un enfoque civil de la resocialización y evita “zonas grises” en responsabilidades.

Con este diseño, la reforma queda cerrada: un solo actor civil concentra administración, resocialización, infraestructura y abastecimiento, y además lidera el empleo pleno penitenciario como columna vertebral de la resocialización; mientras que un actor especializado concentra la custodia y seguridad, con profesionalización y mando reforzados, bajo adscripción a Defensa y naturaleza civil armada.

## Salvaguardas mínimas transversales.

### 1) Control civil y rendición de cuentas.

Inspectoría general independiente, régimen disciplinario compatible con estándares de debido proceso, y trazabilidad de uso de fuerza.

### 2) Monitoreo independiente.

Inspecciones periódicas y públicas (con protección de datos) en línea con estándares de inspección y transparencia; la Corte Constitucional ha insistido en verificación y seguimiento estructural en el ECI.

### 3) Formación obligatoria.

En DD. HH. y Reglas Mandela para todo el personal.

### 4) Separación funcional.

Prohibición expresa de usar CDT como “cárceles de facto” y obligación de traslados con cronogramas y metas verificables (Corte Const., Auto 1096/24 y 897/25).

Construcción de pabellones exclusivos para terrorismo con régimen especializado y garantías procesales.

Se propone crear **unidades especializadas** dentro de ERON (no CDT) para personas condenadas o procesadas por terrorismo y por perfiles VDP (extremismo violento asociado a violencia), bajo tres principios: (i) gestión de riesgo (no castigo adicional), (ii) revisión judicial periódica de la clasificación y de medidas restrictivas, y (iii) programas de desvinculación y rehabilitación.

### 1) diseño operativo mínimo (estándar UNODC + Reglas Mandela).

- I. **Evaluación y clasificación** inicial y periódica basada en conducta, influencia, redes, riesgo de reclutamiento, vulnerabilidad y necesidades; evitar categorizaciones automáticas por el solo tipo penal (UNODC Handbook VEP).

- II. **Seguridad dinámica:** equipos estables, entrenamiento especializado, inteligencia penitenciaria y planes individuales, reduciendo dependencia de medidas puramente físicas como aislamiento prolongado (UNODC Handbook VEP).
- III. **Garantías procesales:** acto administrativo motivado de clasificación, notificación, posibilidad de contradicción, recurso y revisión judicial.
- IV. **Programas de desradicalización/desvinculación:** intervención interdisciplinaria (psicología, trabajo social, educación, mediación religiosa laica cuando aplique), con enfoque de reintegración y no discriminación (UNODC Handbook VEP y Reglas Mandela).
- V. **Prohibición de permanencia en CDT:** cualquier gestión VDP debe ocurrir en ERON; CDT solo cumple función transitoria bajo el art. 28 C.P. (Constitución, art. 28).

Implementar cárceles por concesión (APP) con resocialización y trabajo penitenciario.

#### 1) Marco legal y límites OIT/ONU.

La política de concesiones debe partir de un axioma: **la privación de la libertad y el núcleo coercitivo (custodia, disciplina, uso de fuerza)** deben permanecer en el Estado. La APP debe enfocarse en: infraestructura (DBFM/DBFOM), mantenimiento, alimentación, lavandería, servicios públicos, conectividad, y eventualmente la operación de **talleres productivos**, pero bajo condiciones de voluntariedad, remuneración y control público.

**Marco jurídico habilitante:** la Ley 1508 de 2012 define APP y permite contratos para proveer bienes públicos y servicios asociados, con pagos condicionados a disponibilidad y niveles de servicio; su reglamentación (Decreto 1082) define indicadores, estándares y niveles de servicio, útiles para KPI contractuales (Ley 1508/2012 y Decreto 1082/2015).

#### 2) Condiciones de DD. HH. y OIT para trabajo penitenciario.

- I. **No servidumbre / no trabajo forzoso:** Colombia prohíbe esclavitud y servidumbre (Constitución, art. 17).
- II. **Límite OIT:** el trabajo penitenciario solo es compatible como excepción si hay control público y no “puesta a disposición” de privados (OIT C029, art. 2(2)(c); ILO standards on forced labour).
- III. **Reglas Mandela:** el trabajo debe ser parte del tratamiento, no castigo, con condiciones seguras y orientación a reintegración (Reglas Mandela).

#### 3) Diseño contractual recomendado para APP penitenciarias.

- I. El concesionario responde por infraestructura y servicios “no coercitivos” con KPI de calidad y disponibilidad (Ley 1508).

- II. El Estado conserva custodia, disciplina, clasificación y uso de fuerza; crea una “unidad estatal supervisora” con auditorías permanentes (no especificado: dependencia exacta; propuesto).
- III. Trabajo penitenciario como “programa público” delegado: el privado puede operar logística/mercado, pero el vínculo laboral, la supervisión, la voluntariedad y el régimen disciplinario deben estar bajo autoridad pública, con remuneración transparente y mecanismos de ahorro/reparación a víctimas/familia (OIT).

Reforma al Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993): ejes de actualización.

Se propone una reforma focalizada de Ley 65 de 1993 en cinco ejes:

1) Título CDT (nuevo capítulo).

Definición, estándares mínimos (higiene, salud, agua, alimentación), límites de permanencia y obligación de trazabilidad y reporte público; articulación con órdenes SU-122/22 y autos de seguimiento (Corte Const., SU-122/22 y Auto 1096/24).

2) Separación de roles.

Reforzar separación sindicatos/condenados y reforzar responsabilidades territoriales en detención preventiva (Ley 65 reconoce cárceles/pabellones para detención preventiva a cargo territorial).

3) Profesionalización de custodia.

Estatuto de carrera, formación y bienestar, con estándares y control interno (Ley 65/1993).

4) Resocialización basada en evidencia.

Obligatoriedad de medición de reincidencia, cobertura de programas, y rutas de egreso (alineación con CONPES 4157).

5) Transparencia y anticorrupción.

Régimen de prevención de economías ilegales intramuros, coherente con la lectura del ECI sobre mercados ilegales por escasez y hacinamiento (Corte Const., T-388/13).

## Propuestas concretas (sinopsis normativa).

Reforma al Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004, Art. 308).

Además de reforzar el estándar probatorio, la motivación judicial y la incorporación de una herramienta de evaluación de riesgo con deber de preferir medidas menos

gravosas cuando sean idóneas, la reforma debe incluir un párrafo (o inciso) de procedencia obligatoria de la detención preventiva intramural para un núcleo de delitos especialmente graves y de alto impacto en seguridad pública, convivencia y protección de víctimas.

#### 1) Regla general.

El juez deberá: (i) exponer con precisión el soporte probatorio mínimo exigible; (ii) aplicar una evaluación estandarizada de riesgo (para fuga, obstrucción, reiteración, amenaza a víctima/testigos y riesgo comunitario); y (iii) justificar por qué una medida menos gravosa no neutraliza esos riesgos. La motivación deberá ser reforzada y verificable.

#### 2) Regla de “mano dura” (intramural obligatoria por catálogo).

Se propone incorporar una disposición expresa según la cual procederá la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión (intramural) —como regla obligatoria— cuando la imputación verse sobre cualquiera de los siguientes delitos (según el Código Penal, Ley 599/2000, en los artículos que indicas): genocidio (artículo 101); apología al genocidio (artículo 102); homicidio simple en modalidad dolosa, (artículo 103); homicidio agravado (artículo 104); feminicidio (artículo 104A); lesiones personales con pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro agravadas (artículo 116 en concordancia con el artículo 119); lesiones causadas con agentes químicos, ácidos y/o sustancias similares (artículo 116A); desaparición forzada simple (artículo 165); desaparición forzada agravada (artículo 166); secuestro simple (artículo 168); secuestro extorsivo (artículo 169); secuestro agravado (artículo 170); apoderamiento y desvío de aeronave, naves o medios de transporte colectivo (artículo 173); tortura (artículo 178); tortura agravada (artículo 179); desplazamiento forzado (artículo 180); desplazamiento forzado agravado (artículo 181); constreñimiento ilegal por parte de miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados (artículo 182A); tráfico de migrantes (artículo 188); trata de personas (artículo 188A); tráfico de niñas, niños y adolescentes (artículo 188C); uso de menores de edad para la comisión de delitos (artículo 188D); amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos (artículo 188E); delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales de que trata el Título IV; violencia intrafamiliar (artículo 229); hurto calificado (artículo 240); abigeato cuando se cometa con violencia sobre las personas (artículo 243); extorsión (artículo 244); entrenamiento para actividades ilícitas (artículo 341); terrorismo (artículo 343); terrorismo agravado (artículo 344); financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada (artículo 345); amenazas agravadas (artículo 347); fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones agravado (artículo 365); fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido de uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos (artículo 366); fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas,

biológicas y nucleares (artículo 367); empleo, producción, comercialización y almacenamiento de minas antipersonal (artículo 367A); ayuda e inducción al empleo, producción y transferencia de minas antipersonal (artículo 3678); corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico (artículo 372); delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes; y rebelión (artículo 467). O cuando se trate de los delitos de homicidio o lesiones personales bajo modalidad dolosa, delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, o secuestro, cometidos contra niños, niñas y adolescentes, según lo preceptuado en el artículo 199 de la Ley 1098 de 2006.

### 3) Regla de “mano dura” (no subrogado penal).

La ejecución de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada del condenado cuando haya cumplido una tercera parte de la condena y concurren los presupuestos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 38B del presente código, excepto en los casos en que el condenado pertenezca al grupo familiar de la víctima o en aquellos eventos en que fue sentenciado por los delitos de: genocidio (artículo 101); feminicidio simple y agravado (artículos 104A y 104B); delitos contra el derecho internacional humanitario (título II); desaparición forzada simple y agravada (artículos 165 y 166); secuestro extorsivo (artículo 169); tortura (artículo 178); desplazamiento forzado (artículo 180); tráfico de niñas, niños y adolescentes (artículo 188C); uso de menores de edad para la comisión de delitos (artículo 188D); tráfico de migrantes (artículo 188); trata de personas (artículo 188A); delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales (título IV); extorsión (artículo 244); concierto para delinquir agravado (artículo 340 -incisos 2, 3 y 4-); lavado de activos (artículo 323); terrorismo simple y agravado (artículos 343 y 344); financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada (artículo 345); fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso restringido, uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos (artículo 366); delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, salvo los contemplados en el artículo 375 y el inciso 2 del artículo 376.

En los casos de los imputados o condenados por los delitos del título XV que afecten el patrimonio del Estado no tendrán el beneficio de que trata este artículo, a menos que se acredite el pago del perjuicio causado o se garantice su reparación y se cancelen las multas correspondientes, o bien se apruebe su amortización.

### Plazos y consecuencias.

Ajustes para que vencimientos de términos y retrasos procesales produzcan sustitución automática por medidas no intramurales cuando no sea atribuible a la defensa.

Fortalecer medidas alternativas.

Vigilancia electrónica, detención domiciliaria, comparecencias y cauciones, articuladas con capacidad real de supervisión pública (Adjunto: 6.139 con vigilancia electrónica y 56.714 en domiciliaria, julio 2025).

## Propuesta 3. Medidas contra el vandalismo y la criminalidad en las calles.

Realidad y resumen.

Contexto.

El concepto de reincidencia tiene en el mundo múltiples aproximaciones según los *“intereses, necesidades y objetivos institucionales”*, conforme a [Ricaurte](#) (2019).

Según el [Ministerio de Justicia y del Derecho](#) (2019): *“Las formas de medir la reincidencia en crímenes y delitos pueden ser distintas, en particular porque no hay un concepto estandarizado del término”* (p. 6).

La literatura académica en Colombia ha analizado dos fenómenos relacionados pero distintos: **reincidencia** y **reiterancia** (o reiteración delictiva). Ambos conceptos aparecen en criminología, derecho penal y política criminal, pero tienen implicaciones diferentes para el sistema penal.

Para la mayoría de académicos colombianos, la reincidencia no se explica solo por falta de castigo, sino por una combinación de debilidad institucional, exclusión social y fracaso del sistema penitenciario para reintegrar a quienes salen de prisión.

En Colombia la reincidencia ni la reiterancia aparecen de manera autónoma en la ley penal colombiana. Aun así, ambas figuras son reconocidas, pero el sistema penal no está diseñado específicamente para tratar a los ofensores persistentes/reincidentes o “delincuentes habituales”.

Reincidencia.

La reincidencia no tiene un régimen autónomo propio, pero aparece en distintas normas del sistema penal, principalmente en el Código Penal (Arts. 263 y 319 - Ley 599 de 2000) y en la jurisprudencia constitucional (Sentencias [C-181/16](#) y [C-504/25](#)).

La reincidencia es volver a cometer un delito después de haber sido condenado por otro previamente. Según la Corte Constitucional *“es una recaída en el delito, por parte de quien ya había sido condenado penalmente con anterioridad, lo cual genera una reacción social y jurídica en términos punitivos”*.

Implica tres elementos: (i) una condena previa; (ii) un nuevo delito posterior; y (iii)

normalmente dentro de un período determinado. Por eso suele funcionar como circunstancia agravante de la pena<sup>1</sup>.

