

MARÍA ANGÉLICA NIETO RODRÍGUEZ



**LA DEFENSORÍA PÚBLICA Y LAS NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS EN EL
ÁREA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: BALANCE Y PERSPECTIVAS**

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
BOGOTÁ D.C. 2021**

MARÍA ANGÉLICA NIETO RODRÍGUEZ

**LA DEFENSORÍA PÚBLICA Y LAS NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS EN EL
ÁREA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: BALANCE Y PERSPECTIVAS**

**Tesis presentada a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario para
obtener el Título de**

MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Director de tesis: Doctor Manuel Alberto Restrepo Medina

Semestre I, 2021

A mis padres y hermana, cuyo amor incondicional me sostuvo siempre y fue el motor que me llenó de fuerza y plenitud para recorrer este camino, floreciendo en cada paso.

A todas las personas que con su ejemplo y compañía fueron fuente de las enseñanzas más valiosas de este capítulo de mi vida.

Al tiempo y a las circunstancias que me permitieron escribir este documento en medio de una transformación mundial.

Agradecimientos

Gracias a Dios por regalarme esta etapa en mi vida.

Gracias a mi gran maestro y mentor, el Dr. Manuel Restrepo, quien siempre creyó en mis capacidades, cultivó mi vocación académica y me acompañó a explorar esta faceta del derecho administrativo. Su ejemplo y enseñanzas siempre serán invaluable para mí.

Gracias a mi madre, que en todos los momentos de duda fue mi faro y me dio el impulso necesario para confiar y tomar las decisiones correctas.

Gracias a mi padre, que siempre ha sabido guiarme y así me trajo de la mano a la puerta del que se convertiría en mi segundo hogar.

Gracias a mi hermana por su compañía, su arte y por ser la maestra que cada día me enseña a ver la vida llena de color.

Gracias a mis amigos y amigas, que siempre me llenaron de apoyo y estuvieron incondicionalmente a mi lado.

Gracias a quienes fueron mis compañeros de aprendizaje en este camino, por todo lo vivido a su lado.

Gracias a todos por acompañarme en este proceso.

Resumen

Los derechos fundamentales de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva en la actualidad han trascendido los límites normativos y doctrinales en los que tradicionalmente se les había enmarcado, pasando a constituirse como auténticos pilares del desarrollo desde la perspectiva de la capacidad con que cuentan las instituciones que prestan servicios en el ámbito de la administración de justicia para responder a los desafíos derivados de esta transformación conceptual, materializados en la noción de las necesidades jurídicas. Dentro de este contexto, la figura de la defensoría pública juega un papel determinante, puesto que constituye el canal a través del cual se hace posible que la población que no cuenta con la posibilidad de sufragar los costos de un abogado de confianza pueda acceder al sistema de justicia y obtener la atención de sus necesidades jurídicas. Sin embargo, es dable preguntarse si la institucionalidad de la defensoría pública resulta adecuada en este nuevo contexto o si es necesario replantear algunas de sus bases tradicionales.

En ese orden de ideas, el objetivo del presente estudio no es otro que el de analizar la estructura institucional del servicio defensorial colombiano con el fin de determinar si el mismo se encuentra diseñado institucionalmente para dar respuesta adecuada a los desafíos derivados de las denominadas necesidades jurídicas insatisfechas y de plantear una propuesta de mejoramiento integral. Para ello, se parte de un caso paradigmático de estudio: el del derecho administrativo, puesto que, en la actualidad, las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado son las que representan el mayor índice de insatisfacción.

Palabras Clave: *acceso a la justicia, tutela judicial efectiva, servicio de defensoría pública, diseño institucional, necesidades jurídicas, propuesta de mejoramiento, derecho administrativo.*

Abstract

The fundamental rights of access to justice and effective judicial protection today have transcended the normative and doctrinal limits in which they had traditionally been framed, becoming authentic pillars of development from the perspective of the capability of the institutions that provide services in the field of the administration of justice to respond to the challenges derived from this conceptual transformation, materialized in the notion of legal needs. Within this context, the figure of the public defender plays a decisive role, since it constitutes the channel through which it is possible for the population that does not have the possibility of covering the costs of a trusted lawyer to access the judicial system and obtain the attention of their legal needs. However, it is possible to wonder if the institutional framework of the public defender's service is adequate in this new context or if it is necessary to rethink some of its traditional bases.

In that order of ideas, the objective of this study is none other than to analyze the institutional structure of the Colombian public defender service in order to determine if it is institutionally designed to provide an adequate response to the challenges derived from the so-called unsatisfied legal needs and to propose a comprehensive improvement proposal. For this aim, this study starts from a paradigmatic study case: that of administrative law, considering that legal needs related to the State are those that represent the highest index of dissatisfaction.

Key Words: *access to justice, effective judicial protection, public defense service, institutional design, legal needs, improvement proposal, administrative law.*

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	16
JUSTIFICACIÓN, PROBLEMA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	18
Justificación.....	18
Problema de investigación	20
Hipótesis.....	20
Objetivo general	20
Objetivos específicos.....	21
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	22
Tipología de fuentes recopiladas.....	23
DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN	29
ESTRUCTURA GENERAL DEL TRABAJO REALIZADO.....	31
PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO.....	33
CAPÍTULO 1. EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA	34
1. El derecho de acceso a la justicia.....	34
2. La tutela judicial efectiva.....	42
3. Estándares generales de protección derivados del derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.....	49
CAPÍTULO 2. INSTITUCIONALIDAD ESTATAL Y ACCESO A LA JUSTICIA	53
1. Elementos estructurales de la gestión judicial	53
2. Modelos de gestión pública aplicados a la gestión judicial	56
CAPÍTULO 3. LOS SISTEMAS DE DEFENSORÍA PÚBLICA FRENTE A LOS DERECHOS DE ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA	72
1. Estándares especializados de los sistemas defensoriales	75
2. Estructura institucional de los sistemas de defensoría pública	80

SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO	86
CAPÍTULO 1. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE DEFENSORÍA PÚBLICA EN COLOMBIA.....	87
1. Creación de la defensoría pública colombiana	87
2. Desarrollo legal de la estructura del sistema defensorial colombiano.....	91
CAPÍTULO 2. ELEMENTOS DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA COLOMBIANA	99
1. Principios y Organización de la Defensoría Pública Colombiana.....	99
2. Vinculación y formación de los defensores públicos	107
3. Los servicios que presta la Defensoría Pública Colombiana.....	121
4. Organización Presupuestal de la Defensoría Pública	125
5. Barreras para el funcionamiento de la Defensoría Pública en Colombia	131
TERCERA PARTE: LAS NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS Y LA DEFENSORÍA PÚBLICA EN DERECHO ADMINISTRATIVO	138
CAPÍTULO 1. NECESIDADES JURÍDICAS.....	141
1. Aproximación al concepto de las necesidades jurídicas	141
2. Las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado	149
CAPÍTULO 2. EL SERVICIO DE DEFENSORÍA PÚBLICA Y LAS NECESIDADES JURÍDICAS RELACIONADAS CON EL ESTADO.....	156
1. Preguntas – Investigación Defensoría del Pueblo.....	157
2. Preguntas – Investigación Ministerio de Justicia.....	166
3. Preguntas – Investigación Procuraduría General de la Nación.....	171
4. Preguntas – Investigación Consejo Superior de la Judicatura	176
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS Y PERCEPCIONES SOBRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL ACTUAL DEL SERVICIO DEFENSORIAL EN DERECHO ADMINISTRATIVO.....	182
1. Análisis sobre el diseño institucional del servicio defensorial en el marco de los modelos de gestión judicial.....	184
2. Percepción sobre el servicio defensorial.....	187
CUARTA PARTE: UNA PROPUESTA DE MEJORAMIENTO	206
CAPÍTULO 1. MEDIDAS DE NIVEL GENERAL.....	213

1.1.	Principio de coordinación interinstitucional	213
1.2.	Principio de autonomía de la defensoría pública	217
1.3.	Principio del acceso a la justicia como pilar del desarrollo	221
1.4.	Principio de progresividad en la asignación presupuestal.....	222
1.5.	El buen gobierno y la buena administración como criterios orientadores	227
CAPÍTULO 2. MEDIDAS DE NIVEL INTERMEDIO		232
2.1.	Formulación de principios propios del servicio defensorial – adopción de las Reglas de Brasilia.....	232
2.2.	Formalización de la desconcentración funcional como modelo de prestación del servicio defensorial	234
2.3.	Desarrollo del principio de calidad	236
2.4.	Promoción de un servicio defensorial con enfoque distributivo y mayor divulgación	242
2.5.	Otras medidas de nivel intermedio.....	245
CAPÍTULO 3. MEDIDAS DE NIVEL ESPECIAL		250
3.1.	Balancear el servicio defensorial en el área del derecho administrativo.....	252
3.2.	Necesidad de divulgación amplia y masiva	252
3.3.	Refuerzo formativo en materia de conciliación y en las áreas de mayor demanda de servicios defensoriales en derecho administrativo	254
3.4.	Verificación de información externa e interna sobre NJI en materia de derecho administrativo.....	256
3.5.	Diagnóstico sobre la incidencia de la Defensoría Pública ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ante el Ministerio Público	257
3.6.	Tomar como ejemplo de gestión el proyecto de Ley No. 275 de 2019 (Senado) – 007 de 2019 (Cámara), para la gestión de consultorios jurídicos	258
3.7.	Conocer los problemas que aquejan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y verificar la incidencia que estos producen frente al programa de defensoría en derecho administrativo.....	261
CONCLUSIONES.....		272
BIBLIOGRAFÍA		277

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Normas internacionales sobre derecho a la defensa.....	46
Ilustración 2. Determinantes de las fallas de los modelos de gestión judicial.....	55
Ilustración 3. Modelos defensoriales.....	81
Ilustración 4. Portafolio de servicios defensoriales.....	122
Ilustración 5. Asignación presupuestal Defensoría del Pueblo	128
Ilustración 6. Comportamiento de la asignación presupuestal	129
Ilustración 7. Tipología de procesos tramitados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.....	152
Ilustración 8. Participación de Tipologías de Estado por Región.....	153
Ilustración 9. Porcentaje de insatisfacción de las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado.....	155
Ilustración 10. Programas y acciones Ministerio de Justicia.....	169
Ilustración 11. Pilares estratégicos Plan Sectorial de Desarrollo.....	178
Ilustración 12. El sistema Defensorial Colombiano frente a los sistemas de gestión judicial	185
Ilustración 13. Estudiantes y las nociones de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.....	189
Ilustración 14. Estudiantes y la aplicación de las nociones de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.....	189
Ilustración 15. Estudiantes y escenarios de aplicación de las nociones de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.....	190
Ilustración 16. Estudiantes y servicios de la Defensoría del Pueblo	190
Ilustración 17. Estudiantes y estructura del Sistema Nacional de Defensoría Pública.....	191
Ilustración 18. Estudiantes y la Defensoría Pública en derecho administrativo.....	191
Ilustración 19. Estudiantes y encuesta nacional de NJI.....	192
Ilustración 20. Estudiantes y la Defensoría Pública como opción profesional.....	192
Ilustración 21. Abogados y servicios de la Defensoría del Pueblo.....	193
Ilustración 22. Abogados y la Defensoría Pública en derecho administrativo.....	194
Ilustración 23. Abogados y la estructura del servicio defensorial.....	194
Ilustración 24. Abogados y encuesta nacional de NJI.....	195
Ilustración 25. Defensores Públicos y asignación de casos en derecho administrativo.....	197
Ilustración 26. Defensores Públicos y casos tramitados en derecho administrativo.....	198
Ilustración 27. Tipología de casos tramitados por los defensores públicos en derecho administrativo.....	198
Ilustración 28. Principales necesidades jurídicas atendidas por los defensores públicos en el área del derecho administrativo.....	199
Ilustración 29. Aspectos determinantes en la prestación del servicio defensorial.....	201
Ilustración 30. Calificación a la atención otorgada a las solicitudes de los defensores públicos.....	201
Ilustración 31. Percepción de los defensores públicos del apoyo del sector privado.....	202
Ilustración 32. Aspectos para mejorar identificados por los defensores públicos.....	203

Ilustración 33. Niveles para la implementación de mejoras al servicio defensorial.....	210
Ilustración 34. Medidas de coordinación en el ámbito de la administración de justicia	217

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Principios de la Defensoría Pública Colombiana	100
Tabla 2. Requisitos y honorarios defensores públicos	110
Tabla 3. Consolidado Presupuesto Defensoría del Pueblo	127
Tabla 4. Asignación Presupuestal para la Defensoría Pública	129
Tabla 5. Elementos de las necesidades jurídicas	147
Tabla 6. Porcentaje de Participación de la JCA en ingresos de la Rama Judicial.	150
Tabla 7. Ingresos a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.	151
Tabla 8. Tipología de NJI relacionadas por el Estado aplicadas por el DNP.....	153
Tabla 9. Número de casos asignados a la Defensoría Pública en el área del derecho administrativo.	162
Tabla 10. Aspectos negativos y positivos de la defensoría pública como opción profesional.	196
Tabla 11. Reglas de Brasilia y Defensoría Pública.	234

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1 – ESTÁNDARES DEFENSORIALES.
ANEXO 2 – REGLAS DE BRASILIA.
ANEXO 3– NORMOGRAMA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.
ANEXO 4-CONTRATOS DE DEFENSORÍA PÚBLICA.
ANEXO 5 – ACTIVIDADES FORMATIVAS.
ANEXO 6 – ENCUESTA DE NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS.
ANEXO 7 – ACTIVIDADES POE DEFENSORÍA DEL PUEBLO.
ANEXO 8 – DERECHOS DE PETICIÓN Y RESPUESTAS.
ANEXO 9 – ENCUESTAS SOBRE SERVICIOS DEFENSORIALES EN COLOMBIA.