Una especie de valoración punitiva de la reincidencia es el estudio de los antecedentes penales en la etapa de dosimetría penal, los cuales surgen como atenuantes punitivos, y no constituyen una valoración sobre la personalidad del delincuente, como lo manifestó la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

En la sentencia C-504/25 la Corte reiteró que no existe una prohibición constitucional para valorar la reincidencia y que en el ámbito penal el legislador tiene margen de configuración para regular la reincidencia; sin embargo, recalcó que era inexecutable (i) obligar al juez a aumentar automáticamente la pena por antecedentes; (ii) excluir el cuarto mínimo de la pena de forma obligatoria; y (iii) fijar aumentos automáticos del marco punitivo.

En ese marco, la Corte reconoce que la reincidencia puede tener efectos jurídicos en:

#### 1) Beneficios penales.

Los antecedentes pueden influir en: suspensión condicional de la pena, prisión domiciliaria, libertad condicional, y subrogados penales.

#### 2) Valoración judicial no automática.

El juez puede considerar antecedentes como elemento contextual, siempre que no exista un efecto automático impuesto por la ley y exista motivación judicial.

#### 3) Evaluación de riesgo procesal.

Los antecedentes pueden influir en medidas de aseguramiento y evaluación del peligro para la comunidad.

### Reiterancia (reiteración delictiva).

La reiterancia (reiteración delictual) se refiere a la repetición de delitos sin que necesariamente exista una condena previa.

En el derecho penal colombiano no existe jurídicamente. Sin embargo, se utiliza operativamente cuando una persona comete varios delitos en diferentes momentos, pero aún no ha sido condenada por el primero. Por eso la reiteración delictiva tiende a relacionarse más con concurso de delitos, acumulación de penas o investigaciones simultáneas.

---

<sup>1</sup> En otros ordenamientos jurídicos como el Código Penitenciario y Carcelario (artículos 63, 128, 147); Estatuto General del Transporte (artículos 48 literal e, 49 literal e); Código Nacional de Transporte Terrestre (artículos 26 numerales 4º y 5º, 124, 131, 152, 154); El Código de Policía (artículos 108L, 158, 189, 206, 214, y 28 del Título IV adicionado por el artículo 11 del Decreto 522 de 1971), Ley 734 de 2002 (artículo 47), entre otros, se han establecido figuras sancionatorias en las que se valora la reincidencia como agravante punitivo.

Aunque no exista legalmente, las autoridades usan el concepto para: priorizar investigaciones o solicitar medidas de aseguramiento más fuertes. Por ejemplo, cuando una persona tiene muchas anotaciones, la Fiscalía puede argumentar ante el juez que existe

riesgo para la comunidad según el artículo 308 del Código de Procedimiento Penal Colombiano (Ley 906 de 2004).

Este fenómeno plantea un desafío para el sistema penal porque no constituye reincidencia en sentido estricto; pero puede evidenciar persistencia en el comportamiento delictivo.

## Problemática.

### 1) Vacío normativo sobre reincidencia.

Tras la decisión de la Corte Constitucional, no existe una regulación clara sobre cómo valorar las condenas previas. La política criminal debe reconocer la reiteración delictiva como indicador de riesgo.

### 2) Ausencia de regulaciones de la reiterancia (reiterancia delictiva).

El fenómeno de personas con múltiples procesos en curso no tiene tratamiento jurídico específico.

### 3) Débil capacidad institucional para identificar trayectorias delictivas persistentes.

Las bases de datos de Policía, Fiscalía, Rama Judicial e INPEC no están plenamente integradas.

## Propuesta.

Se propone un **modelo híbrido** que diferencie entre:

- I. **Reincidencia (derecho penal sustantivo)**. Valoración judicial de condenas previas en la determinación de la pena, sin incrementos automáticos.
- II. **Reiterancia (derecho procesal penal)**. Reconocimiento del riesgo de reiteración delictiva como criterio para decisiones procesales, especialmente en medidas de aseguramiento.

Este modelo permite responder a trayectorias delictivas persistentes respetando los principios constitucionales.

## Pasos a seguir.

Las reformas se concentrarían en la modificación, en principio, de tres normas principales: Ley 599 de 2000, Ley 906 de 2004 y Ley 65 de 1993.

### 1) Código Penal (Ley 599 de 2000).

Estas reformas regulan la reincidencia sin convertirla en agravante automática.

- I. **Artículo 61**: Incluir la persistencia delictiva como criterio de valoración dentro de la individualización judicial de la pena.
- II. Crear **artículo 61A**: Definición de reincidencia.

### 2) Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004).

Estas reformas introducen la reiteración delictiva como categoría procesal, compatible con la presunción de inocencia.

- I. **Artículo 308:** Incluir el riesgo de reiteración delictiva como criterio para medidas de aseguramiento.
- II. **Artículo 310:** Incorporar la reiteración de conductas punibles como elemento para evaluar peligro para la comunidad.
- III. Crear **artículo 310A:** Definición de reiteración delictiva.

3) Código Penitenciario (Ley 65 de 1993).

Estas reformas buscan reducir la reincidencia mediante programas de reintegración.

Adicionar disposiciones sobre:

- I. Programas de reducción de reincidencia.
- II. Reintegración social de personas condenadas.

**Anexo. Tabla Comparativa Reincidencia Colombia y otros Países**

País	Reincidencia	Reiterancia / reiteración	Naturaleza jurídica dominante	Observación clave
Colombia	Hoy <b>no opera como agravante general automática</b> del art. 58 CP tras la decisión de la Corte Constitucional sobre la reforma de 2022; sí sigue apareciendo indirectamente en la individualización de pena y en reglas sobre beneficios y antecedentes. El CPP usa antecedentes y peligro para la comunidad en medidas de aseguramiento. ( <a href="http://suin-juriscol.gov.co">suin-juriscol.gov.co</a> )	<b>No existe como categoría general autónoma</b> en el Código Penal. En la práctica se habla de “reiterantes” o “recurrentes” en política criminal y seguridad urbana, pero no como figura típica general.	Fragmentada: antecedentes, dosificación de pena, beneficios y cautelares.	Colombia tiene un tratamiento <b>menos sistemático</b> que los comparados. ( <a href="http://suin-juriscol.gov.co">suin-juriscol.gov.co</a> )  Es el modelo más claro de <b>reincidencia</b>

<b>España</b>	La reincidencia es una <b>agravante expresa</b> del art. 22.8 CP cuando el culpable ha sido condenado ejecutoriamente por delito comprendido en el mismo título y de la misma naturaleza. ( <a href="#">BOE</a> )	La práctica española distingue además la <b>multirreincidencia</b> y, en algunos delitos patrimoniales, ha endurecido el tratamiento del delincuente habitual por vías específicas.	Sustantiva: agravante penal expresa.	<b>como agravante codificada.</b> ( <a href="#">BOE</a> )  Es un modelo <b>flexible y judicial</b> , menos codificado dogmáticamente. ( <a href="#">legislation.gov.uk</a> )  Chile se parece más a España que a
<b>Reino Unido</b>	No hay una figura única de "reincidencia" como en los códigos continentales, pero la ley obliga a tratar las <b>relevant previous convictions</b> como factor agravante al sentenciar; además, las guías indican que su peso depende de la relevancia y del tiempo transcurrido. ( <a href="#">legislation.gov.uk</a> )	La idea de <b>persistent offender</b> aparece sobre todo en sentencing y ejecución, no como una categoría dogmática general equiparable a la reiterancia latinoamericana. ( <a href="#">legislation.gov.uk</a> )	De sentencing: antecedentes como agravante y gestión del riesgo.	
<b>Chile</b>	El Código Penal trata la reincidencia como	La <b>reiteración</b> suele manejarse más por	Mixta: agravante	

<b>País</b>	<b>Reincidencia</b>	<b>Reiterancia / reiteración</b>	<b>Naturaleza jurídica dominante</b>	<b>Observación clave</b>
-------------	---------------------	----------------------------------	--------------------------------------	--------------------------

	<p>agravante en el art. 12 num. 14, 15 y 16; además, el art. 104 fija límites temporales para considerar ciertas reincidencias. Reformas recientes endurecieron efectos excluyendo el grado mínimo cuando concurren esas agravantes. (<a href="http://servicios.leychile.bcn.cl">servicios leychile.bcn.cl</a>)</p>	<p>pluralidad de delitos y reglas de determinación de pena que como categoría autónoma general; en sede cautelar chilena aparece también la habitualidad o profesionalidad delictiva en regímenes especiales/anteriores. (<a href="http://bcn.cl">bcn.cl</a>)</p>	<p>codificada + reglas de pena.</p>	<p>Colombia, aunque con técnica propia. (<a href="http://servicios.leychile.bcn.cl">servicios leychile.bcn.cl</a>)</p>
<p><b>Argentina</b></p>	<p>La <b>Ley 27.785</b> reformó el art. 50 CP: es reincidente quien haya sido condenado <b>dos o más veces</b> a pena privativa de libertad, siempre que la primera condena esté firme. (<a href="http://Boletín Oficial">Boletín Oficial</a>)</p>	<p>La misma ley introdujo la <b>reiterancia delictiva</b> como criterio procesal: en la evaluación de peligros procesales el juez debe tener especialmente en cuenta la coexistencia de una imputación con otros procesos en trámite. (<a href="http://Boletín Oficial">Boletín Oficial</a>)</p>	<p>Híbrida: sustantiva para reincidencia y procesal para reiterancia.</p>	<p>Es hoy el modelo regional más explícito de <b>separar reincidencia y reiterancia</b>. (<a href="http://Boletín Oficial">Boletín Oficial</a>)</p>
<p><b>México</b></p>	<p>El tratamiento no es completamente uniforme porque conviven el <b>Código Penal Federal</b> y los códigos estatales. En general, la reincidencia se usa como agravante o para consecuencias en ejecución; además existe la noción de <b>habitualidad</b> en varios ordenamientos.</p>	<p>La reiteración suele resolverse más por reglas de concurso, individualización y, en algunos sistemas locales, habitualidad.</p>	<p>Federalismo penal, muy disperso.</p>	<p>México ofrece menos claridad comparada a nivel nacional único.</p> <p>Perú es uno de los sistemas latinoamericanos más cercanos a una lógica de <b>delincuente</b></p>

<b>Perú</b>	El Código Penal peruano regula de manera expresa la <b>reincidencia</b> y la <b>habitualidad</b> , con consecuencias agravatorias y límites específicos.	La reiteración se acerca a la lógica de habitualidad o pluralidad reiterada de delitos.	Sustantiva y relativamente codificada.	<b>habitual.</b>
-------------	--	---	--	------------------

<b>País</b>	<b>Reincidencia</b>	<b>Reiterancia / reiteración</b>	<b>Naturaleza jurídica dominante</b>	<b>Observación clave</b>
<b>Brasil</b>	El Código Penal brasileño reconoce expresamente la <b>reincidência</b> y le da efectos en la dosimetría de la pena y en beneficios de ejecución.	La reiteración suele operar más por concurso y antecedentes, aunque la práctica judicial usa con fuerza los antecedentes y la reincidência en ejecución penal.	Sustantiva + ejecución penal.	Brasil combina codificación clara con fuerte impacto práctico en ejecución.

## Propuesta 4. Lucha contra el narcoterrorismo e impulso del PLAN COLOMBIA 2.0.

### Resumen y realidad.

#### Contexto.

- I. La Ley 418 de 1997 o Ley de Orden Público es una ley ordinaria que dotó al Estado colombiano de instrumentos para la búsqueda de la paz (convivencia, eficacia de la justicia y reincorporación) con grupos armados ilegales.
- I. Es hoy la columna vertebral (jurídica) de la política de paz en el país. Permite flexibilidad al Ejecutivo sin desmontar el orden constitucional.
- II. Nació como una respuesta pragmática al conflicto armado, creando un marco legal para que el Ejecutivo pueda combinar:
  - A. Diálogo político (autorizar acercamientos y negociaciones).
  - B. Incentivos jurídicos (establecer beneficios como indultos).
  - C. Herramientas de seguridad (regular zonas de ubicación o instrumentos de desmovilización).
- III. La última modificación con la Ley 2272 de 2022 (Ley de Paz Total) desbordó su

objetivo al mezclar grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

## Problemáticas.

- I. Ley fragmentada y sobrecargada.
- II. Mezcla GAO, GAOR, GDO y GDOR.
- III. Mezcla beneficios de justicia transicional y de justicia ordinaria.

## Consideraciones entorno a la evolución normativa de la Ley 418 de 1997.

La Ley 418 de 1997 surge como un marco jurídico necesario postconstitucional (1991) a la idea de poder desarrollar negociaciones con grupos al margen de la Ley y prever escenarios que durante la vigencia de los constantes Estados de Sitio bajo la constitución anterior se habían desarrollado vía Decretos y sin mayor participación del Congreso (con excepciones).

Desde la promulgación de la norma, el escenario se volcó para que dentro del primer año del cuatrienio de cada nuevo gobierno se hicieran las respectivas prórrogas, pero sobre todo las principales modificaciones conforme la tabla ya anteriormente descrita (interés político).

Sin embargo, se puede observar que los aspectos no son de giros rupturistas en las políticas de seguridad y convivencia salvo quizá dos excepciones: en primer lugar, la Ley 782 de 2002 (primer gobierno de Uribe) que trae estrictas adecuaciones en dos sentidos: fortalecimiento presupuestal para responder a las amenazas locales, así como disposiciones que respondieran a las afectaciones del orden público en los territorios (aseguramiento y respaldo financiero a afectados por accionar de los grupos armados). En segundo lugar, la Ley 2272 de 2022 que incorpora conceptos novedosos como el de Seguridad Humana y Paz Total, con disposiciones para negociar con grupos armados organizados dedicados a la criminalidad de gran impacto (una novedad en términos jurídicos). Finalmente, hay cambios menores en el caso de las normas.