INTRODUCCIÓN

Los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva se han caracterizado, de manera general, como derechos constitucionales por virtud de los cuales se garantiza a toda persona la posibilidad de acceder al aparato judicial para obtener la tutela jurídica de sus intereses y necesidades en condiciones de efectividad. Cada uno de estos derechos ha sido objeto de múltiples aproximaciones conceptuales y jurídicas y, sin embargo, cada uno incorpora una serie de elementos definitorios que, de manera uniforme, delimitan su contenido y alcance.

Así las cosas, el **derecho de acceso a la justicia** por definición se constituye como la garantía en virtud de la cual las personas tienen la posibilidad de acudir y promover la actividad de las autoridades competentes en el ámbito de la administración de justicia (Estrella, 2017, pp. 850-851) para obtener el reconocimiento y protección de sus derechos. Por su parte, el **derecho a la tutela judicial efectiva**, como elemento del derecho al debido proceso, se circunscribe a las condiciones de efectividad que rodean la prestación de los servicios derivados de la administración de justicia, lo cual se traduce en el derecho de eficacia directa (Marioni, 2007, p. 16) que permite contar con recursos e instrumentos jurídicos sencillos, eficaces y equitativos.

Ahora bien, el derecho de acceso a la justicia ha evolucionado en su contenido y alcance, llegando a consolidarse en la actualidad como **uno de los pilares del derecho al desarrollo**, puesto que se ha reafirmado que a través del mismo se consolida una de las facetas de la dignidad humana en la medida en que el acceso efectivo a la prestación de los servicios en el ámbito de la administración de justicia contribuye a la satisfacción de algunas necesidades humanas básicas (Uprimny et al., 2012, Pp. 6-7). De hecho, a nivel interno, el Departamento Nacional de Planeación ha redefinido el derecho de acceso a la justicia desde la **perspectiva del desarrollo** como “*un proceso de múltiples dimensiones que permite a los ciudadanos resolver de forma efectiva sus necesidades jurídicas y promover el crecimiento inclusivo*” (DNP, 2017), definición que resultará trascendental para este estudio, que hará un análisis enfocado a las nociones de Necesidades Jurídicas y de Necesidades Jurídicas Insatisfechas.

De forma paralela a lo que viene de exponerse, la figura de la Defensoría Pública ha tomado una fuerza notoria, puesto que, no solo se ha consolidado como una institución que presta un servicio que permite materializar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva para personas en mayor condición de vulnerabilidad socioeconómica, sino que, además, en su interior han concurrido una serie de circunstancias que generan una transformación en las dinámicas que tradicionalmente han determinado la prestación del servicio defensorial o de asistencia jurídica gratuita. En ese sentido (i) se ha implantado una conciencia generalizada respecto de la importancia de la labor defensorial para garantizar los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, (ii) ha aumentado la preocupación de las autoridades por prestar asistencia legal con un nivel mínimo de calidad, (iii) se han consolidado estándares especializados en materia defensorial, (iv) a nivel institucional la estructura y modelos de gestión establecidos para la prestación del servicio de defensoría han experimentado un proceso de transformación y (v) la institucionalidad del servicio defensorial se muestra como uno de los mecanismos potencialmente disponibles para la prestación de un servicio cuyo objetivo consista en la satisfacción de necesidades jurídicas insatisfechas que se relacionan con otro tipo de necesidades humanas y que, por esa vía, promueva la incorporación y realización paulatina de los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), puesto que la consolidación de instituciones sólidas como premisa para el desarrollo guarda una estrecha relación con el acceso a la justicia, toda vez que de la realización efectiva de este derecho se derivan importantes facetas prestacionales que contribuyen al mejoramiento de los niveles de calidad de vida de la población.

Bajo estas premisas, internacionalmente se ha señalado la necesidad de consolidar sistemas defensoriales autónomos a nivel administrativo, financiero, presupuestal, organizacional y funcional, cuya labor se caracterice por su neutralidad y por generar esquemas de protección que permitan suplir necesidades jurídicas insatisfechas observando estándares mínimos de calidad, eficacia y adecuación en todas las áreas del derecho, en especial en aquellas en donde los índices de satisfacción son especialmente bajos, como es el caso del derecho administrativo, entendido este último bajo la perspectiva de las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado.

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano la figura de la Defensoría Pública, cuyos orígenes se remontan a la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se ha caracterizado por ser parte de la estructura organizacional de la Defensoría del Pueblo y por enfocar principalmente la prestación del servicio de asistencia jurídica en materia penal, sin excluir otras áreas. Sin embargo, la defensoría pública colombiana ha experimentado dificultades de diversa índole que dan lugar a que la capacidad institucional disponible para atender la demanda de prestación de servicios jurídicos en todas las áreas del derecho no sea suficiente.

Sobre este último punto relacionado con las áreas en las que se presta el servicio defensorial, debe aclararse que el presente estudio se centrará en el ámbito del derecho administrativo, que resulta paradigmático, toda vez que, con ocasión de la encuesta sobre necesidades jurídicas aplicada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) pudo evidenciarse que dentro de las categorías que arrojan un nivel alto de necesidades jurídicas insatisfechas se encuentran los temas relacionados con asuntos de derecho administrativo, donde tan sólo un 21,8% de las necesidades jurídicas identificadas en esta área fueron atendidas adecuadamente (DNP, 2016).

De esta forma, y tal como se expondrá en este acápite introductorio, la presente investigación buscará determinar la forma en que las dinámicas bajo las que actualmente se presta el servicio defensorial se relacionan con las necesidades jurídicas insatisfechas generadas en relación con el Estado y si la estructura de la Defensoría Pública, tal como se encuentra diseñada en la actualidad, permite dar respuesta efectiva a esas necesidades mediante la materialización adecuada y efectiva de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

JUSTIFICACIÓN, PROBLEMA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Justificación

Teniendo en cuenta todo lo que ha venido de exponerse, el presente trabajo de investigación se justifica en el propósito de caracterizar la Defensoría Pública Colombiana para comprender su estructura y determinar si la misma responde adecuadamente a las denominadas necesidades jurídicas insatisfechas o si es necesario implementar elementos de

mejora que permitan ampliar, diversificar y fortalecer el servicio prestado con la finalidad de garantizar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva en áreas que, como el derecho administrativo, se caracterizan por la confluencia de varios factores, a saber:

- (i) un alto porcentaje de necesidades jurídicas insatisfechas.
- (ii) un alto nivel de complejidad técnica y jurídica que demanda de asistencia profesional especializada.
- (iii) un desconocimiento generalizado sobre los servicios jurídicos que ofrece la defensoría pública.

El trabajo que se propone en la presente ocasión busca realizar una reflexión crítica sobre el funcionamiento y estructura de la defensoría pública en el área del derecho administrativo para determinar si es necesario plantear una propuesta de mejoramiento que, desde lo estructural, permita identificar y articular herramientas por medio de las cuales se pueda brindar una respuesta adecuada a los requerimientos derivados del ejercicio de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva en el marco de las necesidades jurídicas relacionadas con asuntos de Estado.

Debe resaltarse que dentro del ordenamiento jurídico colombiano (i) no se ha analizado a profundidad el diseño institucional de la defensoría pública en áreas del derecho diversas a la penal, (ii) no se ha establecido claramente la relación de sus funciones con las de otras instituciones involucradas en la prestación del servicio público de administración de justicia, (iii) no se ha estudiado la incidencia que puede tener la prestación del servicio defensorial en la consolidación paulatina de los denominados objetivos de desarrollo sostenible y (iv) tampoco se ha estudiado si el enfoque actual del servicio defensorial responde a necesidades jurídicas de alta complejidad, como es el caso de aquellas que surgen de la relación ciudadano – Estado.

La justificación de la presente investigación se resume entonces en la pretensión de establecer elementos de análisis jurídico a través de los cuales sea posible determinar la procedencia de una propuesta de mejoramiento a la estructura del servicio defensorial en clave de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva y del concepto de

necesidades jurídicas insatisfechas, tomando al derecho administrativo como campo propicio de estudio.

Problema de investigación

Como punto de partida del trabajo a realizar, se plantea el siguiente problema de investigación:

¿La institucionalidad de la Defensoría Pública en Colombia permite garantizar los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva tomando como base la identificación y respuesta adecuada a las necesidades jurídicas insatisfechas que se generan en áreas complejas como es el caso del derecho administrativo, o debe ser objeto de mejoramiento?

Hipótesis

Para dar respuesta al problema planteado, se plantea la siguiente hipótesis de investigación:

En Colombia es necesario que la institucionalidad de la defensoría pública incorpore de forma articulada un conjunto de elementos y estándares que, en distintos niveles, permitan mejorar el servicio que se presta tomando a las necesidades jurídicas como base conceptual y promoviendo la realización efectiva de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva en áreas de alta complejidad jurídica, como es el caso del derecho administrativo.

Objetivo general

Con miras a fundamentar la hipótesis anteriormente enunciada, se plantea el siguiente objetivo general:

Realizar un diagnóstico del diseño actual del sistema de defensoría pública colombiana, haciendo especial énfasis en los servicios ofrecidos en el área del derecho administrativo para evidenciar si su institucionalidad resulta adecuada para satisfacer

necesidades jurídicas en áreas complejas o si es necesario incorporar elementos de mejora con miras a fortalecer y armonizar su gestión y a garantizar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Objetivos específicos

Como ejes para desarrollar el objetivo general de la presente investigación, se proponen los siguientes objetivos específicos:

- *Conceptualizar el contenido y alcance de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva y, derivado de lo anterior, identificar y caracterizar los principales modelos existentes de gestión pública aplicados a la gestión judicial y los principales modelos diseñados para la prestación de servicios de defensoría pública.*
- *Identificar los rasgos esenciales que han caracterizado la institucionalidad del servicio de defensoría pública en Colombia y su relación con los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.*
- *Caracterizar las aproximaciones que se han realizado frente a la noción de las necesidades jurídicas insatisfechas relacionadas con el Estado y analizar la aplicación que se ha realizado de este concepto a nivel interno con el fin de conocer la respuesta institucional que al respecto ha brindado la Defensoría del Pueblo y el programa de defensoría pública en derecho administrativo y determinar por diversas vías sus principales fortalezas y elementos de mejora.*
- *Formular una propuesta que estructuralmente refuerce las principales fortalezas y responda a los aspectos de mejora del servicio defensorial, estableciendo como eje principal el caso de las necesidades jurídicas identificadas en la relación ciudadano – Estado.*

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Para llevar a cabo el trabajo investigativo se adoptó un método cualitativo de recopilación de información a través de los siguientes instrumentos:

- Investigación de escritorio en distintas fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales para obtener información relacionada con (i) el alcance de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, (ii) los elementos provenientes de distintos modelos para el diseño y gestión de instituciones que prestan servicios relacionados con la administración de justicia y (iii) la caracterización, estándares y principales obstáculos de los sistemas de defensoría pública.
- Investigación de escritorio en distintas fuentes para obtener información relacionada con (i) los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 y (ii) el concepto de las necesidades jurídicas.
- Investigación de escritorio en distintas fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales con miras a realizar un diagnóstico claro de la estructura orgánica del sistema de defensoría pública colombiano y las competencias que se le han atribuido para prestar este servicio en el área del derecho administrativo.
- Investigación de escritorio en distintas fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales con miras a esbozar un panorama general sobre las principales necesidades jurídicas surgidas de la relación ciudadano – Estado que se han identificado a nivel interno.
- Radicación de derechos de petición ante la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Superior de la Judicatura con el fin de obtener información estadística, legal, doctrinaria y de otra índole relacionada con (i) las políticas, planes y programas existentes para promover

los derechos de acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, (ii) la identificación, medición y categorización de necesidades jurídicas relacionadas con el Estado, (iii) la relación existente entre las instituciones relacionadas con el servicio de administración de justicia y la Dirección Nacional de Defensoría Pública, (iv) el funcionamiento práctico del servicio defensorial y (v) la prestación del servicio defensorial a través del programa de derecho administrativo.

- Aplicación de encuestas a abogados, estudiantes de derecho y defensores públicos con miras a identificar y sistematizar información relacionada con la perspectiva jurídica de estos grupos sobre la prestación del servicio de defensoría pública (en general y en el área del derecho administrativo).

La información consultada y recopilada en la presente investigación abarca un periodo comprendido desde 1991 hasta el año 2020, con el fin de cubrir adecuadamente la evolución jurídica, jurisprudencial y doctrinal que ha experimentado la figura de la defensoría pública colombiana desde su creación. Sin embargo, lo anterior no excluyó la posibilidad de que fueran consultadas otras fuentes publicadas con anterioridad al año de 1991, relacionadas principalmente con el contenido y alcance del derecho de acceso a la justicia, con los modelos de gestión pública aplicados a la gestión judicial y con los modelos de funcionamiento de las defensorías públicas en otros países.

Tipología de fuentes recopiladas

Ahora bien, en cuanto a la tipología de fuentes consultadas dentro de la presente investigación, fueron identificadas las siguientes categorías:

- a. Doctrina Nacional:** corresponde a las publicaciones de artículos científicos, libros y capítulos de libro de académicos colombianos en temas como la estructuración del sistema de defensoría pública, el acceso a la justicia, el alcance de la tutela judicial efectiva, el diseño de las instituciones de justicia y el concepto de las necesidades jurídicas insatisfechas.

- b. Doctrina Extranjera:** comprende las publicaciones de artículos científicos, documentos de trabajo, libros y capítulos de libro publicados por autores extranjeros en materia de acceso a la justicia, efectividad de los recursos judiciales y el funcionamiento de los sistemas gubernamentales de *legal aid*¹. Así mismo, dentro de esta tipología de fuente fue posible hallar información relacionada con el diseño de las instituciones de *legal aid* y sus procesos de fortalecimiento, reforma e innovación.
- c. Documento oficial internacional:** comprende la información relacionada con estudios, diagnósticos y recomendaciones elaborados por organismos multilaterales o en convenciones internacionales en temas como el acceso a la justicia, la asistencia legal y el rol de los defensores públicos en el ámbito latinoamericano. Estos documentos poseen un marcado enfoque de derechos humanos que resulta importante para comprender el alcance de los estándares generales y especializados que se han consolidado para garantizar la efectiva protección de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva a través de los sistemas defensoriales.
- d. Documento oficial nacional:** comprende documentos producto de consultorías, diagnósticos o estudios generados en el marco de la cooperación internacional o de cumbres nacionales, y que abarcan temas como las reglas de organización y gestión judicial en Colombia, el fundamento constitucional del sistema de defensoría pública, el crecimiento y proyección de los defensores públicos, las estrategias de fortalecimiento institucionales, el análisis del impacto del sistema de defensoría a nivel territorial y la identificación y caracterización de los principales obstáculos que han afectado la prestación del servicio de defensoría pública. Así mismo, dentro de

¹ El concepto de *legal aid* hace referencia a los sistemas gubernamentales o no gubernamentales que se han desarrollado en países pertenecientes a la tradición jurídica del *common law* con el fin de prestar servicios legales gratuitos y a la vez ofrecer mecanismos de sostenimiento financiero y psicosocial a sus beneficiarios. Así mismo, los sistemas de *legal aid* se caracterizan por la interacción constante entre el sector público y el sector privado con el fin de materializar los objetivos de acceso a la administración de justicia: “*Legal aid, like legal awareness, requires the intervention of both government and non-government actors. Government legal aid schemes include public defense systems and other forms of financial and psycho-social support, such as exemptions in procedural costs and social services to victims and witnesses. Local governments can also be actively involved if they have the capacity to provide legal aid to the poor, by implementing legal aid or mediation services (e.g. deployment of public defenders and other legal counsels for free). Non-government legal aid systems can provide supplemental services with pro-bono attorneys, legal clinics and alternative law and public interest law groups. Nongovernment services are not a substitute for state responsibility to provide legal aid, although they are a key source of assistance for the poor and the disadvantaged, especially where local governments lack the capacity to fulfil their responsibilities*” (UNDP, 2004, p.12).

esta categoría se encuentran los estudios que han sido publicados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en materia de necesidades jurídicas insatisfechas.

- e. **Documento oficial no nacional:** comprende una serie de publicaciones y estudios de organizaciones internacionales o de gobiernos extranjeros que han identificado y categorizado las prácticas existentes en los sistemas defensoriales para garantizar el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva (o protección judicial como se la ha denominado en sede del sistema interamericano de derechos humanos). Así mismo, estos documentos realizan un análisis detallado sobre las figuras defensoriales, permitiendo identificar variables como su naturaleza jurídica, los estándares internacionales que debería incorporar su funcionamiento, los modelos de gestión existentes y la existencia de nuevas tendencias como la innovación y la gestión del conocimiento aplicados a la gestión de instituciones públicas.

- f. **Informe de organización no gubernamental nacional:** en este caso, las fuentes identificadas realizan un estudio sobre conceptos como la oferta de justicia, el desarrollo de un plan de satisfacción de necesidades jurídicas insatisfechas y las etapas y dimensiones para acceder a la justicia. Así mismo, se destaca el análisis sobre el impacto del servicio público de administración de justicia, los distintos modelos para identificar necesidades jurídicas insatisfechas y las tendencias de gestión y administración tendientes a la excelencia judicial.

- g. **Jurisprudencia nacional:** abarca los pronunciamientos de la Corte Constitucional Colombiana, que delimita la naturaleza y alcance de los derechos fundamentales de acceso a la justicia, a la tutela judicial efectiva y a contar con un defensor de oficio; la jurisprudencia constitucional también aborda temas de especial relevancia, tales como la naturaleza de la defensa técnica, las funciones del defensor público, la defensa técnica especializada y las responsabilidades del gobierno nacional en cuanto a la estructuración y fortalecimiento del sistema de defensoría pública.

- h. Jurisprudencia Internacional:** comprende pronunciamientos paradigmáticos proferidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), donde se establecen reglas relacionadas con la adecuación, idoneidad y eficacia de los recursos internos, el derecho a la asistencia jurídica para personas en condición de vulnerabilidad, el derecho a un juicio justo, los deberes del juez para garantizar los intereses de la justicia, los estándares que deben observar los abogados defensores y las circunstancias constitutivas de denegación de justicia.
- i. Norma nacional:** en esta categoría se encuentran las normas (Constitución, leyes, decretos y actos administrativos) que han sido expedidas en Colombia en el marco de la regulación del sistema de defensoría pública. Dicha normatividad abarca aspectos como la estructura orgánica del sistema defensorial, su organización presupuestal, la modernización de la Defensoría del Pueblo, el funcionamiento y competencias de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, la regulación de las modalidades del litigio defensorial, la adopción del Plan Operativo Estratégico (POE) de la Defensoría del Pueblo y la implementación de un sistema de gestión de calidad dentro de la Defensoría del Pueblo. Así mismo, dentro de esta categoría se incluyen los proyectos de acto legislativo y de ley que recientemente se han tramitado en el ámbito de la regulación de los consultorios jurídicos y el acceso a la justicia con enfoque territorial.
- j. Norma internacional:** en esta categoría se agrupan las distintas resoluciones expedidas por organismos como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Comité Jurídico Interamericano (CJI). Así mismo, en esta categoría se ubican las opiniones consultivas proferidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las denominadas “Reglas de Brasilia”. Estas normas sientan parámetros para los Estados miembros en cuanto a los principios que deben regir la actuación de los defensores públicos, el debido proceso, el efecto útil de las normas en relación con población vulnerable, la creación de la figura del defensor público interamericano y la necesidad de que las defensorías cuenten con independencia administrativa y presupuestal. Así mismo, las reglas de

carácter internacional exhortan a la creación de espacios de cooperación internacional en materia defensorial, al establecimiento de foros para el intercambio de buenas prácticas, a la creación de la figura del defensor público en aquellos países que no cuentan con ella y al establecimiento de estándares mínimos que deberían implementarse a nivel interno para garantizar un debido funcionamiento de las instituciones encargadas de prestar el servicio de defensoría pública.

- k. Tesis de maestría y doctorado:** como productos de investigación académica, dentro de la presente investigación se hace referencia a algunas tesis publicadas en programas de maestría y doctorado en las cuales se hace un análisis sobre los sistemas de defensoría pública en otros países y a la aplicación de los elementos de la gestión pública en materia judicial.
- l. Resultados de encuestas²:** con el fin de realizar un acercamiento más específico al alcance del servicio defensorial en el área del derecho administrativo, fueron diseñadas varias encuestas para ser aplicadas entre miembros de la comunidad jurídica (estudiantes, abogados y defensores públicos) con el fin de arrojar una medición sobre las siguientes variables:
- El grado de conocimiento de los profesionales del derecho y los abogados en formación sobre la estructura del servicio de defensoría pública, su alcance en el área del derecho administrativo, la importancia de la defensoría pública para garantizar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva y la noción de necesidades jurídicas insatisfechas (derivada de la encuesta nacional practicada por el DNP en el 2016).
 - El número y tipología de casos que se tramitan dentro del sistema de defensoría pública en materia de derecho administrativo.
 - El grado de satisfacción de los defensores públicos en relación con las condiciones bajo las cuales deben prestar el servicio de defensoría.

² El contenido de las encuestas puede ser consultado en el **ANEXO 3 – ENCUESTAS SOBRE SERVICIOS DEFENSORIALES EN COLOMBIA.**

- Las medidas que se consideran más adecuadas para promover y fortalecer procesos de mejoramiento en el sistema defensorial.
- La percepción generalizada sobre el servicio de defensoría pública.

Las encuestas fueron aplicadas a través de medios virtuales, por un período aproximado de seis meses, con el fin de recabar información suficiente dentro de un lapso razonablemente amplio.

m. Respuestas a derechos de petición³: con miras a conocer la información actualizada disponible en distintas entidades cuyas competencias funcionales guardan relación con la prestación del servicio de defensoría pública, se radicaron derechos de petición en la modalidad de información (Ley 1755 de 2015) con el fin de indagar, de manera general, sobre los siguientes puntos: (i) organización y gestión defensorial, (ii) ejecución de políticas o programas en materia de acceso a la justicia, (iii) articulación institucional, (iv) disposición y destinación de presupuesto público en materia de defensoría pública y (v) atención de casos en materia de derecho administrativo.

Los mencionados derechos de petición fueron presentados ante la Defensoría del Pueblo (Dirección Nacional de Defensoría Pública), el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Consejo Superior de la Judicatura.

Ahora bien, quedando expuesta la información recopilada y quedando establecidos los pilares básicos sobre los cuales se asienta el presente estudio, a continuación, se realizará una exposición sobre el alcance de la investigación y la forma en que se encuentra estructurada.

³ En el ANEXO 6 – DERECHOS DE PETICIÓN Y RESPUESTAS pueden accederse a las preguntas formuladas a cada institución junto con las respuestas que fueron suministradas en cada caso.

DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación tiene un carácter jurídico y tiene como objetivo realizar un diagnóstico sobre la capacidad de la defensoría pública colombiana para dar respuesta a las denominadas necesidades jurídicas insatisfechas, tomando al derecho administrativo como caso de estudio al registrar uno de los más altos índices de insatisfacción, para contextualizar e identificar las fortalezas y debilidades institucionales del servicio defensorial y formular una propuesta tendiente a su mejora y fortalecimiento, sobre la base de la realización plena de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva y de la adopción de las necesidades jurídicas como eje estructural.