Adicional a estos dos grandes parangones que representan hitos en materia de modificaciones a la Ley 418 de 1997, se evidencia que las Leyes 1738 de 2014 y 1941 de 2018 incorporan hitos novedosos frente al proceso de los Acuerdos de Paz de La Habana (la primera en su fase previa, y la segunda en lo que se refiere a su implementación).

Salvo los casos señalados, las modificaciones sucesivas a la Ley 418 de 1997 giran en torno a los siguientes aspectos:

- I. Regulación del servicio militar obligatorio.
- II. Disposiciones en materia de respaldo financiero a víctimas de actos que afecten el orden público.
- III. Delegación de negociadores de paz.
- IV. Indultos y articulación con la rama judicial frente a la situación jurídica de personas vinculadas a grupos en procesos de negociación.
- V. Fondos territoriales de Seguridad y Convivencia.

Finalmente, las modificaciones y prórrogas sucesivas, de la mano de los controles de constitucionalidad que realiza la Corte Constitucional han generado problemas en la técnica del documento jurídico que deberían llamar a que el legislador haga una actualización normativa que coordine la estructura del texto con la promulgación de una nueva norma íntegra que derogue las que le sean contrarias y armonice con otras disposiciones relacionadas.

Evolucion legislativa de la Ley 418 de 1997.

Ley Variable /	Ley 548 de 1999 Gov. Andrés Pastrana	Ley 782 de 2002 Gov. Álvaro Uribe V.	Ley 1106 de 2006 Gov. Álvaro Uribe V.	Ley 1421 de 2010 Gov. Juan Manuel Santos	Ley 1738 de 2014 Gov. Juan Manuel Santos	Ley 1941 de 2018 Gov. Duque Márquez	Ley 2272 de 2022 Gov. Petro Urrego
<b>Sobre la construcción de paz</b>	No trae cambios al respecto.	Concentra el criterio del gobierno nacional para avanzar en negociaciones con grupos armados con un amplio margen de discrecionalidad. Los criterios de determinación de Grupo Armado los fija en lo que establece el DIH al respecto.	No trae cambios al respecto	Establece las actividades de Desminado Humanitario en cabeza de civiles (Art.9).	No trae cambios al respecto	Faculta al Consejo de Seguridad Nacional para declarar zonas estratégicas de intervención integral (ZEII) en regiones afectadas por la criminalidad con el fin de proteger a la población. Estas zonas tendrán focalización de programas sin que riñan o confronten con los PDET y, donde coincidan, se articularán. También se prevé la creación del Gabinete de Paz que coordine la estrategia integral en los territorios priorizados de dichas ZEII, los PDET, PATR y PISDA, los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI).	Incorpora el concepto de seguridad humana en la Ley de Convivencia y Seguridad Ciudadana.  Establece el concepto de Paz Total incorporando diálogos con estructuras armadas organizadas dedicadas al crimen de alto impacto. (Art. 2).  Establece obligatoriedad del Capítulo de Programas de Paz en los Planes Locales Desarrollo (Art. 4).  En el marco de la Política de Paz Total se admiten acuerdos parciales en las mesas alternativas que se desarrollen (Art. 4 – Parágrafo 6).  Mantiene la figura del Gabinete de Paz y establece periodicidad bimestral.  Crea Regiones de Paz (Art. 7).

<p><b>Sobre la reconciliación y la reintegración</b></p>	<p>No trae cambios sustanciales al respecto</p>	<p>Establece criterios para que el gobierno nacional pueda otorgar indultos a quienes hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por hechos constitutivos de delito político, tanto como resultados de procesos de paz, así como decisiones de desmovilización individuales. (La Corte Constitucional validó el aparte en sentencia C-928 de 2005).</p>	<p>No trae cambios sustanciales al respecto</p>	<p>Actualiza los términos de indulto previstos en las modificaciones de la Ley 782 de 2002. Lo adapta a la normatividad del Estatuto de Roma en lo que atañe a los tipos penales que no pueden otorgarse vía indulto, pero mantiene su carácter de procesos de negociación o desmovilización individual.</p>	<p>No trae cambios sustanciales al respecto</p>	<p>Establece mecanismos transitorios de acción judicial para los ex integrantes de las FARC-EP que hayan hecho dejación de armas en el marco de los Acuerdos de La Habana y teniendo en cuenta que no ha entrado en vigencia la JEP. Para lo anterior suspende temporalmente órdenes de captura (PT 3 – Art. 3).</p>	<p>En el marco de la Política de Paz Total suspende totalmente las órdenes de captura supeditadas al comienzo de los diálogos (Art. 5 Parágrafo 2).</p>
<p><b>Sobre el mantenimiento del orden público</b></p>	<p>No trae cambios sustanciales al respecto</p>	<p>El gobierno cuenta con la facultad de decretar la caducidad unilateral de contratistas estatales que cedan a demandas y presiones de grupos armados, así como que cooperen con dichos grupos en los términos previstos taxativamente en el art. 31. También prevé la designación de alcaldes y gobernadores</p>	<p>Establece la obligatoriedad de autoridades locales y regionales de acatar las instrucciones dadas por el Ministerio del Interior en el marco de las denominadas Alertas Tempranas (no confundir con las actualmente emitidas por la Defensoría del Pueblo). Cfr. Art. 5.</p>	<p>No trae cambios al respecto</p>	<p>Sobre la caducidad decretada unilateralmente en casos de contratistas que hayan cooperado (<b>cursivas nuestras</b>) con grupos armados establece medidas de control contractual y judicial que respalden los derechos de la entidad contratante (exigibilidad de</p>	<p>No trae cambios sustanciales al respecto</p>	<p>No trae cambios sustanciales al respecto</p>

		por parte del presidente de la República en los casos en que las situaciones de orden público impidan la continuidad			clausula penal, por ejemplo, así como la prohibición de someter a laudo arbitral). Cfr. Art. 5.		
--	--	--	--	--	---	--	--

		democrática prevista en la Constitución (art. 35).					
<b>Cambios puntuales en aspectos de seguridad y defensa</b>	Prohibición taxativa de incorporar menores de 18 años a la prestación del servicio militar. Incluye medidas de aclaración al respecto y sanciones para la autoridad pública que ignore dicha disposición.	No trae cambios sustanciales al respecto	No trae cambios sustanciales al respecto	No trae cambios sustanciales al respecto	Establece modificaciones menores respecto a la incorporación de nacionales al servicio militar obligatorio permitiendo la homologación de tareas de salud en casos específicos (Art. 3). También aspectos procedimentales sobre el mismo tema.	Establece el empadronamiento de las armas de fuego que hayan sido amparadas en cualquier tiempo, con permiso de tenencia, porte y especiales. Además, crea el Registro Nacional de Identificación Balística (Art. 49 B).  También busca regular los inhibidores, bloqueadores y amplificadores de señales radioeléctrica	Crea el Servicio Social para la Paz (Art. 10 y ss).

						s en todos sus procesos de la cadena de fabricación, comercialización, etc. (Art. 49C).	
<b>Medidas de protección y prevención</b>	No trae cambios sustanciales al respecto	Establece el criterio de víctimas políticas de la violencia política, a aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas,	Perfecciona, estructura y organiza con mayor solidez el "Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía", mediante el cual se les	No trae cambios sustanciales al respecto	No trae cambios sustanciales al respecto	No trae cambios sustanciales al respecto	No trae cambios sustanciales al respecto

		<p>combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. A su vez incluye a los desplazados en los términos de la Ley 387 de 1997.</p> <p>También establece medidas respecto el aseguramiento y los créditos para recuperar bienes muebles e inmuebles afectados en virtud de situaciones de orden público.</p> <p>También crea un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, conforme categorías de grupos políticos, activistas sociales, cívicos o comunales, defensores</p>	<p>otorgará protección integral y asistencia social, lo mismo que a sus familiares.</p> <p>Es una reestructuración mucho más organizada de las normas dispuestas en el acápite inmediatamente anterior.</p>				
--	--	---	---	--	--	--	--

		de derechos humanos y testigos de violaciones a dichos derechos (art. 28).					
--	--	--	--	--	--	--	--

<p><b>Medidas financieras de la seguridad y la convivencia</b></p>	<p>Mantiene la administración del Fondo de Seguridad y Convivencia (FONSECON) en el Ministerio del Interior, pero desarrolla algunas especificidades en torno a su administración, así como admite su delegación.</p>	<p>Para lo anterior, imparte instrucciones sobre partidas en el PGN con destino a la Red de Solidaridad (vigente en los términos de la Ley 387 de 1997), así como al Instituto de Fomento Industrial (IFI).</p> <p>Establece además una contribución del 5% del valor del contrato de obra pública (o adición de estos) para la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales con entidades de derecho público (art. 37).</p> <p>Crea Fondos Cuenta Territoriales del FONSECON (art. 38).</p>	<p>Modifica en el caso de contratantes con entes territoriales la aportación a un 2,5%.</p> <p>A nivel nacional, prevé la contribución de 5% establecida en la Ley 782 de 2002. (Art. 6).</p>	<p>En lo que atañe a las pólizas de seguro que se deban exigir en casos de afectaciones de orden público amplió su aplicación a tipo de transporte (no solo terrestre) y aclaró las condiciones para víctimas de los actos, o en casos en que la alteración del orden público lo amerite</p>	<p>No trae cambios sustanciales al respecto</p>	<p>No trae cambios sustanciales al respecto</p>	<p>De conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-101 de 2022 ratifica la condescendencia en el cobro de tasas o sobretasas por seguridad que estén cobrando los entes territoriales conforme lo dispuesto por el Tribunal Constitucional (Art. 12)</p>
--	---	---	---	--	---	---	---

<p><b>Aspectos de técnica legislativa o control constitucional o creación de nuevos espacios</b></p>	<p>No trae cambios sustanciales al respecto</p>	<p>Establece facultades extraordinarias para el Fiscal General de la Nación en lo que atañe a la investigación en situaciones de orden público, tales como: (i) Ordenar el cambio de identidad de la persona que se someta al programa de protección de testigos;</p>	<p>No trae cambios sustanciales al respecto</p>	<p>Estableció un espacio de control al desarrollo de actividades de paz. En ese sentido, el art. 7 prevé que las mesas directivas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara</p>	<p>Establece modificaciones en lo que atañe al título sobre adjudicación de reservas y baldíos en los términos de las modificaciones orgánicas de la Rama Ejecutiva del Poder Público y los plazos previstos en la normatividad</p>	<p>Se crea el Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organización de Delito Transnacional y Terrorismo como una instancia de coordinación interinstitucional tanto en el nivel estratégico como ejecutivo operativo con el objetivo de perseguir y</p>	<p>Crear el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas con un plazo inicial de 12 meses (prorrogables).  El objetivo de dicho programa es la entrega voluntaria al Departamento de Control y Comercio de Armas y Explosivos (DCCAE) de armas de fuego</p>
--	---	---	---	---	---	---	---

		<p>(ii) ordenar la expedición de documentos que reemplacen a los que ya tenía; (iii) ordenar a los Organismos de Seguridad del Estado brindar la protección necesaria al admitido en el programa y a su núcleo familiar; (iv) destinarle como domicilio permanente o transitorio, instalaciones que considere adecuadas.; (v) disponer la modificación de los rasgos físicos de la</p>		<p>conformen de manera pluripartidista una comisión accidental con el objeto de recibir las quejas que se susciten y revise los informes que se soliciten al Gobierno Nacional.  Establece mayores regulaciones para los Fondos de Seguridad y Convivencia Territoriales (Art. 6).</p>	<p>procesal vigente (Arts. 4 y ss).</p>	<p>desmantelar las redes de dinero y bienes de origen ilícito o empleados en actividades ilícitas, lavado de activos y financiación de terrorismo, a través del trabajo conjunto y coordinado de la Fuerza Pública, los organismos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia, la Fiscalía General de la Nación y las autoridades judiciales. La Secretaría Técnica del</p>	<p>fabricadas, hechizas, artesanales, legales o irregulares, bajo incentivos de anonimato, ausencia de responsabilidad penal por porte, estímulos económicos para quienes cuenten con permiso de porte en las condiciones del Decreto Ley 2535 de 1993 o el que haga sus veces.</p>
--	--	--	--	--	---	--	---

		<p>persona que pudieran permitir su identificación, entre otros. (Art.42).</p>				<p>Centro será ejercida por la Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF. (Art. 49 A).</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--

## Propuesta.

Nueva Ley de Orden Público (“Orden para la paz” o Ley de Orden Público 2.0).

### 1) Objetivo:

Organizar y modernizar el marco de la paz para que funcione.

### 2) Puntos de foco.

- I. **Codificación y depuración:** Unificar todas las reformas en un solo texto ordenado y coherente.
- II. **Separación de regímenes jurídicos:** Un régimen para actores con motivación política; y otro distinto para estructuras puramente criminales (sometimiento o sujeción a la justicia - e.g. Ley 1908 de 2018).
- III. **Condicionabilidad verificable:** Beneficios jurídicos atados a resultados: (i) Reducción real de violencia. (ii) Desmantelamiento de economías ilegales. (iii) Entrega de bienes y reparación.
- IV. **Controles institucionales:** Acompañamiento y supervisión del Congreso; y participación de órganos independientes.
- V. **Veeduría ciudadana.** Seguimiento y control social para legitimar el proceso.