Así las cosas, por medio de este trabajo lo que se pretende es realizar una aproximación con perspectiva jurídica a varios conceptos relacionados con la prestación y organización institucional del servicio de defensoría pública y su incidencia en la materialización de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, partiendo de los desafíos que se generan en torno a las denominadas necesidades jurídicas, donde el derecho administrativo constituye un campo propicio de análisis al concentrar un alto porcentaje de insatisfacción que permita llegar a la formulación de una propuesta de mejoramiento integrada y que dé respuesta a las mencionadas necesidades en varios niveles.

Como consecuencia de lo que viene de indicarse, esta investigación no constituye un análisis de política pública en materia de acceso a la justicia ni tampoco se erige como un estudio enfocado en las teorías propias de la administración y la gestión pública, puesto que la investigación que se realiza, se insiste, tiene un núcleo de naturaleza jurídica. Así las cosas, y aun cuando se hace referencia a la existencia de los modelos de gestión en el ámbito de lo judicial, el trabajo realizado busca identificar algún tipo de correlación entre los elementos jurídicos definitorios del servicio y los de cada uno de los modelos de gestión para así identificar tendencias y llegar a la formulación de una propuesta debidamente contextualizada.

Por otro lado, es necesario aclarar que la presente investigación busca hacer una exposición detallada sobre la evolución que han experimentado los contenidos y elementos propios de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, no

hace parte del alcance del presente estudio el formular aristas o elementos adicionales a aquellos que ya han sido decantados para estos derechos en las leyes, la jurisprudencia y la doctrina.

En línea con lo anterior, la presente tesis no tiene un desarrollo enmarcado en el ámbito de los derechos humanos, puesto que el eje central de la misma consiste en evidenciar la relación de adecuación existente entre la estructura de la defensoría pública colombiana y su adecuación para dar respuesta a los requerimientos derivados del acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva y las necesidades jurídicas insatisfechas. Tampoco se hace referencia a la figura del *ombudsman* o defensor del pueblo puesto que el estudio se encuentra enfocado en las funciones de la defensoría pública y no en la labor propia del Ministerio Público, donde, tal como se expondrá, existe una importante diferencia de orden estructural y funcional.

Del mismo modo, debe señalarse que, a pesar de hacerse referencia en múltiples ocasiones a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), este trabajo no constituye una investigación en el área del desarrollo puesto que, se insiste, su carácter jurídico lo aleja de los elementos sociales, económicos y políticos inmersos en una concepción integral del desarrollo. Si bien es cierto que en la tesis se adopta el concepto de las necesidades jurídicas, esto no se hace para formular una política de desarrollo en el ámbito de la justicia, sino para evidenciar que este tipo de concepto empieza a surgir dentro del ordenamiento jurídico interno y que resulta determinante para efectos de analizar la forma en que tradicionalmente se han prestado los servicios estatales asociados a las mismas, en este caso, el de defensoría pública.

Por último, debe resaltarse que el derecho administrativo ocupa un lugar central dentro del presente estudio, puesto que el mismo constituye la base sobre la cual se analiza la estructura institucional de la defensoría pública y además como caso paradigmático de estudio al concentrarse en la relación ciudadano – Estado los mayores índices de insatisfacción en materia de necesidades jurídicas. De hecho, este trabajo busca destacar que las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado en la actualidad han traspasado la frontera de lo estrictamente legal para dar paso a una importante faceta prestacional, lo cual se traduce en la transformación paulatina de la función de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que pasa de la aplicación estricta del principio de legalidad al reconocimiento

de prestaciones que le consolidan como una auténtica institución de defensa social (Restrepo y Aprile. 2019. p. 85) a la cual es posible acceder mediante la prestación adecuada del servicio de defensoría pública en esta área del derecho.

ESTRUCTURA GENERAL DEL TRABAJO REALIZADO

Quedando delimitados los elementos centrales sobre los cuales se estructura la presente investigación es necesario mencionar que este trabajo se divide en cuatro grandes partes que, a su vez, se subdividen en capítulos de análisis en la siguiente forma:

- En la primera parte se formulan los derroteros teóricos principales que orientan la investigación, efectuándose una exposición sobre tres ejes cardinales: (i) el contenido y alcance de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, (ii) los modelos de gestión pública aplicados a la gestión judicial, (iii) la estructura institucional de la defensoría pública y su relación con el derecho de acceso a la justicia. En esta parte de la investigación se identifican los principales estándares para garantizar la debida prestación del servicio de defensoría pública de cara a la materialización de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.
- En la segunda parte se realiza un análisis del caso colombiano y se exploran las generalidades de la defensoría pública nacional, procediendo con el examen de diferentes elementos, tales como su organización institucional, principios, presupuesto, la vinculación de defensores públicos, la tipología de servicios que se prestan, entre otros. Así mismo, se examina la evolución jurídica que ha experimentado estructuralmente la defensoría pública desde su creación en 1991 y los principales obstáculos que han sido identificados en relación con su funcionamiento.
- En la tercera parte de la investigación se incorpora el concepto de las necesidades jurídicas insatisfechas y se realiza un análisis sobre su relación con el servicio de defensoría pública con énfasis en derecho administrativo, como caso paradigmático

de estudio. Para ello, en primer lugar se aborda el concepto general de las necesidades jurídicas y a renglón seguido se estudiarán las principales necesidades jurídicas insatisfechas en el área del derecho administrativo; en segundo lugar se analiza la forma en que se encuentran estructurados los servicios que presta la defensoría pública en el área del derecho administrativo, en tercer lugar, se expondrá un análisis sobre la percepción del diseño institucional actual del servicio defensorial, de manera general y en el área de derecho administrativo y por último se determinará si la estructura de la defensoría pública (desde su concepción general y en el área del derecho administrativo) se encuentra enmarcada en alguno de los modelos de gestión judicial. Así mismo, y derivado de todo lo anterior, se identificarán a lo largo del capítulo las principales fortalezas y debilidades derivadas de la estructura de la defensoría pública.

- En la cuarta parte de la investigación, con base en el panorama desarrollado en los capítulos anteriores, se formula una propuesta de mejoramiento, estructurada en tres niveles diferenciados pero articulados entre sí: general, intermedio y especial, donde en este último se realiza toda una formulación enfocada a la prestación del servicio de defensoría en el área del derecho administrativo.

Por último, se formulan las conclusiones resultantes de esta investigación.

PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO⁴

Habiendo visto como se estructura el presente trabajo de investigación, en este capítulo se desarrollarán en detalle las bases teóricas que dan fundamento al mismo y que comprenden un análisis sobre los siguientes puntos:

- (i) El **derecho de acceso a la justicia**, que desde los múltiples alcances y significados que le han sido atribuidos determina el conjunto de obligaciones, instrumentos y servicios que la administración debe incorporar para garantizar la realización de los derechos reconocidos a nivel constitucional, legal e incluso, jurisprudencial.
- (ii) El **derecho a la tutela judicial efectiva**, que, en íntima relación con el derecho de acceso a la justicia, determina que los servicios, instrumentos e instituciones establecidos para la realización de los derechos y las necesidades jurídicas insatisfechas deben caracterizarse por ser adecuados, eficientes, sencillos, oportunos y accesibles. De la lectura conjunta y armónica de estos dos derechos derivan una serie de **estándares generales** que se traducen en obligaciones para el Estado en materia de administración de justicia.
- (iii) Los **modelos de gestión** que se han desarrollado en la administración pública con el fin de hacer una identificación preliminar de los distintos elementos que se han consolidado para llevar a cabo la prestación del servicio de administración de justicia de una forma adecuada y eficiente.

⁴ Parte de los elementos conceptuales que se exponen en esta parte de la investigación fueron objeto de desarrollo en el artículo denominado “Acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y defensoría pública: el caso de las necesidades jurídicas insatisfechas relacionadas con el Estado”, de autoría de la estudiante y que fue publicado en el año 2019 por la Editorial de la Universidad del Rosario como documento de investigación crítica. Para mayor información, revisar: Nieto Rodríguez M.A (2019), “Acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y defensoría pública: el caso de las necesidades jurídicas insatisfechas relacionadas con el Estado”, Documento de Investigación Crítica, Facultad de Jurisprudencia, Maestría en Derecho Administrativo, Universidad del Rosario, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/19285/Juris%201%20web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

(iv) La **institucionalidad de la defensoría pública**, que en el marco de la prestación del servicio de administración de justicia se presenta como una herramienta que permite ampliar los canales de acceso a la administración de justicia en condiciones de mayor equidad.

Teniendo en cuenta este panorama inicial, los dos primeros elementos conceptuales se desarrollarán conjuntamente en el primer capítulo de esta sección, en tanto que los dos restantes serán desarrollados individualmente.

CAPÍTULO 1. EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

1. El derecho de acceso a la justicia

El derecho de acceso a la justicia ha sido abordado desde múltiples perspectivas, sin embargo, el propósito del presente estudio no consiste en estructurar una aproximación teórica adicional a las ya existentes sobre la naturaleza y contenidos del derecho de acceso a la justicia. Al contrario, lo que se pretende en las siguientes líneas es realizar una identificación de los elementos conceptuales que se han desarrollado en torno a este derecho con el fin de comprender sus alcances de cara a dos conceptos esenciales: la atención de necesidades jurídicas y la institucionalidad estatal dispuesta para la prestación de servicios de justicia, donde la defensoría pública juega un rol de capital importancia.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe mencionarse que en torno al derecho de acceso a la justicia se han construido una amplia variedad de aproximaciones que han oscilado de la especificidad técnica a la generalidad funcional, llegándose a afirmar que se trata de “el derecho a tener derechos” o de “la posibilidad de solucionar conflictos y ejercer derechos por medio del Estado” (CEJA, 2017, p.211).

Dentro de estas nociones generales, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) mediante Resolución No. 2656 de 2011 ha establecido que el acceso a la justicia es un **derecho humano fundamental y a la vez el medio que permite reestablecer el ejercicio de derechos desconocidos o vulnerados**.

Esta noción fue replicada por la misma organización en Resolución 2714 de 2012, donde además se adicionó que el acceso a la justicia “*no se agota con el ingreso de las personas a la instancia judicial, sino que se extiende a lo largo de todo proceso, que debe sustanciarse de conformidad con los principios del Estado de derecho*”. A su vez, las Resoluciones 2801 de 2013 y 2821 de 2014 adoptan esta concepción sobre el alcance del derecho de acceso a la justicia y, más recientemente, el Comité Jurídico Interamericano mediante Resolución 226 de 2016 le adoptó como principio para el ejercicio de la defensa pública en el continente americano.

Por otro lado, el concepto ha tenido la influencia de **elementos institucionalistas** que le caracterizan como un conjunto de entidades e instrumentos para administrar justicia y, en otras aproximaciones, se ha consolidado una **concepción integral** en virtud de la cual el derecho de acceso a la justicia debe ser entendido como “*...un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, niños, ancianos, población de bajos ingresos, etc.*»” (La Rosa, 2009, p. 118).

En la doctrina nacional, la Profesora Rocío Araújo caracteriza el acceso a la justicia desde una triple dimensión como (i) valor constitucional, (ii) concepto estructural y organizacional y (iii) derecho fundamental.

Como **valor constitucional** el acceso a la justicia se comprende como un concepto axiológico del cual deriva “*el deber que tiene el Estado de prestar un buen servicio al administrar justicia, derivándose la necesidad de que este sea eficaz...*” (Araújo, 2011, p.251) con el fin de garantizar un orden económico, político y social justo.

Como **concepto estructural y organizacional** el acceso a la justicia se analiza desde la perspectiva de “*las instituciones que administran justicia, los procedimientos, los operadores que intervienen en la resolución de los conflictos, bajo el parámetro de trascender la igualdad y la justicia formal en igualdad y justicia material*” (Araújo, 2011, p. 251).

Esto último guarda una estrecha relación con la posición adoptada por la Asamblea General de la OEA en la Resoluciones que venían de referenciarse, toda vez que estas últimas reconocen que al consolidarse **el derecho de acceso a la justicia como medio para el restablecimiento de otros derechos, su alcance lleva implícitas una serie de condiciones**

institucionales y materiales que determinan el desarrollo de las actividades inherentes al servicio de administración de justicia:

*“Desde una perspectiva jurídica, la complejidad y riqueza del acceso a la justicia reside en que es un derecho en sí mismo y, a la vez, el medio que permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que hubiesen sido desconocidos o quebrantados. Al mismo tiempo, lo primero remite al complejo tejido de derechos con que se relaciona el acceso a la justicia; **lo segundo, a las condiciones institucionales y materiales en que se desarrollan las actividades del sistema de administración de justicia y los factores que inciden en su funcionamiento.** Esto último, siguiendo el camino iniciado por la jurisprudencia europea (6) y las modernas tendencias que amplían el concepto de acceso a la justicia a “la disponibilidad efectiva de cauces institucionales destinados a la protección de derechos y a la resolución de conflictos de variada índole, de manera oportuna y con base al ordenamiento jurídico” (7).” Negrilla fuera de texto. (Despouy, 2018, p.115).*

Lo anterior es de capital importancia para efectos de la presente investigación, toda vez que bajo la perspectiva institucional del acceso a la justicia es que se concentra la reflexión acerca de la idoneidad, eficacia y adecuación de las instituciones y recursos establecidos jurídicamente para administrar justicia (Araújo, 2011, p. 251), donde la provisión de servicios de asistencia jurídica gratuita a través de las defensorías públicas resulta determinante.

Por otro lado, el acceso a la justicia ha sido caracterizado como un **derecho fundamental** que ostenta toda persona “*para acudir y promover la actividad de los órganos encargados de prestar el servicio público de administración de justicia, con la finalidad de obtener la tutela jurídica de sus intereses a través de “una resolución pronta, completa e imparcial”*” (Estrella, 2017, pp. 850-851). En línea con lo anterior, las autoridades instituidas para administrar justicia “*deben garantizar la plenitud de garantías procesales a fin de obtener la vigencia de los principios, derechos y deberes constitucionales, debiendo orientar*

sus actuaciones hacia el logro del valor justicia dentro de las previsiones del ordenamiento jurídico.” (Araújo, 2011, pp. 250 - 252).

La Corte Constitucional colombiana en su jurisprudencia ha adoptado esta posición, reconociendo a este derecho como parte de las garantías fundamentales establecidas en la Constitución Política de 1991, relacionado directamente con los fines del Estado y cuya protección puede ser garantizada a través de la interposición de la denominada acción de tutela:

“Como se expresó en el acápite anterior, el derecho de todas las personas de acceder a la administración de justicia se relaciona directamente con el deber estatal de comprometerse con los fines propios del Estado social de derecho y, en especial, con la prevalencia de la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo, el respeto a la dignidad humana y la protección a los asociados en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades (Art. 1o y 2o C.P).

El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados[1]. Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar al derecho a que hace alusión la norma que se revisa -que está contenido en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales[2], susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior.”(Corte Constitucional, 1996).

En relación con lo anterior, debe señalarse que el acceso a la justicia como derecho fundamental consolida una de las facetas de la dignidad humana en la medida en que permite a cada sujeto obtener el reconocimiento y protección de sus derechos y por esa vía, satisfacer algunas de sus necesidades humanas básicas⁵. Por tal razón es que el acceso a la justicia se concibe también como un elemento integrante de la noción de **desarrollo**:

*“De esta forma, el derecho de acceso a la justicia es uno de los elementos fundamentales de ser persona y de lograr que la propia dignidad (en términos de necesidades humanas satisfechas) sea reconocida y reivindicada ante los demás. Dentro de este marco **pasa a entenderse a la justicia como una necesidad humana básica; con ello los autores han sido capaces de reubicarla como un elemento del “derecho al desarrollo” y, por esa misma vía, dentro del llamado “paradigma del desarrollo humano” que se conecta con los llamados “Objetivos del Milenio” de disminución de la pobreza y de la exclusión.”*** (Negrilla fuera de texto. Uprimny et al., 2012, pp. 6-7).

Esto último resulta de capital importancia, toda vez que, a nivel nacional, el Departamento Nacional de Planeación ha definido el derecho de acceso a la justicia desde la **perspectiva del desarrollo** como *“un proceso de múltiples dimensiones que permite a los ciudadanos resolver de forma efectiva sus necesidades jurídicas y promover el crecimiento inclusivo”*. (DNP, 2017).

Igualmente, a nivel internacional se ha reconocido el vínculo que existe entre el acceso a la justicia y la reducción de inequidades, donde a través de la aplicación del derecho, de sistemas de *accountability* y de la consolidación de instituciones y sociedades inclusivas es posible sentar las bases de un desarrollo equitativo:

“These realities on the ground are also being increasingly recognized at the global level, including the linkages between access to justice, poverty and inequality, accountability and the rule of law, and ensuring equitable

⁵ Dentro de esta noción de necesidades humanas básicas se encuentran incluidas las denominadas necesidades jurídicas, cuyo concepto se explorará con mayor detalle dentro del presente estudio.

development. The 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted by the United Nations General Assembly in September 2015, includes Goal 16 on promoting peaceful and inclusive societies, providing access to justice for all and building effective, accountable and inclusive institutions at all levels.

The targets under Goal 16, and in particular targets 16.3 and 16.b, seek to measure the extent to which the rule of law and equal access to justice for all are promoted, as well as the extent to which non-discriminatory laws and policies are enforced. Ensuring access to legal aid services contributes directly to the achievement of these targets by providing a means for people who are not able to afford legal services to access legal advice and representation – whether to secure inheritance and property rights for women, to protect housing rights for people who live in the margins of poverty, to access legal defence for criminal matters, or to enable vulnerable groups, including children, persons with disabilities and others, to access qualified and effective legal aid services to protect their rights in legal matters”. (UNDOC, 2016, pp. 5 - 6).

Bajo esta óptica, el nivel de satisfacción o insatisfacción frente a las necesidades de acceso a la justicia supone que se analice cada una de las facetas del derecho para adoptar las medidas que mejor correspondan para el efecto, lo cual se conecta directamente con los denominados **estándares de protección**, que por su contenido no solo implican la existencia de obligaciones en cabeza del Estado de no adoptar medidas que obstaculicen el acceso a la administración de justicia, sino que también conllevan la adopción de una serie de medidas positivas que garanticen que el acceso sea efectivo⁶. Este punto se retomará con mayor detalle en el acápite correspondiente al análisis de los estándares de protección.

⁶ “Por otro lado, en relación con la función del acceso a la justicia, se tiene que este derecho se encuentra enmarcado dentro de una función prestacional¹⁴, la cual se desprende de las obligaciones que tienen los Estados parte de la CADH a partir de su artículo 25 en concordancia con los artículos 1.1 y 2, tendientes a la protección judicial de todas las personas frente a los actos que vulneren sus derechos fundamentales reconocidos por la Convención, la Constitución o la Ley, por medio de la existencia en el orden interno de un recurso sencillo, rápido y efectivo, implicando que los Estados parte deben: (I) Garantizar que la autoridad competente decida sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; (II) Desarrollar las posibilidades del recurso judicial y (III) Garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de todas las decisiones en las que se haya estimado como procedente el recurso. La anterior obligación conlleva que por mandato convencional y constitucional los poderes públicos deben prestar u ofrecer el acceso a la justicia, asegurándose a los asociados, la pronta y cumplida administración de los propósitos que inspiran la Constitución en materia de justicia, tal y como ha sido señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional” (Osorio & Sánchez, 2017, pp. 170 – 171).

Ahora bien, de forma transversal a los conceptos explorados, existen tres dimensiones adicionales del derecho de acceso a la justicia que complementan las que han venido de desarrollarse hasta este punto: una dimensión teórica, una política y otra práctica (Acosta, 2010). Las dos primeras dimensiones se corresponden con las identificadas por la profesora Rocío Araújo como valor constitucional y como derecho fundamental.

La dimensión práctica hace referencia a que el derecho de acceso a la justicia se materializa en políticas públicas que implican la adopción de medidas de diseño, ejecución y ajuste junto con la adopción y destinación de un presupuesto específico para el efecto. Así mismo, implica la realización de un diagnóstico sobre los mecanismos existentes para garantizar la eficacia del derecho, evaluando su alcance y adecuación, con miras a promover la adopción de “buenas prácticas” que se orienten hacia la satisfacción de necesidades jurídicas. (Acosta, 2010, pp. 193 -194).

En síntesis, es posible afirmar que el acceso a la justicia es un derecho con una dimensión sustancial e institucional, que se erige sobre unos estándares de protección y cuya finalidad primordial es garantizar la posibilidad de acudir de forma efectiva a las autoridades judiciales para lograr la protección de otros derechos reconocidos en el ordenamiento legal y la consiguiente satisfacción de determinadas necesidades humanas (entre estas, las jurídicas).

Ahora bien, vistas las dimensiones en que se enmarca el derecho de acceso a la justicia, resulta esencial realizar en este punto una distinción teórica básica entre dos conceptos: el derecho de acceso a la justicia y la administración de justicia.

La **administración de justicia** se define como un conjunto de instituciones públicas con vocación de ser gestionadas (Camacho, 2013, p.15) con el objetivo de prestar el servicio público de administrar justicia:

“De antaño se ha dicho que una de las razones que justifican la existencia del Estado y, por lo tanto, una de sus funciones elementales es la administración de justicia. Ésta puede ser entendida, tal como lo señala el profesor FIX ZAMUDIO, como la actividad jurisdiccional del Estado que provee certeza, seguridad y defensa de las libertades o bien como el gobierno y la gestión de los tribunales.

En la primera de estas acepciones la administración de justicia tiene una inescindible relación con el modelo mismo de Estado, con sus cometidos.

En la segunda, la administración de justicia se percibe como la tarea de organización y gestión del aparato encargado de desempeñar dicha función primordial del sistema estatal.

Desde nuestro punto de vista a estas dos acepciones puede sumarse otra: aquella que comprende a la administración de justicia como el aparato en sí mismo, es decir, como la infraestructura (física, humana, técnica y tecnológica) puesta a disposición de la función pública de administrar justicia”. (Acosta, 2010, pp. 186 - 187).

Del concepto de administración de justicia se deriva también una importante faceta prestacional en virtud de la cual el Estado debe desarrollar una labor de estructuración y evaluación constante de las instituciones, instancias, organismos y recursos previstos para satisfacer las necesidades de justicia de la población:

“La expresión “administración de justicia” hace referencia no a una labor de gestión en sentido estricto, sino a la obligación en cabeza del Estado de diseñar, implementar y coordinar los mecanismos existentes para que los ciudadanos puedan recibir decisiones fundadas en la ley o la equidad. Para intentar una definición de lo que se entenderá por administración de justicia, en términos generales, se puede decir que es el conjunto de instituciones y mecanismos de carácter estatal, que sirven a la comunidad para llevar ante ellos sus conflictos y lograr solucionarlos de manera pacífica a partir de criterios normativos preexistentes”. (Camacho, 2013, pp. 10 - 11).

Para que el servicio público de administración de justicia realmente contribuya a promover la protección del derecho de acceso a la justicia, es necesario que el Estado desarrolle una serie de acciones enfocadas en el fortalecimiento continuo del diseño de la estructura orgánica sobre la cual se erige el servicio público prestado, teniendo en cuenta que esta no sólo comprende a los tribunales o corporaciones judiciales, sino a todos los órganos,

recursos o instituciones que dispone el ordenamiento jurídico para proveer de solución a los conflictos originados en sociedad, y entre los cuales, **se cuentan las instituciones de defensoría pública.**

Ahora bien, llegado el análisis desarrollado a este punto, es posible ver cómo la relación entre la administración de justicia y el acceso a la justicia debe tender al equilibrio sobre la base de dos variables esenciales: la eficacia y la adecuación, que se concretan a su vez en (i) el derecho a la tutela judicial efectiva y en los denominados (ii) estándares de protección a través de los cuales se realiza la faceta garantista del derecho de acceso y se reestructura la gestión propia del servicio público de administración. En los siguientes acápites se desarrollan estas dos variables.

2. La tutela judicial efectiva.

El derecho de acceso a la justicia no se agota con la existencia formal de garantías, entidades, instituciones, recursos u otra clase de mecanismos para acceder a la administración de justicia si estos no resultan adecuados y efectivos de cara a la protección de los derechos y prerrogativas reconocidos y a la satisfacción de las necesidades jurídicas derivadas de estos.

En tal sentido, el denominado derecho a la tutela judicial efectiva viene a complementar el derecho de acceso a la justicia al enmarcar la prestación del servicio público de administración de justicia con un componente de efectividad, de modo tal que pueda hablarse de que el Estado garantiza la realización sustancial (y no simplemente formal) de sus postulados.

En el caso del ordenamiento jurídico colombiano la tutela judicial efectiva encuentra sus orígenes en el artículo 229 de la Constitución Política de 1991 y en el artículo 25 de la CADH y la jurisprudencia constitucional ha interpretado su contenido y alcance en el sentido de equipararlo con el derecho de acceso a la administración de justicia y de delimitar su alcance como derecho fundamental de aplicación inmediata que guarda relación con las garantías procesales que integran el derecho al **debido proceso**:

“El acceso a la administración de justicia -derecho fundamental a la tutela judicial efectiva- ha sido catalogado como una necesidad inherente a la condición humana. Además, ha sido considerado "expresión medular del

carácter democrático y participativo del Estado " y "pilar fundamental de la estructura de nuestro actual Estado Social de Derecho".