# Propuesta 5. Justicia cercana, ágil y descentralizada.

## Resumen y realidad.

### Contexto.

Según la Encuesta de Necesidades Jurídicas del DNP, DANE y MinJusticia (2020–2022) y la Encuesta de Necesidades y Satisfacción con la Justicia de HiiL/USAID (2023–2024), ocho de cada diez colombianos tienen necesidades jurídicas insatisfechas: el 80,2 % de los problemas declarados quedó sin solución y el 56 % de las personas no emprendió ninguna acción, principalmente por desconocimiento de las rutas de acceso y percepción de complejidad del sistema. El 83 % de las necesidades declaradas se concentra en cinco categorías: delitos patrimoniales, salud, servicios públicos, vivienda y conflictos familiares.

### Problema.

Una justicia lejana e inaccesible.

#### 1) Problemas principales.

La siguiente tabla sintetiza los cinco problemas justiciables más frecuentes, su magnitud y posibles soluciones desde el ejecutivo:

Problema	Casos	Institución	Solución desde el Ejecutivo
Delitos patrimoniales (hurtos, estafas, fraudes)	3.695.056	Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)	Fortalecer acciones de protección colectiva del consumidor y procedimientos sumarios para fraudes masivos, resolviendo miles de casos con una sola actuación administrativa.
Conflictos de salud (cobertura, calidad, oportunidad)	714.649	Superintendencia Nacional de Salud	Activar y difundir masivamente las funciones jurisdiccionales de la Supersalud (Ley 1122/2007) como alternativa a la tutela. Retomar el piloto para el manejo de tutelas en salud implementado por el Consejo Seccional de la Judicatura de Caldas en los años 2018 y 2019..

Servicios públicos domiciliarios	407.063	Superservicios + Casas de Justicia	Crear mecanismos de conciliación independiente entre usuarios y empresas prestadoras, con procedimientos gratuitos y simplificados. Ampliar facultades sancionatorias.  Función jurisdiccional de la SIC en materia de consumo.
Vivienda (arriendos, propiedad horizontal, vecinos)	311.130	MinJusticia + Inspecciones de Policía	Escalar la red de conciliadores en equidad para conflictos cotidianos. Fortalecer la capacidad técnica de las inspecciones de policía bajo el Código de Policía (Ley 1801/2016).
Conflictos familiares (alimentos, custodia, VIF)	278.510	Comisarías de Familia + ICBF	Aumentar la dotación de personal de las Comisarías de Familia y fortalecer la conciliación extrajudicial en asuntos de familia a través de centros de conciliación y Defensores de Familia.

## Propuesta.

La justicia llegará a tu municipio. Construiremos Casas de Justicia y sedes judiciales donde hoy no las hay, para que nadie tenga que viajar horas buscando un juez. Queremos una justicia que haga presencia en la comunidad, resolviendo conflictos en tu barrio o vereda de forma rápida y amigable. ¡Una justicia de puertas abiertas, ahí donde la gente la necesita!

## Explicación técnica.

Esta propuesta busca acercar físicamente la justicia al ciudadano mediante la descentralización territorial de los servicios judiciales. En la práctica, se plantea la creación y fortalecimiento de Casas de Justicia y circuitos judiciales locales en zonas apartadas, así como la implementación de juzgados móviles e itinerantes. Las Casas de Justicia, que integran en un solo lugar varios servicios legales y de resolución de conflictos, han demostrado ser efectivas para eliminar barreras *geográficas, económicas, educativas y culturales* de acceso. Actualmente operan con apoyo del Ministerio de Justicia y gobiernos locales, atendiendo conflictos cotidianos y evitando que pequeñas disputas escalen.

La ventaja de este modelo es la presencia estatal en el territorio, que ofrece orientación y solución de problemas legales en el contexto específico de cada comunidad. Fortaleceremos

esta red ampliando su cobertura nacional e incrementando su dotación de personal (jueces, comisarios, defensores públicos) para zonas rurales y barrios marginados. Adicionalmente, implementaremos “brigadas judiciales móviles”: equipos de jueces y funcionarios que se desplacen periódicamente a corregimientos y veredas sin juzgados, para atender in situ las necesidades legales de la población rural. Estas medidas recuperan la confianza ciudadana en la administración de justicia, porque el Estado se hace presente y accesible en la vida cotidiana. Estudios de buenas prácticas señalan que acercar operadores de justicia a la comunidad fortalece la legitimidad del sistema y muestra a los ciudadanos que sus conflictos importan y pueden resolverse de manera institucional. En suma, la justicia dejará de ser un distante “palacio” en la ciudad para convertirse en un servicio cercano, con rostro humano y presencia activa en cada región de Colombia.

Igualmente, se busca aprovechar de la mejor manera posible las competencias que en materia de justicia tiene el ejecutivo, contribuyendo así a lograr una solución al problema descrito creando una ruta hacia la justicia ágil y cercana al ciudadano

## Tres ejes fundamentales.

### 1) Justicia en el territorio.

Casas de Justicia y conciliación en equidad. La encuesta HiiL confirmó que el 43 % de quienes actúan prefiere hablar directamente con la otra parte. La conciliación —especialmente la conciliación en equidad, ejercida por líderes comunitarios— formaliza esa voluntad ciudadana y la convierte en acuerdos vinculantes. Al escalar las Casas de Justicia como nodos multiservicios (conciliación, orientación, atención en consumo, familia y convivencia), el Estado lleva la justicia al barrio, elimina barreras de acceso y resuelve conflictos en días, no en años.

### 2) Superintendencias como jueces especializados y accesibles.

Colombia ya cuenta con superintendencias (SIC, Supersalud, Superfinanciera, Superservicios) dotadas de funciones jurisdiccionales. Activar plenamente estas competencias con trámites digitales, procedimientos sumarios y presencia descentralizada permite resolver conflictos de salud, consumo, servicios públicos y asuntos financieros con la especialización técnica que los jueces ordinarios no siempre tienen, y a una velocidad significativamente mayor. Cada caso resuelto por una superintendencia es un caso menos en la congestionada justicia ordinaria.

### 3) Orientación ciudadana masiva para reducir la cifra oculta.

El dato más alarmante de las encuestas es que más de la mitad de los colombianos no hace nada frente a su problema jurídico, no por desconfianza, sino por desconocimiento. Una estrategia agresiva de información y orientación que indique a cada persona exactamente a dónde acudir según su problema tiene un efecto multiplicador sobre toda la oferta institucional existente. Sin ciudadanos informados, incluso la mejor infraestructura de justicia permanece subutilizada.

## Reforma.

Esta estrategia no requiere reformas constitucionales, nuevas leyes ni recursos de la rama judicial. Se basa en activar, fortalecer y articular competencias que el Ejecutivo ya posee. Su implementación combinada MASC en el territorio, superintendencias como jueces especializados y orientación ciudadana masiva ofrece una ruta concreta hacia una justicia que resuelve los problemas reales de los colombianos de manera ágil, cercana y efectiva.

El Decreto 537 de 2022 creó la Comisión Intersectorial de Justicia del Ejecutivo - CIJE, instancia idónea para lograr la articulación necesaria para lograr el propósito descrito.

## Propuesta 6. Transparencia judicial y datos abiertos.

### Resumen y realidad.

La justicia colombiana enfrenta hoy un problema profundo de confianza ciudadana. Durante años se ha consolidado un círculo problemático: procesos que tardan demasiado, ciudadanos que no entienden qué ocurre con sus casos y una creciente percepción de opacidad en el funcionamiento del sistema judicial. Cuando la justicia parece lenta, incomprensible o distante, la confianza en las instituciones se debilita y, con ella, el Estado de Derecho. Este diagnóstico ha sido ampliamente reconocido: el sistema judicial enfrenta congestión, problemas de gestión y una débil capacidad de comunicar de manera clara cómo está funcionando realmente.

Uno de los factores que alimenta esta situación es la limitada disponibilidad de información pública clara y accesible sobre el funcionamiento real de la justicia. Aunque existen sistemas de información dentro de la Rama Judicial, estos están diseñados principalmente para la gestión interna y no para la transparencia pública. La información relevante para entender cómo funciona el sistema judicial suele estar fragmentada, es difícil de interpretar o no se encuentra en formatos reutilizables.

En la práctica, esto genera varias limitaciones:

- I. La información sobre la justicia se encuentra dispersa entre distintas entidades del sector (Consejo Superior de la Judicatura, altas cortes, Fiscalía, Ministerio de Justicia).
- II. Los datos disponibles no siempre están en formatos abiertos o reutilizables.
- III. Los ciudadanos no tienen herramientas sencillas para conocer cuánto duran los procesos, cómo funcionan los despachos o qué niveles de congestión existen.
- IV. El seguimiento ciudadano a la gestión judicial es limitado, lo que reduce los incentivos de rendición de cuentas institucional.

Como resultado, la justicia suele percibirse como una **“caja negra” institucional**, donde los procesos avanzan con poca trazabilidad pública y donde resulta difícil evaluar objetivamente el desempeño del sistema.

## Propuesta.

Los colombianos tienen derecho a saber qué pasa con sus procesos y cómo funcionan sus jueces. Vamos a destapar la justicia: publicaremos datos claros de cuánto demoran los casos, cómo se asignan a los jueces y cuáles despachos tienen mejores resultados. La opacidad se acaba; con nosotros habrá Justicia Abierta, para que la gente vuelva a confiar porque ve con sus propios ojos que no hay nada que esconder.

## Explicación técnica.

Esta propuesta busca incrementar drásticamente la **transparencia en la gestión judicial** y la rendición de cuentas del sistema. Para ello implementaremos el modelo de **Justicia Abierta**, alineado con los principios de gobierno abierto: más información pública, en formatos accesibles, y mayor participación ciudadana en el seguimiento a las instituciones judiciales. Concretamente, desarrollaremos un **portal de datos abiertos del sector Justicia**, donde se divulgarán indicadores clave de desempeño: número de casos ingresados y resueltos por cada despacho, tiempos promedio de duración de procesos por materia, índice de congestión por distrito, presupuesto ejecutado por entidad, entre otros. Estos datos estarán disponibles de forma **estructurada y actualizada**, para que ciudadanos, academia y medios puedan consultarlos y analizarlos libremente. Asimismo, se difundirán en lenguaje sencillo informes periódicos sobre decisiones judiciales de alto impacto y la gestión de los tribunales, en línea con compromisos ya adoptados por Colombia en la Alianza de Gobierno Abierto.

La idea es que el público no especializado pueda entender, por ejemplo, las sentencias relevantes del Consejo de Estado mediante resúmenes en lenguaje ciudadano, podcasts o infografías. Todo esto apunta a una cultura de mayor **conocimiento y control social sobre la justicia**, combatiendo la percepción de impunidad. Hoy existe una **divulgación limitada y poco comprensible** de la labor judicial, lo cual erosiona la confianza pública. Al hacer **más accesible y comprensible la información** sobre lo que hacen los jueces, buscamos fomentar mayor confianza en la institucionalidad. Adicionalmente, adoptaremos **sistemas de trazabilidad pública de casos**: por medio de códigos o folios electrónicos, las partes podrán ver en qué etapa está su proceso y qué actuaciones se han realizado, reduciendo la incertidumbre y las oportunidades de corrupción en trámites ocultos. También robusteceremos los sistemas aleatorios de reparto de procesos y los haremos auditablemente públicos, para asegurar que los casos se asignen a jueces por méritos y turnos, **evitando manipulaciones**. En suma, la justicia dejará de ser una “caja negra” –donde nadie sabe qué ocurre tras los expedientes– para transformarse en una institución **de vidrio**: visible, predecible y “*accountable*”. La transparencia activa previene la corrupción y mejora el desempeño, pues cada despacho sabrá que sus estadísticas de gestión son públicas. Una *justicia iluminada por la transparencia* recuperará el respeto ciudadano y la legitimidad perdida.

## Objetivo.

La política de **Justicia Abierta y Datos Abiertos Judiciales** busca enfrentar este problema mediante una medida sencilla: abrir la información del sistema judicial para que los ciudadanos puedan entender cómo funciona. Esto implica crear un portal público de datos abiertos del sector justicia en el que se publiquen indicadores claros sobre el desempeño del sistema y el funcionamiento de los despachos judiciales.

Entre la información que debería ponerse a disposición del público se incluyen, por ejemplo:

- I. Número de procesos que ingresan y se resuelven por despacho judicial.
- II. Tiempos promedio de duración de los procesos según su tipo.

- III. Niveles de congestión por distrito judicial.
- IV. Estadísticas de gestión por tribunal o juzgado.
- V. Ejecución presupuestal del sistema judicial.

El objetivo no es solo publicar datos, sino hacerlo en formatos comprensibles y reutilizables, de manera que ciudadanos, periodistas, académicos y organizaciones sociales puedan analizarlos fácilmente.

De manera complementaria, la política propone mejorar la trazabilidad pública de los procesos judiciales, de modo que las partes puedan saber con claridad:

- I. En qué etapa se encuentra su proceso.
- II. Qué actuaciones se han realizado.
- III. Qué pasos siguen dentro del trámite judicial.

Asimismo, se plantea fortalecer los sistemas de reparto de procesos, haciendo que sean auditables y transparentes, de manera que sea posible verificar que los casos se asignan de forma aleatoria y sin manipulaciones.

Objetivo final.

Que la justicia deje de percibirse como una institución cerrada y pase a ser una institución visible, comprensible y sujeta a rendición de cuentas pública.

Reforma.

En términos normativos, esta política puede implementarse en gran medida dentro del marco constitucional actual. La Constitución colombiana ya reconoce principios que respaldan esta agenda, entre ellos:

- I. El derecho de acceso a documentos públicos.
- II. El principio de publicidad de las actuaciones judiciales.
- III. El control ciudadano sobre la administración pública.