(...)

La Corte ha explicado que la tutela judicial efectiva también hace parte del núcleo esencial del debido proceso (art. 29 CP) y se proyecta como derecho fundamental de aplicación inmediata que "se garantiza a través de las distintas acciones y recursos que el ordenamiento jurídico ha previsto para la protección de los derechos", con la advertencia de que "el diseño de las condiciones de acceso y fijación de los requisitos para su pleno ejercicio corresponde al Legislador ".” (Corte Constitucional, 2016).

Por su parte, el profesor Luis Guillermo Marioni señala que el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de eficacia directa e inmediata sobre el Estado, que debe limitar y conducir su actividad cuando se presta el servicio público de administración de justicia (Marioni, 2007, p. 16).

Ahora bien, el núcleo esencial del derecho a la tutela judicial efectiva se concreta en la existencia de un recurso rápido, sencillo y eficaz para acudir ante las instituciones competentes para impartir justicia⁷, enmarcado en las garantías propias de un debido proceso:

“el artículo 25.1 de la CADH hace referencia a que se debe garantizar el acceso a las personas a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo, pero en todo caso lo que debe prevalecer es la efectividad del mismo, el cual será considerado de esta manera, siempre y cuando se logre el resultado para el cual fue concebido, es decir, la protección de los derechos fundamentales. En el mismo sentido lo sostiene la Corte IDH, cuando explica que el recurso debe resolverse “dentro de un plazo que permita amparar la violación (...) que se

⁷ “En la misma línea, los códigos procesales actuales han plasmado las garantías del derecho al debido proceso como principios orientadores de la actividad procesal y criterios para la interpretación de las normas allí contenidas, verbigracia, la Ley 1564 de 2012 -Código General del Proceso- la cual es aplicable en asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios, así como a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas cuando ejercen funciones jurisdiccionales, en aquellos aspectos que no se encuentran expresamente regulados en otras leyes⁹⁵, en su artículo 2 “acceso a la justicia” consagra el derecho de toda persona o grupo de personas a la tutela jurisdiccional efectiva, con sujeción a un debido proceso de duración razonable, indicando que los términos procesales se observarán con diligencia y que su incumplimiento injustificado dará lugar a sanciones.”(Osorio & Perozo, 2017).

reclama”²⁴, es decir, la sencillez y la rapidez del recurso van dirigidos a asegurar la efectividad del mismo, por lo que “no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada en la práctica” (Osorio & Perozo, 2017, p. 173).

Para efectos del presente análisis, el derecho a la tutela judicial efectiva deviene en absolutamente determinante respecto de los servicios prestados por las instituciones de defensoría pública, **toda vez que estas se encuentran estructuradas para garantizar el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y de efectividad.** El acceso no queda garantizado con el hecho de contar con un canal para ventilar determinadas pretensiones o necesidades ante las instituciones encargadas de impartir justicia, sino que también es necesario que dichas pretensiones puedan ser defendidas adecuadamente mediante una defensa técnica de calidad.

Por ello, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha reconocido que la defensa es un derecho fundamental autónomo a través del cual se realizan otros derechos, como la libertad, y cuya efectividad resulta determinante para garantizar que, en el marco de cualquier proceso judicial o administrativo, las partes involucradas puedan participar de forma plena y equitativa aportando pruebas o ejerciendo los mecanismos que la legislación prevé para la defensa de sus intereses.

Bajo esta línea de argumentación, la Corte Constitucional ha señalado que las figuras del amparo de pobreza y la defensoría pública se consolidan como instrumentos disponibles para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la defensa para quienes no se encuentren en condiciones de afrontar los costos derivados de un proceso:

“... la norma bajo examen establece, en cabeza del Estado, el cargo derivado del amparo de pobreza, así como el servicio de defensoría pública. En cuanto a la primera figura, cabe señalar que ella se instituyó en el ordenamiento jurídico colombiano con el fin de que aquellas personas que por sus condiciones económicas no pudiesen sufragar los gastos derivados de un proceso judicial,

contaran con el apoyo del aparato estatal en aras de garantizar un efectivo acceso a la administración de justicia (Art. 229 C.P.), un debido proceso y la consecuente posibilidad de ejercer el derecho de defensa (Art. 29 C.P.). (...) La defensoría pública tiene como propósito fundamental el de representar judicial o extrajudicialmente a quienes por razones de imposibilidad económica o social no puedan asegurar la defensa o el amparo efectivo de sus derechos. Esta labor, a partir de la Constitución de 1991, se le encargó específicamente al Defensor del Pueblo, según se desprende de lo previsto en el numeral 4o del artículo 282 superior, y se deberá desarrollar en los términos contenidos en la ley 24 de 1992. Como puede apreciarse, esta figura, según lo ha señalado esta Corporación, “garantiza plenamente dos derechos fundamentales: el que tiene todo ciudadano de acceder a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública, y el derecho de defensa”[3].

En virtud de lo anterior, y habida cuenta que el artículo que se estudia se atiene a los parámetros establecidos en los artículos 29 y 229 de la Constitución Política, esta Corte habrá de declararlo exequible” (Corte Constitucional, 1996).

Sobre la asistencia a través de un defensor gratuito, bien sea público o de oficio, se ha establecido que su provisión constituye una obligación del Estado Colombiano exigible desde antes de la promulgación de la Constitución Política de 1991 en razón a que la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos ya habían consolidado el derecho a ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado en aquellos casos en que se evidencie que alguna de las partes de un proceso no cuenta con los medios para sufragar los costos derivados del mismo. A continuación, se presenta el contenido de las mencionadas normas internacionales:

Convención Americana de Derechos Humanos

• "Artículo 8. Garantías Judiciales

- 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
- 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - (...)
 - e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

• "Artículo 14

- 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.
- (...)
- 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - (...)
 - d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

Ilustración 1. Normas internacionales sobre derecho a la defensa.

Fuente: Corte Constitucional, Sentencia C-745 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Estas normas concretan lo que se ha denominado como la faceta prestacional del derecho defensa a través de la cual es posible materializar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Sobre el alcance de dichas normas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el **caso Whitley Myrie vs. Jamaica (2004)** ha reconocido que una de las facetas esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra en la **prestación de servicios de asistencia jurídica** (posición que se armoniza con la denominada faceta prestacional del derecho a la defensa, identificada por la Corte Constitucional Colombiana) toda vez que la complejidad de determinados procesos o la condición de vulnerabilidad de un persona justifican que deba contarse con la asistencia profesional efectiva de un abogado defensor suministrado por el Estado para que el acceso al aparato judicial se considere como efectivo:

“70. En virtud de lo expuesto y de la jurisprudencia existente de la Comisión, ésta considera que conforme a la Convención Americana el Estado está obligado a proporcionar a las personas acceso efectivo a acciones constitucionales, lo que en ciertas circunstancias requiere el suministro de asistencia jurídica.

71. En especial, el artículo 25 de la Convención reconoce a las personas el derecho a un recurso sencillo y rápido, ante una corte o tribunal competente, que la ampare contra actos que violen los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o las leyes del Estado de que se trate, o por la Convención. La Comisión ha declarado que el derecho a un recurso conforme al artículo 25, leído en conjunción con la obligación prevista por el artículo 1(1) y las disposiciones del artículo 8(1), "debe entenderse como el derecho de todo individuo de acceder a un tribunal cuando alguno de sus derechos haya sido violado --sea éste un derecho protegido por la Convención, la Constitución o las leyes internas del Estado--, de obtener una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente en la que se establezca la existencia o no de la violación y se fije, cuando corresponda, una compensación adecuada".[31]

72. Además, la Comisión considera que en las circunstancias del caso de autos, en que la Corte Suprema sería llamada a determinar los derechos del Sr. Myrie en el contexto de su juicio, declaración de culpabilidad y condena por un delito penal, los requisitos de una audiencia justa previstos por el artículo 8(1) de la Convención deben interpretarse en forma compatible con los principios que encierra el artículo 8(2) de la Convención, incluido el derecho, conforme al artículo 8(2)(e), a un asistencia efectiva de abogado.^[32] En consecuencia, cuando una persona condenada que procura obtener la revisión constitucional de las irregularidades cometidas en un juicio penal carece de medios para contratar asistencia jurídica para llevar adelante una acción constitucional, y en que los intereses de la justicia así lo requieren, el Estado debe proporcionar dicha asistencia. En el caso de autos la falta de efectiva disponibilidad de asistencia jurídica ha privado al Sr. Myrie de la posibilidad de cuestionar las

circunstancias de su encarcelamiento y condena penal por los medios previstos por la Constitución de Jamaica y de la Convención Americana, por lo cual ha infringido su derecho a una audiencia justa conforme al artículo 8(1).” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2004).

Otro precedente que, por su importancia, se debe traer a colación es aquel sentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **caso Vélez Loor vs. Panamá (2010)** toda vez que en el mismo se establecen las condiciones para que la defensa técnica se considere como efectiva, haciendo especial énfasis en que la oportunidad en que debe prestarse el servicio defensorial corresponde al momento en que surge el derecho a la defensa, que puede darse desde el inicio de una investigación o desde que la autoridad competente ejecute determinadas actuaciones que impliquen la afectación de un derecho:

“Así, el Tribunal estima que la asistencia debe ser ejercida por un profesional del Derecho para poder satisfacer los requisitos de una defensa técnica a través de la cual se asesore a la persona sometida a proceso, inter alia, sobre la posibilidad de ejercer recursos contra actos que afecten derechos. Si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona o la autoridad dispone o ejecuta actos que implican afectación de derechos¹³¹, la persona sometida a un proceso administrativo sancionatorio debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor es limitar severamente el derecho a la defensa, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010).

Este precedente hace parte de los estándares especializados de protección que se han consolidado en torno a la prestación del servicio de defensoría pública, sin embargo, se trae a colación dentro de este acápite por la importancia que implica considerar la oportunidad como factor que permite medir el nivel de efectividad de la prestación de servicios derivados de la administración de justicia y de la tutela de los derechos en el ámbito procesal.

Visto todo lo anterior, a manera de síntesis, puede afirmarse que los derechos a la tutela judicial efectiva y al acceso a la justicia no se agotan con la intervención de autoridades públicas competentes en la resolución de conflictos entre dos partes enfrentadas, sino que, deben observarse una serie de requisitos, herramientas e instrumentos través de los cuales se garantice la efectividad material en la protección de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico.

En otras palabras, los derechos a la tutela judicial efectiva y al acceso a la justicia se entienden adecuadamente materializados en la medida en que su desarrollo a nivel interno incorpore una serie de estándares generales o parámetros mínimos que determinan niveles o grados de cumplimiento que, a su vez, guardan una relación directamente proporcional con la capacidad institucional de dar respuesta adecuada a las necesidades jurídicas insatisfechas. A continuación, se realiza un análisis sobre los principales estándares identificados en relación con los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

3. Estándares generales de protección derivados del derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva

A nivel nacional e internacional se han consolidado una serie de obligaciones de carácter prestacional en cabeza del Estado en relación con los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Del mismo modo existen obligaciones de respeto o de no hacer que también deben ser observadas para garantizar la efectividad de los mencionados derechos:

“Desde esta perspectiva, el acceso a la justicia, en tanto derecho humano fundamental, representa para las personas la puerta de entrada a los distintos cauces institucionales provistos por los Estados para la resolución de sus controversias. Ello implica que, además de abstenerse de incurrir en violaciones, los Estados tienen la obligación positiva de remover los obstáculos que impiden o limitan el acceso a la justicia. Como medio para exigir el goce o restablecimiento de otros derechos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, etc.) el acceso a la justicia no se agota con el ingreso de las personas a la instancia judicial, sino que se extiende a lo largo de todo el proceso, que

debe sustanciarse de conformidad con los principios que sustentan el estado de derecho (juicio justo, garantías procesales, etc.) y se prolonga hasta la ejecución de la sentencia. Ello implica que el principio de igualdad, y las condiciones de accesibilidad y efectividad que deben reunir los medios establecidos por los Estados para el tratamiento de las controversias deben darse no sólo al inicio sino a lo largo de todo el proceso de su resolución. La ausencia de medios idóneos para el acceso a la justicia, en última instancia, priva a las personas del “derecho al derecho”, al negarle los medios reales para su efectivo ejercicio”. (Despouy, 2008, p. 115).