Por esta razón, una reforma constitucional no es estrictamente necesaria. No obstante, a futuro podría evaluarse la incorporación explícita del principio de justicia abierta dentro del marco constitucional para consolidar la transparencia como un componente estructural del sistema judicial.

1) Ley estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996).

Las transformaciones más relevantes se requieren en el plano legal. En particular, será necesario actualizar la **Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996)** para incorporar obligaciones claras de transparencia en la gestión judicial. Esta reforma debería establecer, entre otros aspectos:

- I. La publicación periódica de indicadores de desempeño judicial.
- II. La creación de sistemas públicos de seguimiento de procesos.
- III. La adopción de estándares de datos abiertos para la información judicial.

- IV. La responsabilidad del Consejo Superior de la Judicatura de administrar el sistema nacional de datos abiertos judiciales.

## 2) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014).

También será necesario fortalecer la aplicación de la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014)** dentro del sector justicia. Esto implicaría definir con claridad qué tipo de información debe publicarse de forma periódica, incluyendo:

- I. Tiempos promedio de decisión por tipo de proceso.
- II. Índices de congestión judicial.
- III. Número de procesos asignados por despacho.
- IV. Indicadores de desempeño institucional.
- V. Ejecución presupuestal del sector justicia.

## 3) Ley de Protección de Datos Personales (Ley 1581 de 2012).

Al mismo tiempo, la apertura de datos judiciales debe respetar plenamente los derechos fundamentales de las personas. Por esta razón será necesario armonizar esta política con la **Ley de Protección de Datos Personales (Ley 1581 de 2012)**, estableciendo reglas claras de anonimización de la información judicial.

Finalmente, la implementación práctica de esta política requerirá ajustes reglamentarios dentro del propio sistema judicial. El Consejo Superior de la Judicatura deberá expedir regulaciones para:

- I. Crear el Portal Nacional de Datos Abiertos Judiciales.
- II. Definir estándares de reporte estadístico para los despachos.
- III. Establecer los indicadores de gestión que se publicarán periódicamente.
- IV. Garantizar sistemas de reparto electrónico auditables.

## Síntesis de la propuesta.

En síntesis, la política de Transparencia Judicial y Datos Abiertos propone una transformación concreta: abrir la información del sistema judicial para que los ciudadanos puedan ver cómo funciona. Con datos claros, procesos trazables y sistemas de reparto transparentes, la justicia dejará de ser percibida como una institución distante y opaca.

La transparencia no solo mejora la gestión institucional y previene riesgos de corrupción; también es una herramienta clave para recuperar la confianza ciudadana en la justicia y fortalecer la legitimidad del Estado de Derecho.

## Acciones de política pública.

### 1) Diagnóstico y posterior proceso de realización de trámites del sector justicia.

El sector justicia enfrenta una alta carga administrativa y una multiplicidad de trámites que, en muchos casos, se han acumulado a lo largo del tiempo sin procesos sistemáticos de revisión o simplificación. Esta situación genera procedimientos redundantes, mayores

tiempos de respuesta para los ciudadanos, costos administrativos elevados y barreras de acceso al sistema de justicia.

En este contexto, resulta necesario adelantar un diagnóstico integral de los trámites asociados al sector justicia, con el fin de identificar duplicidades, cuellos de botella, requisitos innecesarios y oportunidades de simplificación o digitalización. Este ejercicio permitirá establecer una línea base clara sobre la complejidad regulatoria y operativa de los trámites existentes.

Con base en dicho diagnóstico, se promoverá un proceso de racionalización de trámites, orientado a simplificar procedimientos, eliminar cargas administrativas injustificadas, mejorar la interoperabilidad institucional y fortalecer el uso de herramientas digitales. Estas acciones contribuirán a mejorar la eficiencia del sistema, reducir tiempos y costos para los usuarios y avanzar hacia un modelo de justicia más accesible, transparente y centrado en el ciudadano.

La racionalización de trámites no solo representa una medida de eficiencia administrativa, sino también una estrategia para fortalecer el acceso efectivo a la justicia y mejorar la confianza de la ciudadanía en las instituciones del sector.

## 2) Documento CONPES para la materialización del portal de datos abiertos del sector justicia.

El sector justicia produce y administra una gran cantidad de información relacionada con el funcionamiento del sistema judicial, los procesos, la gestión institucional y la prestación de servicios a los ciudadanos. Sin embargo, esta información suele encontrarse dispersa entre diferentes entidades, con niveles heterogéneos de acceso, estandarización y disponibilidad pública, lo que limita su aprovechamiento para la rendición de cuentas, el análisis de políticas públicas y el control ciudadano.

En este contexto, resulta necesario avanzar en la construcción de un portal de datos abiertos del sector justicia, que permita centralizar, estandarizar y publicar información relevante sobre el funcionamiento del sistema. Esta iniciativa busca facilitar el acceso a datos confiables y actualizados sobre variables como tiempos de trámite, volumen de procesos, gestión de despachos judiciales y otros indicadores clave del sector.

La implementación de este portal, en el marco de un documento CONPES, permitirá establecer lineamientos de política, estándares de información y compromisos institucionales para la apertura, interoperabilidad y gobernanza de los datos del sector justicia. De esta manera, se promoverá una mayor transparencia, se fortalecerá la toma de decisiones basada en evidencia y se ampliarán las posibilidades de análisis por parte de la academia, la sociedad civil y los propios actores del sistema.

El desarrollo de un ecosistema de datos abiertos en el sector justicia constituye un paso fundamental hacia un modelo de Justicia Abierta, orientado a mejorar la eficiencia institucional, fortalecer la rendición de cuentas y recuperar la confianza ciudadana en las instituciones judiciales.

# Propuesta 7. Formación y profesionalización judicial continua.

## Resumen y realidad.

### Requisitos y formación para el ingreso a la Rama Judicial.

El acceso a la Rama Judicial colombiana se encuentra supeditado a la naturaleza del cargo, clasificándose en: carrera judicial, libre nombramiento y remoción, o elección constitucional.

#### 1) Magistrados de altas cortes.

De conformidad con el artículo 232 de la Constitución Política de Colombia (1991), para acceder a la magistratura de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional o el Consejo de Estado, se requiere:

- I. Soy colombiano de nacimiento.
- II. Poseer título de abogado.
- III. No haber sido condenado por delitos dolosos.
- IV. Haber desempeñado, durante un término de quince (15) años, cargos en la Rama Judicial o el Ministerio Público, o haber ejercido la profesión de abogado con buen crédito durante el mismo lapso. (C.P., 1991, art. 232).

#### 2) Jueces y magistrados de tribunales.

La Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia), modificada por la Ley 2430 de 2024, establece los siguientes requisitos de experiencia profesional:

- I. **Juez Municipal:** Mínimo tres (3) años de experiencia.
- II. **Juez de Circuito:** Mínimo cinco (5) años de experiencia.
- III. **Magistrado de Tribunal Superior o Administrativo:** Mínimo diez (10) años de experiencia. (Congreso de la República, 1996; 2024).

El ingreso se efectúa mediante concurso público de méritos, administrado por el Consejo Superior de la Judicatura, y exige:

- I. Superación de las pruebas de conocimientos.
- II. Evaluación de experiencia y formación académica.
- III. Aprobación del Curso de Formación Judicial Inicial impartido por la Escuela Judicial «Rodrigo Lara Bonilla». (Ley 270 de 1996, arts. 160-168).

## Formación continua.

La formación judicial no reviste carácter facultativo, sino obligatorio.

## 1) Curso obligatorio de ingreso.

El artículo 160 de la Ley 270 de 1996 establece que el acceso inicial a un cargo de carrera exige la aprobación del Curso de Formación Judicial.

## 2) Actualización periódica.

El artículo 176 de la Ley 270 de 1996 dispone que:

- I. Los funcionarios que no acrediten estudios de posgrado deberán realizar, cada dos años, un curso de actualización judicial (mínimo de 50 horas).
- II. Los empleados judiciales deberán capacitarse, al menos, cada tres años.

La Ley 2430 de 2024 incorporó expresamente la actualización en competencias digitales y nuevas tecnologías como un componente obligatorio dentro de los planes institucionales de formación (Congreso de la República, 2024). En consecuencia, la formación continua es jurídicamente exigible y vinculante para la evaluación de desempeño.

## Ascenso y permanencia en la Carrera Judicial.

La carrera judicial se rige por el principio constitucional de mérito (C.P., art. 125).

### 1) Ascenso.

Según la Ley 270 de 1996:

- I. El 30% de las vacantes se proveen mediante concurso de ascenso.
- II. Se exige una permanencia mínima de cuatro (4) años en el cargo para funcionarios (2 años para empleados).
- III. El servidor solo podrá aspirar al cargo inmediatamente superior dentro de su especialidad judicial. (Ley 270 de 1996, arts. 165-166).

### 2) Permanencia.

La permanencia en el cargo depende de la Calificación de Servicios anual. El Consejo Superior de la Judicatura establece que dicha calificación evalúa los factores de calidad, eficiencia y organización. Una calificación calificada como insatisfactoria conlleva el retiro del servicio y la exclusión de la carrera judicial (CSJ, Unidad de Administración de Carrera Judicial, 2024).

## Regulación sobre herramientas digitales e inteligencia artificial.

### 1) Justicia digital.

La Ley 2213 de 2022 dotó de vigencia permanente al uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en las actuaciones judiciales, integrando:

- I. El expediente digital.
- II. Las audiencias virtuales.

III. Las notificaciones electrónicas. (Congreso de la República, 2022).

## 2) Regulación sobre inteligencia artificial.

- I. **Acuerdo PCSJA24-12243 (2024):** El Consejo Superior de la Judicatura expidió lineamientos sobre el uso responsable, ético y transparente de la IA generativa en la Rama Judicial, exigiendo:
  - A. Supervisión humana obligatoria.
  - B. Transparencia sobre el empleo de las herramientas.
  - C. Prohibición de delegar el arbitrio judicial o juicio decisorio en sistemas automatizados. (CSJ, 2024).
- II. **Sentencia T-323 de 2024:** La Corte Constitucional determinó que la IA puede utilizarse como herramienta auxiliar, pero bajo ninguna circunstancia puede sustituir el razonamiento judicial. El juez conserva la plena responsabilidad sobre la decisión y debe garantizarse la autonomía judicial e independencia interpretativa (Corte Constitucional, 2024).

## Diagnóstico.

### 1) Índice de efectividad: Ingresos Vs. Egresos.

Según el Informe Anual de Labores del Consejo Superior de la Judicatura (2024-2025):

- I. **Ingresos anuales aproximados:** 2.8 millones de procesos.
- II. **Tasa de Resolución (TR):** 92.4%.
- III. **Índice de Evacuación:** 0.93. Esto indica que el sistema evacúa aproximadamente el 92% de los procesos ingresados, manteniendo un déficit de gestión cercano al 7.6% (CSJ, 2025).

### 2) Índice de congestión judicial.

- I. Índice nacional.
  - A. A corte de 2025, el Índice de Congestión Global se sitúa en el **52.9%**, lo que implica que, del inventario total de procesos, se logra evacuar menos de la mitad en el periodo analizado (CSJ, 2025).
- II. Comparación regional.
  - A. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA, 2025) reporta que Colombia presenta una tasa de congestión de 2.04, ubicándose en niveles críticos dentro de la región. Las jurisdicciones con mayor congestión estructural son la Civil y la Laboral, debido a la alta litigiosidad en procesos ejecutivos y de seguridad social.

## Propuesta.

"La justicia es la columna vertebral de la democracia, pero dicha estructura solo mantiene su integridad si quienes la sustentan poseen la idoneidad técnica y ética necesaria".

## Contextualización.

En 2026, Colombia enfrenta el desafío de cerrar la brecha entre la complejidad normativa, las expectativas ciudadanas y la celeridad del sistema judicial. Resulta imperativo formar **operadores judiciales de élite**, lo cual demanda: 1) Formación continua obligatoria; 2) Implementación estratégica de Inteligencia Artificial; y 3) Aplicación de justicia con enfoque de género y diferencial. Es fundamental no solo establecer parámetros obligacionales, sino también incentivar el alto rendimiento y los resultados favorables en la gestión.

Actualmente, la carrera judicial presenta rasgos de permanencia inercial. El marco normativo actual sobre formación constante y herramientas digitales posee una aplicación tenue que requiere ser reconstruida. Se propone transitar hacia un sistema de **permanencia por mérito**, donde el ascenso responda a la calidad y no meramente al tiempo de servicio, promoviendo la actualización permanente de todos los integrantes de la corporación.

## Fortalecimiento institucional.

Se propone la modernización de la Escuela Judicial «Rodrigo Lara Bonilla» (EJRLB) para consolidarla como un centro de altos estudios con capacidad para otorgar títulos de posgrado y gestionar convenios de cooperación internacional. Al elevarla al rango de Institución de Educación Superior de Régimen Especial, se establecen tres pilares:

### 1) Autonomía Universitaria:

Facultad para otorgar títulos de posgrado en convenio con instituciones acreditadas.

### 2) Sistema de Créditos Judiciales (SCJ):

La formación no será episódica; se requerirá la acumulación de créditos anuales obligatorios para mantener el escalafón en la carrera.

### 3) Investigación e Innovación:

Fomento de nuevas metodologías de implementación de justicia.

## Malla curricular y pilares fundamentales.

La formación se estructurará sobre tres ejes:

### 1) Justicia digital y fronteras tecnológicas.

Capacitación en el uso de IA para la sustanciación de expedientes y proyección de autos de trámite, siempre bajo supervisión humana y sin delegar el criterio jurídico. Gestión de ciberseguridad y cadena de custodia digital.

## 2) Sensibilidad social y enfoque diferencial.

Implementación de protocolos de género, diversidad y justicia restaurativa (especialmente en materia Penal y de Familia). Se incluyen pasantías rurales obligatorias para magistrados y jueces de circuito, buscando sensibilizar al funcionario con la realidad social del territorio.

## 3) Habilidades de gestión y comunicación.

El juez como gerente de despacho para la eliminación de cuellos de botella procesales. Implementación del **Lenguaje Claro**, incluyendo resúmenes ciudadanos de sentencias extensas e infografías accesibles para personas con discapacidad o bajos índices de alfabetización.

## Innovación y evaluación.

Se creará el **Centro de Innovación Judicial (CIJ)**, dedicado al desarrollo de plantillas automatizadas, laboratorios de oralidad y simulaciones tecnológicas. Asimismo, se implementará el programa «Jueces Maestros», donde funcionarios de trayectoria intachable actuarán como mentores de los nuevos ingresos.

La evaluación de desempeño se basará en un **Dashboard en tiempo real**, permitiendo a cada despacho monitorear sus indicadores de calidad y confirmación de providencias. Quienes no alcancen los estándares mínimos, tras las capacitaciones de fortalecimiento, deberán ser retirados del servicio para garantizar que solo los profesionales más calificados integren la Rama Judicial.

## Sistema de evaluación de desempeño judicial.

### 1) Requisito para ingresar a la Rama judicial.

Con el fin de crear aquello que anteriormente se denominó operadores judiciales de élite, se deberá establecer como requisito mínimo para el ingreso a la Rama Judicial la presentación de las pruebas correspondientes según la ley, así como contar con una especialización en el área correspondiente a la que se aspire ingresar.

### 2) Evaluación de desempeño.

La evaluación de desempeño comprende cuatro variables fundamentales:

- I. Calidad jurídica, la cual consiste en el índice de confirmación de las sentencias por el superior, demostrando solidez jurídica.
- II. Gestión y eficiencia, que consistirá en la medición del inventario, es decir, casos resueltos frente a casos ingresados dentro de los términos legales.
- III. Formación y actualización, la cual es fundamental no solo para la evaluación de los miembros de la Rama Judicial, sino que constituye una base estructural de la presente propuesta.

- IV. Innovación y ética, que consiste en la implementación de herramientas digitales (IA) y la evaluación de la atención al usuario.

### 3) Ascenso y permanencia.

Con el fin de asegurar que en la Rama Judicial estén los mejores, para los asuntos relacionados con ascensos y permanencia se utilizará como referencia la evaluación de desempeño. De esta manera, las personas que logren ascender en la estructura institucional no lo harán por tiempo o influencia, sino por mérito y calidad.

De igual forma, quienes no cumplan los requisitos mínimos en la evaluación de desempeño deberán retirarse de la Rama Judicial. Con ello se garantizan dos aspectos fundamentales:

- I. Que quienes permanezcan y asciendan sean los mejor calificados para el ejercicio del cargo.
- II. Que quienes no cumplan los requisitos sean desvinculados, sin importar el puesto o el tiempo de permanencia.

### Sistema de incentivos.

Se implementará un plan de becas y bonificaciones por excelencia judicial y descongestión. La evaluación no tendrá un fin exclusivamente sancionatorio, sino que buscará premiar y retener el talento humano más destacado del país, elevando el estatus y la dignidad de la labor judicial.

### Reforma.

Para la implementación de la presente propuesta, resultaría imperativa la reforma de los varios artículos de la **Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996)**, entre los cuales se encuentran:

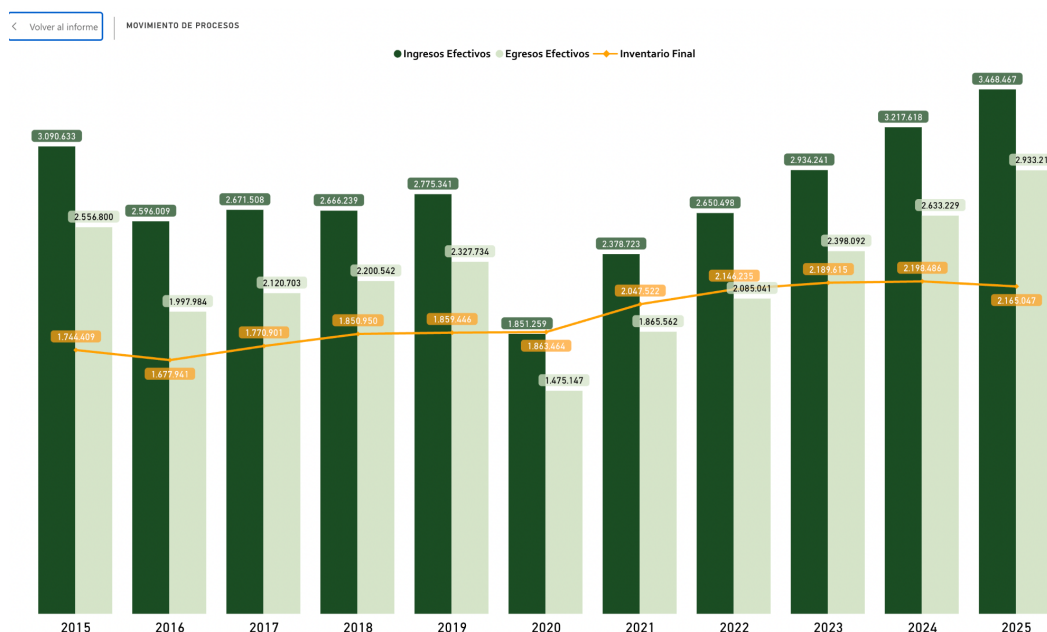
- I. **Artículo 2º (Acceso a la Justicia):** Para transformar la formación continua de una facultad del Estado en un mandato vinculante para el servidor.
- II. **Artículo 4º (Celeridad y Oralidad):** Adicionar la capacitación obligatoria en justicia digital como requisito de idoneidad.
- III. **Artículo 162 (Sistema de Selección):** Instituir el curso práctico como fase eliminatoria del concurso.
- IV. **Artículos 170 y 171 (Evaluación de Servicios):** Reconfigurar los factores de calificación, priorizando la tasa de confirmación de providencias, la eficiencia técnica y el correcto manejo de la congestión -ingresos vs egresos- del despacho.
- V. **Artículo 177 (Escuela Judicial):** Otorgar facultades para la creación del Centro de Innovación Judicial (CIJ).

# Propuesta 8. Celeridad procesal y Plan de descongestión judicial.

## Resumen y realidad.

### Justificación general (evidencia actual).

Si se realiza un análisis del comportamiento en términos de eficiencia en la gestión de los despachos judiciales desde hace 10 años, se evidencia como siempre han ingresado más procesos de los que efectivamente han sido resueltos en los despachos. Esto, además de evidenciar un problema serio en términos de acceso a la justicia para los ciudadanos da cuenta de un represamiento constante y sistemático de procesos en la jurisdicción que agrava año a año el problema. El consejo superior de la judicatura, presenta un informe estadístico que confirma lo expuesto anteriormente:



Consejo Superior de la Judicatura. (2024). *Tablero de control de las estadísticas de gestión judicial (SIERJU)*.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaNTkzM2IxMzgtOTU0Ny00Mjc0LWE3ZTIiMTJjMmNhMTg0OTFiliwidCI6IjYyMmNiYTk4LTgwZjgtNDZmMy04ZGY1LThiYjk5OTAxNTk4YiIsImMiOiR9>

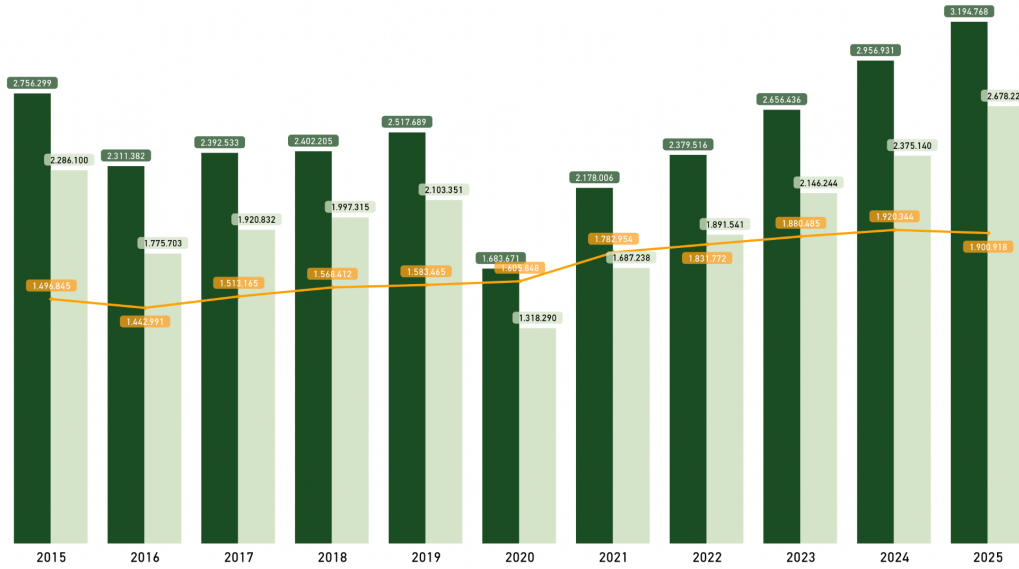
El gráfico anterior además de advertir la ineficiencia de los despachos judiciales (ingresos > egresos) permite observar cómo la tendencia es que cada vez entran más procesos judiciales y cada vez menos egresan. Este promedio no se encuentra alterado por la ineficiencia particular de alguna jurisdicción en particular, sino que es una constante en todas ellas. Para mayor ilustración presento unas gráficas del mismo informe discriminadas por jurisdicción:

## Jurisdicción Ordinaria.<sup>1</sup>

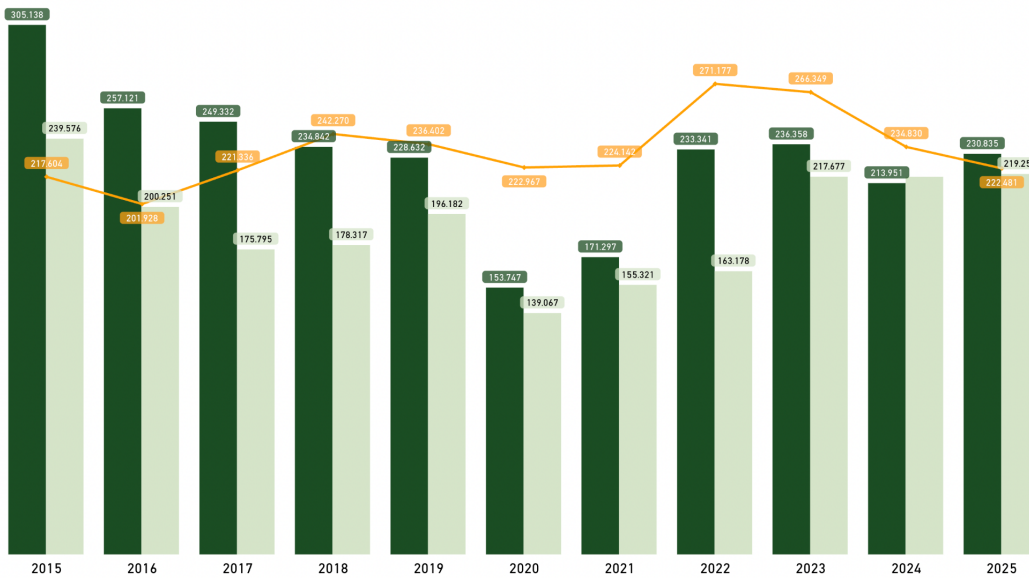
< Volver al informe

MOVIMIENTO DE PROCESOS

● Ingresos Efectivos ● Egresos Efectivos — Inventario Final



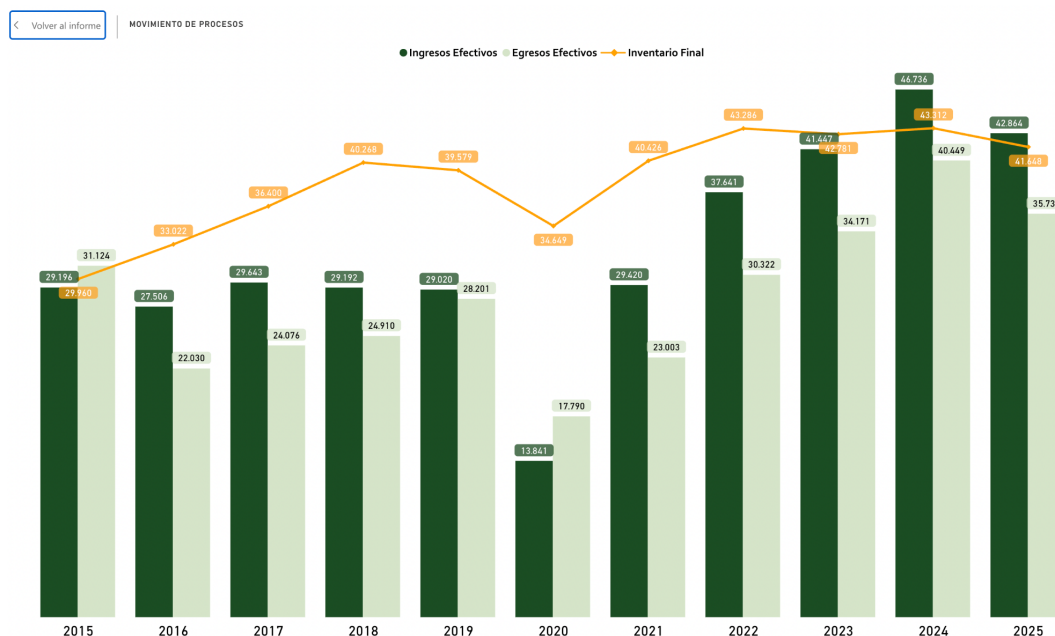
## Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Ibidem

<sup>2</sup> Ibidem

## Jurisdicción Disciplinaria:<sup>3</sup>



De no brindar una solución pronta y efectiva el problema referido se seguirá agravando a tal punto que se vuelva inmanejable. La propuesta plantea la posibilidad de ampliar la capacidad de trabajo de los despachos judiciales lo que generaría un impacto favorable inmediato.