A nivel doctrinal estas obligaciones (de hacer y no hacer) se han sistematizado en las siguientes categorías:

- **Obligaciones de reconocimiento:** de manera general implican que en el ejercicio de configuración legislativa no se pueden desconocer los contenidos constitucionales de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva (Acosta, 2010, p. 196).
- **Obligaciones de respeto:** implican que las instituciones encargadas de regular y prestar el servicio de administración de justicia no deben imponer trabas que impidan el acceso a la justicia o que bloqueen la efectividad de los instrumentos dispuestos para garantizar el acceso. Lo anterior no se traduce en la inexistencia de límites, toda vez que un acceso desmesurado o “exceso de justicia” terminaría por producir el efecto de desbordar las instituciones de justicia y hacer nugatorio el derecho de acceso.⁸

⁸ “En Colombia, al Legislador le corresponde la tarea de regular todos los aspectos necesarios para garantizar el pleno ejercicio del acceso a la Justicia, y por medio de esa regulación puede imponer límites necesarios para el disfrute de este derecho en condiciones de igualdad. Al respecto, la Corte Constitucional ha aseverado que la posibilidad ilimitada de acceder a la administración de justicia conllevaría la parálisis total del aparato jurisdiccional e impediría la materialización del derecho a obtener una pronta y cumplida justicia⁴³, afectando el interés general, toda vez que “se llegaría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos”⁴⁴. Por tal razón, dicho tribunal ha señalado que las reglas fijadas por el legislador para el inicio, desarrollo y conclusión de los procesos judiciales “consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y fin de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad”. (Osorio & Perozo, 2017, p. 178).

Las obligaciones de respeto se traducen entonces en el deber que tiene el Estado de no imponer trabas injustificadas que representen una carga irrazonable o desproporcionada para acceder a la justicia o para hacer uso de los mecanismos disponibles en el aparato judicial.

- **Obligaciones de garantía:** se traducen en las obligaciones positivas en cabeza del Estado (faceta prestacional) para garantizar el acceso a la justicia y la tutela de los derechos en condiciones de adecuación y efectividad. La obligación de garantía consiste entonces en *“lograr el buen gobierno de la función y la infraestructura judicial con miras a satisfacer las prestaciones necesarias para la salvaguarda efectiva de este derecho”*. (Acosta, 2010, p. 197).

Este tipo de obligación implica el desarrollo y adopción de acciones tendientes a garantizar (i) la gestión de la infraestructura de las instituciones competentes para impartir justicia (asequibilidad), (ii) la prestación de servicios con enfoque diferencial de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad de ciertos sectores de la población (accesibilidad), (iii) la incorporación de las necesidades de los usuarios como criterio para evaluar y reformar las instituciones y mecanismos dispuestos en el ordenamiento jurídico para garantizar el derecho de acceso (adaptabilidad) y (iv) la prestación de un servicio de calidad (aceptabilidad) (Acosta, 2010, pp. 197 - 198).

Ahora bien, las obligaciones que vienen de mencionarse se traducen en estándares que debe acatar el Estado y que se manifiestan en todas las fases en que se debe realizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva (pre procesal, procesal y post procesal) (Sánchez Vallejo, 2017, pp. 228 - 230).

Dentro de los mencionados estándares, la Organización de Estados Americanos ha identificado los siguientes, derivados de los pronunciamientos que se han emitido al interior del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (OEA, 2007):

- Deber del Estado de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a un recurso judicial efectivo.

- Remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impidan o limiten la posibilidad de acceso a la justicia. Dentro de esta obligación se incluye la provisión de servicios de asistencia jurídica gratuita bajo ciertos criterios⁹.
- Los recursos judiciales deben ser económicos y/o asequibles.
- La localización de tribunales y otras instituciones que prestan el servicio de administración de justicia deben encontrarse al alcance quienes desean acudir a los mismos.
- Los funcionarios encargados de impartir justicia deben ser personas idóneas y calificadas¹⁰.
- La gestión de los mecanismos e instituciones encargadas de prestar el servicio de administración de justicia debe incorporar un reconocimiento de los desequilibrios y disparidades que se generen de acuerdo con la naturaleza de cada conflicto sometido a su conocimiento. (Camacho, 2013, p. 26).

La lista de estándares que viene de enunciarse no tiene un carácter taxativo y, en la medida en que los contenidos de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva tomen otros matices, también habrá lugar a que se reformulen los estándares establecidos con miras a garantizar (i) un equilibrio entre el derecho de acceso a la justicia (en todas sus dimensiones), la tutela judicial efectiva y la administración de justicia (como conjunto de recursos y mecanismos) y de ese modo, (ii) contribuir a reducir el denominado índice de necesidades jurídicas insatisfechas, noción de capital importancia dentro del presente estudio.

Ahora bien, en la medida en que los estándares se reformulen también habrá un proceso de especialización de los mismos. Evidencia de lo anterior se encuentra en el caso

⁹ “6. Al respecto, el SIDH ha establecido la obligación de remover aquellos obstáculos en el acceso a la justicia que tengan origen en la posición económica de las personas. Tanto la Corte Interamericana como la CIDH han fijado la obligación de proveer en ciertas circunstancias servicios jurídicos gratuitos a las personas sin recursos, a fin de evitar la vulneración de su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva. Con esto en miras, la Comisión Interamericana ha identificado algunos criterios para la determinación de la procedencia de la asistencia legal gratuita en los casos concretos. Estos son: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso y c) la importancia de los derechos afectados”. (OEA, 2007, p. 2).

¹⁰ “La idoneidad de los jueces en el ejercicio de su función judicial se constituye como uno de los estándares esenciales para que el acceso a la Justicia se cumpla de manera íntegra y en condiciones de igualdad. Por lo anterior, cabe destacar tres aspectos esenciales en cuanto a la preparación del operador judicial: i) requisitos mínimos para la postulación al cargo como juez o magistrado de las distintas corporaciones de la Rama Judicial, ii) la capacitación de los mismos, y finalmente iii) el cargo en Carrera Judicial como garantía de la eficacia de su gestión”. (Osorio & Perozo, 2017, p. 203).

de la defensoría pública que, al ser considerada como instrumento indispensable para promover el acceso gratuito de sectores vulnerables de la población a la administración de justicia, cuenta con estándares propios orientados a promover y ampliar la protección otorgada en este campo al derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Por ello, a partir de este punto, el análisis se concentrará en presentar un estudio de la institucionalidad estatal dispuesta para garantizar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, haciendo énfasis en las instituciones de defensoría y en los estándares especializados que se han estructurado en torno a los mismos con el objetivo de superar las barreras que afectan el derecho de acceso a la justicia; con posteridad se explorará la forma en que la aplicación de estos estándares pueden incidir positivamente en la superación de las barreras de acceso a la justicia en todas las áreas del derecho, haciendo énfasis en el derecho administrativo, que resulta paradigmático por su alto grado de complejidad y de necesidades jurídicas insatisfechas.

CAPÍTULO 2. INSTITUCIONALIDAD ESTATAL Y ACCESO A LA JUSTICIA

1. Elementos estructurales de la gestión judicial

En este acápite se realiza una aproximación general a diferentes modelos de gestión pública con enfoque hacia instituciones administrativas y del sector justicia. El conocimiento de este tipo de modelos es de gran utilidad, toda vez que a partir de los mismos será posible realizar un análisis con perspectiva estructural de la defensoría pública, como institución dispuesta para la prestación de servicios en el ámbito de la administración de justicia.

En ese sentido, es necesario realizar una identificación preliminar de los elementos sobre los cuales se ha estructurado el funcionamiento de la administración de justicia y que, por su alcance e importancia, han justificado el diseño e implementación de distintos modelos de gestión tendientes a su optimización. Para ello, se trae a colación el listado de elementos o componentes del sistema de administración de justicia que ha sido elaborado por el profesor Luis María Palma:

1. "Acceso a justicia. *Abarca las vías de ingreso a los servicios, que no se limitan a los tribunales, por cuanto se dirigen al logro de una solución justa que también puede obtenerse a través de formas desjudicializadas de resolución de los conflictos, como la mediación, el arbitraje y otras.*

2. Capacitación. *La educación permanente tiene la mayor importancia para mejorar el funcionamiento del sistema y sus componentes; esto, por cuanto sólo mediante la labor de agentes instruidos es posible lograr mayor eficacia y eficiencia en sus servicios.*

3. Gestión. *Refiere al trabajo en las unidades judiciales, su organización, distribución interna y ejecución a través del desempeño de quienes en ellas laboran.*

4. Administración. *Comprende a la organización visualizada holísticamente, el ingreso y progreso en la carrera, la elaboración y administración del presupuesto, el financiamiento y la utilización de indicadores.*

5. Infraestructura. *Es representada por el entorno en que se prestan los servicios y utilizan los insumos al efecto necesarios, que incluyen las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y las estadísticas.*

6. Normativa. *Comprende las normas legales e internas de organización y funcionamiento del sistema y sus unidades.*

7. Construcción de consenso. *Se extiende a la difusión de los servicios, el debate de iniciativas y propuestas de mejora elaboradas a partir del diálogo interno, intersectorial y social.*

8. Cooperación. *Cubre la comunicación entre agentes, órganos y jurisdicciones, con el objeto de contribuir al funcionamiento y optimización del sistema mediante la interdependencia y la colaboración". (Palma, 2017, pp. 156-157).*

El listado que viene de transcribirse resume los elementos estructurales de la administración de justicia, sin embargo, desde la perspectiva del presente estudio resultaría válido y necesario adicionar el mismo mediante la inclusión de la tutela judicial efectiva en todas las fases del proceso como elemento estructural de la institucionalidad judicial, la sustitución de la noción de consenso por la de gobernanza o participación, la apertura del elemento de cooperación hacia una faceta de orden internacional y la incorporación de las

tecnologías de la información y las comunicaciones (en adelante TIC'S) como canales de acceso a la mencionada institucionalidad.

Ahora bien, los elementos estructurales antes mencionados se han visto afectados por diversas circunstancias que han determinado que se hayan planteado diversos modelos de gestión institucional con miras a optimizar la operación de la administración de justicia.

Dichas circunstancias o determinantes pueden sistematizarse en las categorías que se presentan a continuación:



*Ilustración 2. Determinantes de las fallas de los modelos de gestión judicial.
Fuente: elaboración propia con base en Palma, 2017, Pp. 153-155.*

Para contrarrestar el impacto que producen estas circunstancias se han planteado diversos modelos de gestión pública, tendientes al mejoramiento y a la optimización del funcionamiento de la institucionalidad estatal, tanto en lo relacionado con sus funciones en otras áreas como en lo enfocado a la prestación del servicio de administración de justicia, toda vez que se trata de modelos con características replicables en los ámbitos en que la institucionalidad estatal desarrolla su actividad.

Ahora bien, previo a dar inicio a la descripción de cada uno de los modelos, es necesario indicar que estos han experimentado un proceso de evolución discontinua, toda vez que su implementación no se ha caracterizado por ser un proceso lineal, uniforme y constante, sino que, por el contrario, se evidencian oscilaciones o variaciones entre modelos que dan prevalencia a la relación Estado/Mercado y otros enfocados a la relación Estado/Ciudadano:

“La identificación en modelos que proponemos nos permite una aproximación a la comprensión de la lógica de las reformas. En estas no se trata de un proceso lineal de reformas constantes, sino que aparecen algunas discontinuidades en las que, en especial a partir de la irrupción de la crisis del año 2008, es posible verificar un nuevo periodo o «universo de discurso». Siendo así, nos encontramos hoy por hoy en un espacio temporal de transición y de substitución entre diferentes modelos en la gestión y administración pública. Identificamos entre el modelo de continuidad y el innovador. El modelo de continuidad, comprende tiene sus inicios en la década de 1990. La relación Estado/mercado se manifiesta por prácticas de externalización de los servicios, mientras que la relación Estado/ciudadano se inspira en las prácticas de gestión empresarial que definen a los destinatarios como «clientes»”. (Pont Vidal, 2016, p.6).

Ahora bien, los modelos que se presentan a continuación constituyen una síntesis de aquellos que han sido identificados a nivel doctrinario como determinantes en la estructuración de la administración pública aplicada a la gestión judicial en los últimos años. En ese sentido, es necesario señalar que, el propósito del presente estudio no consiste en agotar de forma exhaustiva cada uno de los modelos sino en identificar sus características básicas para luego analizar la forma en que se encuentra estructurada la defensoría pública colombiana con base a los mismos.