### Equipos judiciales de emergencia.

La OCDE establece un promedio de 65 jueces por 100.000 habitantes, en Colombia la cifra oscila entre los 11 y los 12 jueces. Si bien el número de jueces no solamente debe establecerse en función del número de habitantes, Colombia está muy por debajo de los promedios internacionales. Ello da cuenta de una falencia en el sistema, que si bien no es la única causante de la congestión judicial innegablemente tiene una relación directa con ello.

Dicho lo anterior, es posible aseverar que si hay más jueces resolviendo los procesos judiciales pendientes, se lograría una mejora significativa en la eficiencia. Así se ha demostrado con medidas de carácter similar que se han implementado en el país con resultados positivos, lo que respalda la tesis de que esta propuesta comporta una figura viable y efectiva para resolver la congestión judicial.

Según un artículo de la Corporación Excelencia en la Justicia<sup>4</sup> acerca de la implementación de programas de descongestión judicial implementados entre el 2008 y el 2009 como el “Plan Nacional de descongestión 2009” que se gestó a través de la ley 1285 de ese año, la

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), “Descongestión de procesos requiere planes de avanzada”, disponible en: <https://cej.org.co/sala-de-prensa/articulos-de-prensa/descongestion-de-procesos-requiere-planes-de-avanzada/> (consulta: 2026).

productividad de los jueces aumentó en un 20,16% en los despachos que se vieron beneficiados por las medidas.

Adicionalmente, como se refirió anteriormente el número de habitantes no es lo único que debe determinar el número de jueces, hay que tener en cuenta la complejidad y la naturaleza de los procesos, la infraestructura, el acceso a herramientas tecnológicas, ETC. Por ello, este proyecto encuentra aún más sentido al proponer unos jueces transitorios focalizados en los despachos que lo requieran y en las proporciones y tiempo por el cual se requiera.

## Unidades de apoyo paralegal.

Actualmente, la idea de que un juez de la república tenga “asistentes” que le permitan fallar en menor tiempo y lo asistan en cosas como de proyección de documentos jurídicos o análisis de jurisprudencia ya existe. Hablamos de, por ejemplo, de los magistrados auxiliares o de los sustanciadores de los juzgados.

## Uso de la tecnología y la IA (Inteligencia Artificial) en la rama judicial.

El punto de partida para el análisis de la incorporación de la tecnología y la IA en el sistema judicial debe ser la sentencia T-323 del año 2024. Esta representó un hito en la materia pues la Corte Constitucional reconoció las bondades de la tecnología (incluyendo la IA) para efectos de contribuir a la administración de justicia, si bien el grueso de la sentencia se enfoca en la manera responsable y ética del uso de la IA, la preocupación misma de la Corte parte de la premisa de que la IA se puede usar en favor de la eficiencia y organización de los despachos judiciales y lo que hace es exigir un marco de regulación que hoy no existe.

En esta línea, la tendencia internacional apunta en la misma dirección. La Carta Ética Europea sobre el uso de IA en sistemas judiciales (CEPEJ, 2018)<sup>5</sup> estableció cinco principios: (i) el respeto a derechos fundamentales; (ii) no discriminación; (iii) la garantía de calidad y seguridad; (iv) la transparencia y accesibilidad por el usuario; (v) el Principio denominado “bajo control del usuario”.

Por otra parte, pero con la misma lógica, la EI EU AI Act (2024) clasifica los sistemas de IA por niveles de riesgo y considera la administración de justicia como un ámbito de alto riesgo, lo que exige supervisión humana reforzada.

Ahora bien, centrado en el escenario Colombiano, el estudio sobre la materia debe estar alineado con la T-323/2024 y pensado en cómo se incorpora al sistema la IA y las tecnologías y cómo se usarían.

Respecto de lo segundo, la línea debe trazarse en el límite entre lo que tiene una incidencia material en la resolución del caso desde el punto de vista jurídico, y lo que implica, por el contrario, un apoyo en tareas administrativas.

---

<sup>5</sup><https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-european-ethical-charter-on-the-use-of-artificial-intelligence-ai-in-judicial-systems-and-their-environment>

## Propuesta.

La justicia que llega tarde, no es justicia. Por eso lanzaremos un **plan de choque** para acabar con los atrasos: jueces de apoyo donde haya retrasos, metas claras de tiempo por tipo de caso y uso inteligente de la tecnología para evitar trámites inútiles. No más procesos durmiendo años en los anaqueles; con nosotros, el que acuda a la justicia tendrá respuesta en un plazo razonable. ¡Vamos a darle velocidad a la justicia, sin sacrificar calidad!

## Explicación técnica.

Esta propuesta se enfoca directamente en resolver el crónico problema de la **morosidad judicial**, que mina la efectividad del sistema. Planteamos un **Plan Nacional de Descongestión 2026–2030** con varias estrategias complementarias.

## Equipos judiciales de emergencia.

Se vuelve indispensable la creación de equipos judiciales de emergencia, es decir, **jueces temporales** (supernumerarios) y funcionarios de apoyo que se designen en aquellos tribunales o juzgados con mayor rezago de expedientes. Estos jueces de descongestión asumirán lotes de casos atrasados para sacarlos adelante mediante jornadas especiales. Medidas similares se han tomado en el pasado con resultados aceptables, pero aquí proponemos institucionalizarse de forma periódica hasta reducir el inventario represado a niveles manejables. Actualmente, se calcula que la justicia colombiana arrastra un inventario de *millones de procesos represados* que “duermen” en los despachos, indicador de que el ritmo de entradas sigue superando al de salidas. De hecho, informes de la Contraloría han ubicado a Colombia como uno de los países más ineficientes en resolución de casos, con congestión creciente a pesar de intentos anteriores.

## Metas de rendimiento.

Además de jueces temporales, implementaremos **metas de rendimiento**. Cada despacho judicial deberá reportar trimestralmente su número de casos resueltos vs. ingresados, buscando siempre resolver más de los que entran (meta de evacuación positiva). Estas métricas se harán públicas (articulado con la propuesta 5 de transparencia) y se brindará apoyo adicional o interventoría a los despachos que sistemáticamente queden rezagados.

## Uso intensivo de tecnología para celeridad.

Esto implica consolidar el expediente electrónico y las notificaciones en línea (que ya no haya que esperar semanas por oficios en papel), y aplicar herramientas de gestión **tipo SIG (Sistema de Gestión)** que prioricen casos según su antigüedad o importancia, alertando a los jueces de plazos próximos a vencer. Evaluaremos también la incorporación de **inteligencia artificial** para el manejo del flujo procesal: por ejemplo, sistemas que analicen la carga de trabajo y sugieran redistribución de casos entre juzgados cuando detecten unos saturados y otros con capacidad (respetando las competencias). Asimismo, impulsar la **oralidad plena** donde sea posible eliminar trámites dilatorios escritos y acelerar la obtención de decisiones. Propondremos reformas puntuales, como habilitar la celebración de audiencias en **horarios extendidos** o fuera de sede cuando las partes acuerden (por

ejemplo, vía remota en tardes/noches), para aprovechar mejor el tiempo. También apoyar la creación de **unidades de apoyo paralegal**: asistentes técnicos que ayuden al juez en la preparación de proyectos de fallo en asuntos sencillos, bajo su supervisión, para así aumentar la productividad.

## Inteligencia artificial.

El uso de la inteligencia artificial (IA) debe enfocarse exclusivamente en el apoyo en tareas administrativas. Para ello, propongo una división tripartita en función de los riesgos y la permisibilidad para el uso de la IA: (i) Permitido; (ii) Permitido con estricta supervisión humana; (iii) No permitido. Esta división responde a la lógica de que cuanto mayor sea la incidencia de la herramienta en el contenido sustancial de una decisión judicial, mayor debe ser la restricción o la supervisión. Presentó un borrador de las listas enunciativas:

### 1) Uso permitido.

Actividades operativas, administrativas o de gestión documental donde la IA no toca el análisis jurídico del caso. (esta lista debe ser Taxativa)

Listado de tareas permitidas:

- I. **Reparto inteligente** — Reparto según carga y especialidad del despacho.
- II. **Organización de expedientes digitales** — disposición automática de documentos.
- III. **OCR para digitalización** — Conversión de documentos físicos a texto editable.
- IV. **OCR de PDF** - Conversión a texto editable de documentos digitales.
- V. **Alertas de vencimiento de términos** — Notificación automática de plazos próximos a vencer.
- VI. **Estadísticas de gestión del despacho** — Reportes de productividad, inventario de procesos activos. (tanto al despacho mismo como a su superior jerárquico).
  - A. Esta función se alinea con la idea de impulsar criterios de evaluación para los jueces.
- VII. **Transcripción automática de audiencias** — Conversión de audio a texto.
- VIII. **Automatización de notificaciones y correos electrónicos** — Envío electrónico de estados, traslados y citaciones.
- IX. **Generación de constancias y certificaciones** — Documentos puramente administrativos como constancias de ejecutoria o estados del expediente.

### 2) Uso permitido con estricta supervisión humana.

Actividades que se acercan al contenido jurídico pero siempre bajo la dirección y validación del juez. La IA actúa como asistente, nunca como autor.

Listado de tareas permitidas:

- I. **Ordenamiento lógico de argumentos** — Organizar argumentos previamente definidos por el juez.
- II. **Detección de errores formales** — Inconsistencias de formato, citas o coherencia en borradores.

- III. **Asistencia en redacción** — Pulir textos cuyo contenido ya haya sido determinado y redactado por el juez.
- IV. **Búsqueda inteligente de jurisprudencia** — Sentencias relevantes según hechos y problemas jurídicos del caso.
- V. **Identificación de contradicciones** — Detectar incoherencias en los documentos (no aplica para pruebas, demanda, contestación).
- VI. **Resumen de expedientes extensos** — Síntesis de hechos, pretensiones y pruebas para que el juez tenga un panorama inicial, siempre sujeto a verificación.
- VII. **Sugerencia de normas aplicables** — Disposiciones potencialmente relevantes según los hechos; el juez decide cuáles aplica y cómo las interpreta. (REVISAR)
- VIII. **Coherencia entre parte motiva y resolutive** — Verificar que lo decidido en el fallo corresponda con lo argumentado en la fundamentación.
- IX. **Cálculo de liquidaciones** — Intereses, indexaciones, condenas en costas; la IA ejecuta el cálculo pero el juez define los parámetros y valida el resultado.
- X. **Detección de conexidad procesal** — Partes o hechos relacionados entre múltiples procesos para alertar sobre posibles acumulaciones, sin decidir sobre ellas.
- XI. **Detección de posibles conflictos de competencia** — Análisis preliminar de si el caso corresponde a la jurisdicción y especialidad del despacho, alertando al juez para su verificación.

### 3) Uso no permitido.

Actividades donde la IA tendría incidencia material en la determinación del sentido de la decisión. Esto protege el núcleo de la función jurisdiccional: el juicio humano. (esta lista debe ser enunciativa).

Listado de tareas no permitidas:

- I. **Redacción autónoma de fundamentación jurídica** — Generar la argumentación jurídica de una decisión sin intervención del juez.
- II. **Determinación del sentido del fallo** — Influir en si se condena, absuelve o concede lo pedido.
- III. **Valoración probatoria automatizada** — Definir el valor, la credibilidad o el cumplimiento de requisitos de las pruebas aportadas en el proceso.
- IV. **Calificación jurídica autónoma de los hechos** — Determinar si una conducta constituye un delito, un incumplimiento contractual o una vulneración de derechos.
- V. **Generación de preguntas en interrogatorios o testimonios** — La formulación de las preguntas del juez debe provenir exclusivamente de su ingenio
- VI. **Admisión o rechazo de demandas** — Determinar si una demanda cumple requisitos sustanciales de procedibilidad implica análisis jurídico que debe hacer el juez

### Sistema de evaluación y reconocimiento.

Hoy un juez congestionado no enfrenta consecuencias inmediatas, y uno diligente no siempre es recompensado. Queremos cambiar eso introduciendo criterios de **evaluación y reconocimiento** ligados a la celeridad. Por ejemplo, premiar anualmente a los juzgados más eficientes (en tiempos y calidad) y, por otro lado, que los órganos disciplinarios puedan investigar demoras injustificadas prolongadas. Obviamente, **sin sacrificar la calidad ni la**

**independencia:** se busca rapidez con justicia, no justicia rápida y mal hecha. Para garantizarlo, las soluciones tecnológicas y administrativas vendrán acompañadas de monitoreo de la calidad (p.ej., que el porcentaje de sentencias revocadas por errores no aumente).

Un sistema judicial que **resuelva los conflictos en meses y no en años** es esencial para restablecer la credibilidad. Como suele decirse, *“justicia retardada es justicia denegada”*. Por eso, este plan integral atacará la congestión desde varios frentes: recursos humanos adicionales, mejor gestión, optimización legal y presión pública por resultados. El fin último es que cualquier colombiano, al interponer una demanda o denuncia, tenga la certeza de que su caso **no quedará empolvado**, sino que avanzará sin dilaciones indebidas hasta una resolución firme. La justicia pronta y cumplida pasará de ser excepción a ser la norma.

### Unidades de apoyo paralegales.

Sin embargo, pensando en que los magistrados, magistrados auxiliares, jueces de la república y sustanciadores puedan enfocarse exclusivamente en dotar de sustento jurídico las decisiones judiciales, se propone la incorporación de unidades de apoyo paralegal, esto es, personas con criterio y conocimiento jurídico, encargados de tareas mayormente operativas o con contenido sustancial que pueda ser supervisado.

Las unidades de apoyo paralegal pueden implicar la creación de nuevos cargos en los despachos o incluso por distritos judiciales para que asistan de manera eficiente a los despachos que más carga o atraso presenten.

### Implementación de la propuesta.

Para llevar a cabo la propuesta referida, propongo la expedición de una Ley “del uso de la IA y las nuevas tecnologías en la rama judicial” la cual debe particularmente contener ,entre otras cosas, lo siguiente:

- I. Un listado de definiciones de: (i) Inteligencia Artificial; (ii) IA - Generativa (iii) herramientas tecnológicas de apoyo (SIN IA); etc.
- II. Principios rectores, para los cuales sugiero tomar de apoyos los citados previamente
- III. Una clasificación como la propuesta que determine en función del nivel de riesgo e incidencia de las herramientas la posibilidad o prohibición de emplearlas en determinados sentidos.
- IV. Un periodo de entrada en vigencia extenso que permita adelantar trabajos de capacitación a los jueces

A su turno, consideró pertinente la implementación de una prueba piloto en algunos juzgados que podrán definirse en función de: (i) su especialidad; (ii) su competencia por cuantía; (iii) su ubicación geográfica atada a el acceso a la tecnología. (depende también del manejo político).

# Propuesta 9. Justicia integral: “Una familia, un juez”.

## Resumen y realidad.

### Diagnóstico.

#### 1) El laberinto judicial de la familia en Colombia.

De acuerdo con reportes recientes de Medicina Legal y la Fiscalía General de la Nación, Colombia atraviesa una crisis de violencia intrafamiliar que el sistema actual no logra contener. De acuerdo con el Boletín de comportamiento del delito de Violencia Intrafamiliar (VIF) Primer Semestre 2025, del Observatorio de Política Criminal<sup>6</sup>, “Durante los primeros cinco meses de 2025 (enero al 02 de mayo), se registraron 50.760 procesos penales por violencia intrafamiliar (art. 229 C.P.). De estos procesos, un total de 10.157 (20%) corresponden al delito en modalidad agravada (inciso 2º del art. 229 C.P.) por cometerse en contra de un menor de edad, una persona mayor de sesenta (60) años, una mujer, una persona que se encuentre en situación de discapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión o en cualquier condición de inferioridad.”

Según este informe, Bogotá, D. C. encabeza la lista con 16.188 procesos penales creados de enero a mayo de 2025, representando el 31,8% del total nacional, seguido de Antioquia con 5.918 procesos, equivalentes al 11,6 % del total; Valle del Cauca con 4.186 procesos correspondiente al 8,2% del total nacional.

De acuerdo con datos de la Fiscalía General de la Nación, en el primer semestre del 2025, “por el delito de violencia intrafamiliar (art. 229 C.P.), se registran un total de 56.735 víctimas: 42.366 mujeres (74,7%), 12.048 hombres (21,2%) y 2.321 víctimas que no registran información sobre el sexo (4,1%). De estas personas, 11.862 (20,9 %) son víctimas en procesos penales que se adelantan por el delito de violencia intrafamiliar agravada.”

#### 2) Los “cuellos de botella” identificados.

- I. **La Justicia "Ping-Pong":** Las noticias y sentencias recientes (como la **T-362 de 2025**) evidencian que las víctimas deben navegar entre la Comisaría de Familia (para protección), la Fiscalía (para lo penal) y los Juzgados Civiles (para alimentos o custodia). Muchas veces, una entidad no sabe qué está haciendo la otra.
- II. **Revictimización Institucional:** La Procuraduría ha alertado que el 88% de las víctimas de delitos sexuales son mujeres que enfrentan **la revictimización y barreras de justicia, el doble calvario de las víctimas:** la agresión y luego un sistema que les pide repetir su historia ante múltiples despachos diferentes.
- III. **Órdenes Contradictorias:** Se han reportado casos donde un Juez de Familia ordena visitas al padre, mientras una Comisaría ha ordenado una medida de alejamiento, dejando a la madre y a los niños en un limbo jurídico peligroso.

---

<sup>6</sup> <https://repositorio.minjusticia.gov.co/politica-criminal/Boletin/Violencia%20Intrafamiliar%20primer%20semestre%202025.pdf>

# Propuesta.

## Justificación.

La dispersión de procesos no es solo un error administrativo; es una **falla en el imperio de la ley**. El modelo **“Una familia, un juez”** se justifica porque:

- I. **Protege la Vida:** Al tener una visión 360°, el juez detecta y previene el riesgo de feminicidio antes de que ocurra, al ver la escalada de violencia en todos los expedientes (alimentos, maltrato, custodia).
- II. **Optimiza el Gasto Público:** Elimina la duplicidad de audiencias, pruebas y peritajes de Medicina Legal. Un solo examen sirve para todas las decisiones.
- III. **Dignifica a la Víctima:** El Estado deja de ser un agresor burocrático. La víctima entra por una sola puerta y recibe una respuesta coordinada.

## ¿Por qué puede ser viable la propuesta?

- I. **Eficiencia del Gasto:** Al unificar audiencias y pruebas, reducimos el costo operativo del sistema judicial por cada caso atendido.
- II. **Protección de la Institución Familiar:** Reconocemos que la familia es la base de la sociedad y que su crisis debe ser atendida con autoridad y orden, no con dispersión.
- III. **Seguridad Jurídica:** Decisiones coherentes y rápidas generan confianza en la ley y reducen la impunidad.
- IV. **Responsabilidad Individual:** Un solo juez puede hacer un seguimiento estricto al cumplimiento de las sentencias, castigando con severidad y prontitud a quien incumpla órdenes de protección o inasistencia alimentaria.

## Viabilidad técnica y operativa.

Para implementar este modelo inspirado en las *Integrated Domestic Violence Courts* (IDV) de Nueva York, nuestra hoja de ruta se basa en tres pilares:

### 1) La concentración por conexidad material.

No se trata de crear una nueva jurisdicción costosa, sino de reorganizar la competencia. Cuando exista un hecho de violencia intrafamiliar, ese proceso "atraerá" los asuntos conexos (alimentos, visitas, divorcio).

**Beneficio:** Se eliminan las órdenes contradictorias (ej. un juez penal que ordena restricción de acercamiento mientras un juez de familia ordena visitas los domingos).

### 2) El expediente único familiar (EUF).

Implementaremos una plataforma digital de gestión donde el juez tenga una visión 360° del grupo familiar.

**Garantía de Derecho:** Se mantendrán "muros de información" legales. El estándar de prueba para una condena penal (más allá de toda duda razonable) seguirá siendo distinto al de una medida de protección civil, pero el juez conocerá el contexto completo para evitar riesgos que agraven la situación de la familia.

### 3) Células de apoyo interdisciplinario.

El juez no estará solo. La sala contará con un equipo de psicólogos, trabajadores sociales y defensores de familia articulados. El objetivo es que la sentencia no sea solo un papel, sino una hoja de ruta de restauración familiar.

## Ajuste a Derecho y Marco Legal.

Para viabilizar esta propuesta, debemos trabajar en la armonización de las siguientes normas:

### 1) Constitución Política (reinterpretación o acto legislativo).

- I. **Artículo 116:** Fortalecer la base para la creación de las Salas Especializadas de Justicia Familiar Integrada. Aunque el artículo permite que la ley asigne funciones jurisdiccionales a ciertas autoridades, se requiere claridad para que un solo magistrado o juez pueda transitar entre la materia civil/familia y la penal en casos específicos de violencia. Se debe incluir un párrafo que faculte la creación de Jurisdicciones de Familia Integradas. El objetivo es que un mismo juez tenga la "fuerza" para decidir en lo civil (patrimonio, custodia) y en lo penal (violencia, inasistencia), eliminando la barrera que hoy impide que un juez de familia dicte sentencias penales rápidas.
- II. **Artículo 42:** Elevar a rango constitucional el Principio de Unidad de Gestión Familiar, obligando a que el Estado atienda a la familia como una unidad y no como expedientes aislados.

### 2) Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso).

Modificar las reglas de competencia por conexidad. Se debe establecer un factor de "Competencia por Conexidad Familiar" que, ante la existencia de violencia intrafamiliar, el juez que conozca la medida de protección o el divorcio adquiera "competencia preferente" para los asuntos derivados (custodia, alimentos, régimen de visitas). Se debe permitir la acumulación de pretensiones de distinta naturaleza cuando el origen sea la violencia intrafamiliar.

### 3) Ley 2126 de 2021 (Comisarias de Familia).

Fortalecer la transición de las medidas de protección administrativas hacia el control jurisdiccional único, asegurando que el flujo de información hacia el "Juez Único" sea inmediato, y para que el mismo Juez Único ejecute las sanciones por inasistencia alimentaria de manera inmediata.

### 4) Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal).

Crear una excepción de "**Unidad de Expediente Familiar**". Esto permitiría que las pruebas recaudadas en el proceso civil/administrativo (testimonios, dictámenes psicológicos) tengan validez inmediata en el proceso penal, evitando que la víctima declare varias veces.

Crear el Incidente de Reparación Integral Familiar, permitiendo que dentro del proceso de familia se tomen decisiones penales rápidas frente a flagrancias de maltrato o incumplimiento de medidas de protección.

### 5) Ley 2541 de 2025.

Aunque esta ley reciente permitió agilizar la entrega de títulos por alimentos, la falta de una autoridad única hace que el cobro ejecutivo de estas obligaciones siga siendo un proceso lento y desgastante para las madres cabeza de familia.

6) Decreto que establezca unos Protocolos de Interoperabilidad.

Obligar, mediante a que los sistemas de información de la Fiscalía (SPOA) y de la Rama Judicial (Justicia XXI) se hablen **en tiempo real**.

7) Decreto de Creación del Sistema Nacional de Justicia Familiar (evolución del decreto 1574 de 2024).

Pasar de una "mesa de coordinación" a una Plataforma Única de Interoperabilidad.

8) Ventanilla Única de Víctimas.

Creación de la figura del Gestor de Caso Judicial, una norma administrativa que asigne un responsable humano por cada familia, asegurando que la información de Medicina Legal, Policía y Juzgado fluya en un solo canal.

9) Decreto de Interoperabilidad Digital.

Debe ser una obligación que la base de datos de la Fiscalía, la Policía y los Juzgados sea una sola.

10) Las Comisarias dependen de las Alcaldías (Rama Ejecutiva).

El cambio normativo debe integrarlas como el "Cuerpo Técnico de Apoyo" de los jueces. Así, el comisario no dicta sentencias que luego un juez puede tumbar, sino que prepara el caso para que el Juez Único decida con celeridad.

11) Acuerdos con el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ).

Se deben expedir actos administrativos para la creación de Pilotos de Juzgados Integrados en las ciudades con mayor tasa de violencia (Bogotá, Medellín, Cali).

12) Crear el cargo de "Gestor de caso".

No es un juez, es un funcionario administrativo encargado de que la víctima sepa siempre qué sigue en su proceso. Es el "servicio al cliente" aplicado a la justicia.

Jurisprudencia aplicable.

- I. **Sentencia C-406 de 1992 y concordantes:** El modelo refuerza el principio de **Eficacia de los Derechos Fundamentales**, asegurando que el acceso a la administración de justicia (Art. 229 CP) sea real y no retórico.
- II. **Precedentes sobre Revictimización (Sentencia T-012/16):** La Corte Constitucional ha sido enfática en que el Estado debe evitar que la víctima sufra más por el proceso que por el delito mismo. Este modelo es la respuesta institucional a esa orden constitucional.

Modelo comparado.

Característica	Sistema Actual (Fragmentado)	Modelo: Una Familia, Un Juez
<b>Puertas de Entrada</b>	de 3 o más (Comisaría, Fiscalía, Juzgado).	Una sola puerta de entrada.

<b>Relato de la Víctima</b>	Mínimo 4 veces (vuelve a sufrir el trauma).	Un solo relato centralizado.
<b>Órdenes Judiciales</b>	Riesgo de contradicción (Visitas vs. Restricción).	Sentencias coherentes y armónicas.
<b>Tiempo de Respuesta</b>	Meses o años por procesos paralelos.	Respuesta inmediata e integral.
<b>Costo para el Estado</b>	Multiplicidad de peritos, jueces y salas.	Optimización de recursos existentes.