2. Modelos de gestión pública aplicados a la gestión judicial

a. Modernización organizacional

El profesor Palma plantea un modelo de gestión de la administración de justicia basado en las premisas de los procesos de mejora y **modernización** incorporando los siguientes elementos: (i) la capacitación de los funcionarios en asuntos de gestión, (ii) la separación clara entre actividades administrativas y judiciales, (iii) la concepción de la

justicia como un auténtico sistema¹¹ y (iv) la adopción de la figura del administrador de cortes¹² (Palma, 2017, pp. 155-159).

Las formulaciones que realiza el profesor Palma en materia de modernización encuentran importantes antecedentes en el estudio realizado por Decker, Möhlen & Varela sobre el desempeño de las instituciones de justicia en América Latina, donde se plantea que las claves para el mejoramiento institucional se enfocan hacia la **modernización y la excelencia en la gestión judicial** mediante un proceso de transición que involucra una reforma progresiva del gasto público en justicia, la profesionalización de los recursos humanos y la adopción de experiencias del sector privado, en especial en lo relacionado con la estructuración de estándares de calidad y cumplimiento de objetivos. (Decker, Möhlen & Varela, 2011).

Dentro del estudio referenciado, es importante señalar que los procesos de adaptación y reforma de los sistemas de administración de justicia en América Latina se han caracterizado por la implementación de medidas orientadas hacia cuestiones como la independencia, la calidad y por la adopción de herramientas organizacionales tendientes a la ampliación de los canales de acceso a las instituciones y servicios de administración de justicia:

“La transición a la democracia de los años 1980 generó una demanda ciudadana por reformas a la justicia. La última ola de reformas de justicia que pasó por la mayoría de los países de América Latina fue originalmente uno de los resultados de la transición democrática de la Región de principios de los 80. Durante este período, luego de décadas de dictaduras militares, se abrieron al debate público cuestiones como la independencia limitada, la percepción de la corrupción, la calidad deficiente y el acceso limitado. Las temáticas de desempeño y acceso estuvieron específicamente vinculadas a reglas y prácticas,

¹¹ "Análisis a la justicia como un sistema, es decir, como un todo que se ordena con base en sus partes, o conjunto de partes interdependientes e interrelacionadas en función de un fin. Dichas partes o componentes conforman un todo complejo o unitario, y toman su sentido último en cuanto son integrantes del mismo". (Palma, 2017. Pp. 155-156).

¹² "La administración de cortes tiene por objeto crear y proporcionar la infraestructura necesaria para que los jueces puedan prestar los servicios a ser brindados desde los tribunales. Para tales efectos se prevé la actuación del administrador de cortes o director ejecutivo, funcionario que debe ocuparse de organizar toda la actividad de apoyo a la labor judicial, cumpliendo una tarea análoga a la que en un hospital debe realizar su administrador". (Palma, 2017. P. 164).

personal sin la preparación adecuada y mal remunerado, presupuestos insuficientes e infraestructura y equipamientos inadecuados.

(...)

“Los programas de reforma típicamente incluyeron mecanismos y herramientas organizacionales para modernizar las instituciones y ampliar el acceso. Con el propósito de aplicar las reformas del sector y alcanzar sus objetivos de mayor nivel, los reformadores en América Latina se centraron en herramientas estándar para la modernización organizacional, incluida la generación de capacidades (desarrollo profesional del personal del sector, mejores sistemas administrativos), y en mecanismos para ampliar el acceso a todos los ciudadanos (asistencia jurídica, SAC, programas informativos y educativos para la ciudadanía). Las experiencias de reforma procesal de Europa Occidental y Estados Unidos fueron consideradas como un precedente útil, mientras que las reformas basadas en el desempeño fueron mayormente ignoradas.” (Decker, Möhlen & Varela, 2011, pp. 25 - 26).

Las mencionadas reformas trajeron como consecuencia la adopción de cambios estructurales en el funcionamiento de las instituciones de justicia, destacándose, entre otros, aquellos relacionados con la modernización de figuras como las Fiscalías Generales o el Defensor del Pueblo y la creación de nuevas organizaciones tales como tribunales o salas constitucionales (Decker, Möhlen & Varela, 2011. P. 28). Del mismo modo, este enfoque trajo como consecuencia la adopción de reformas de orden gerencial y administrativo, que se caracterizaron por generar un impacto en cuanto a los siguientes puntos:

“(a) el fortalecimiento de los sistemas administrativos internos, mediante sistemas de seguimiento de casos; (b) el incremento de la información puesta a disposición del público sobre la gestión de casos y la administración del tribunal, mediante las TIC (Ver Gráficos 4 y 5); y (c) la mejora en la selección, promoción y sistemas disciplinarios aplicables a los profesionales del sector, en un esfuerzo por mejorar los perfiles del personal y disminuir la injerencia política.” (Decker, Möhlen & Varela, 2011, p. 30).

b. Nueva Gestión Pública – New Public Management

La adopción de las medidas de orden institucional, administrativo y gerencial propias de los modelos de modernización no fue suficiente para dar respuesta adecuada a los problemas generados con ocasión de la falta de conexión entre los costos de funcionamiento de las instituciones de justicia, los servicios ofrecidos desde la administración y la demanda insatisfecha frente a dichos servicios. Por tal razón, y con el fin de armonizar y efectivizar la prestación de los servicios y la estructura de los costos asociados a los mismos, se empezó a implementar el enfoque de la **Nueva Gestión Pública**:

“La Nueva Gestión Pública (NGP) propuso un nuevo enfoque sobre la prestación de servicios y la efectividad de costos para cambiar la organización y la cultura del sector público. A principios de la década de los 80, una nueva ola de reformas en el sector público en general se inició en la mayoría de los países de la OCDE. Bajo el amplio rótulo de la NGP, se comenzó a desarrollar e implementar nuevos enfoques. La temática general de estas reformas era aumentar la eficiencia en el uso de recursos públicos, mediante: (a) promesas de prestación de servicios a clientes sobre la base de productos medibles; y (b) entrega de estos productos en una manera efectiva en costos. Para ser efectivo, este enfoque en productos requería la medición de los resultados y el uso de dicha medición para fines de gestión. El incremento en el uso del potencial de tecnología moderna de información y comunicación (TIC) facilitó y reforzó este enfoque de reforma. Emergió una nueva cultura de gestión para el sector público, enfatizando la centralidad de la ciudadanía o cliente, así como la rendición de cuentas por el desempeño de los funcionarios del sector público. Se pusieron a prueba opciones estructurales u organizacionales con el fin de promover el control descentralizado mediante una amplia variedad de mecanismos de prestación de servicios, incluidos los cuasi-mercados con proveedores de servicios públicos y privados compitiendo por recursos de los formuladores de política y donantes. El resultado que se buscaba era lograr

mayor eficiencia en el uso de recursos públicos escasos.44.” (Decker, Möhlen & Varela, 2011, p. 55).

La Nueva Gestión Pública pretende la adopción de un enfoque en virtud del cual se integren las funciones de planificación, programación y evaluación con el presupuesto, para así reenfocar los recursos en áreas críticas, orientando su inversión a resultados e incorporando sistemas eficaces de rendición de cuentas:

“Las principales características del nuevo enfoque fueron: (a) la focalización explícita en el logro de objetivos del programa público y su alineamiento con las políticas del gobierno, tal como se evidenció mediante: (i) un mayor uso de metas de desempeño y (ii) la generación de una amplia gama de información sobre desempeño a lo largo del sistema presupuestario; (b) nuevos arreglos institucionales que crearon una red de convenios estructurados de desempeño, los cuales proporcionan incentivos para que el sector público supere el enfoque en el cumplimiento hacia una cultura de desempeño; y (c) un énfasis en la rendición de cuentas por parte de los oficiales de mayor nivel sobre los productos que deben ser entregados, muchas veces acompañado por un cambio en la naturaleza de los controles de gastos, alejándose de los controles detallados de insumos por partidas y desplazándose hacia controles donde los gerentes rindan cuentas por los resultados y por el uso de los insumos.” (Decker, Möhlen & Varela, 2011, pp. 55-56).

Este modelo poco a poco evolucionó hacia las tendencias del gobierno digital, el *accountability* y, en especial, al mejoramiento de la formación y capacitación brindada a los servidores públicos bajo lo que se conoce como ***Post New Public Management***:

“Las reformas post-NGP han sido direccionadas en construir un sentido de valores sólido y unificado. Estos surgen de la formación de equipos con el objetivo de mejorar la capacitación y autodesarrollo de los servidores públicos (como por ejemplo en el Gobierno de Nueva Zelanda). Entre los aspectos débiles

*aparece la posibilidad de aparición de un «rebustecimiento (sic) del núcleo central» que puede crear tensiones y conflictos derivados de la centralización del poder, además de provocar tensión el desafío de equilibrar reafirmación y delegación. La rendición de cuentas es otro factor de constantes tensiones. Mientras que la NGP ya proporcionó un catálogo de instrumentos de rendición de cuentas, con la tendencia a que estos fueran más claros y transparentes, la segunda generación de reformas de la TG ha sofisticado la propuesta inicial otorgando un papel central (accountability) en el sistema. Denhardt y Denhardt, en el libro *New Public Service. Serving, not Steering* (2003) discuten nuevas aportaciones para clarificar las diferencias y similitudes entre el NGP y post-NGP. Esta última se vincula en un ámbito propositivo más normativo, al poner énfasis en la reafirmación de los valores democráticos («citizenship») y el servicio al público interés. No en vano una de sus principales tesis se refiere a que “los empleados públicos no prestan servicios a los clientes, prestan democracia” (Denhardt; Denhardt, 2003: xi).” (Pont Vidal, 2016. pp. 12 - 13)*

c. Modelos basados en la gestión de calidad

La Nueva Gestión Pública se orientó por estándares de efectividad y desempeño con el fin de que se pudiese llevar a cabo una adecuada prestación de los servicios por las instituciones de la administración de justicia¹³. Sin embargo, este tipo de enfoque no incorporó un componente relacionado con la calidad del servicio prestado, razón por la cual se empezarían a construir modelos de gestión basados en la experiencia del **sector privado**.

Dentro de este tipo de modelo, la gestión de calidad se incorpora como un valor fundamental en el ámbito de la prestación de los servicios de administración de justicia con el fin de garantizar su adecuación y mejora continua:

¹³ “La experiencia con reformas basadas en la NGP confirmó la necesidad de centrarse en aspectos cuantitativos y cualitativos de la prestación de servicios de justicia. Una de las lecciones centrales de la aplicación de reformas inspiradas en la NGP es que la calidad de los servicios prestados tiene que ser capturada por herramientas de evaluación a fin de evitar incentivos perversos que surjan de un enfoque costo-efectividad limitado. Tradicionalmente los países de la OCDE respondieron a este desafío mediante el desarrollo de enfoques de gestión de calidad con el fin de mejorar la capacidad de los países para hacer frente a este tema. Para el sector justicia, las obligaciones contraídas en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tales como el derecho a un juicio justo en un plazo razonable, obligan a los Estados miembros a actuar para garantizar la eficiencia y la calidad de la justicia. El Consejo de Europa se involucró activamente en el desarrollo de herramientas para que los países europeos cumplan con los objetivos de calidad.” (Decker, Möhlen & Varela, 2011, p. 71).

“Los métodos de gestión de calidad originados en el sector privado y posteriormente adaptados al sector público también pueden ser aplicados a los servicios de justicia. Los recientes programas de reforma de justicia han sido diseñados en torno a la calidad como un valor fundamental de las instituciones de justicia. No sólo se enfocan en el desempeño y la efectividad sino que también incluyen conceptos de mejora y garantía de la calidad. Varios modelos de calidad han sido desarrollados en torno a los elementos centrales de la gestión de calidad: estándares de calidad, control de calidad, garantía de calidad, mejora de la calidad y la retroalimentación de los clientes. Originalmente, las herramientas de gestión fueron diseñadas para establecer estándares de calidad para productos. Por tratarse de un aspecto clave de la satisfacción del cliente, la generación de opinión y retroalimentación de los clientes y su uso para fines de gestión, es también fundamental para cualquier modelo. Los modelos de calidad son bastante integrales puesto que no sólo se centran en el producto o servicio final, sino que están diseñados para tomar en cuenta todo el proceso de producción a fin de garantizar la mejora continua.” (Decker, Möhlen & Varela, 2011, p. 115)

Por lo demás, debe señalarse la importancia de que, bajo este tipo de modelos, se identifiquen y establezcan estándares especializados de calidad enfocados al sector justicia, como por ejemplo, aquellos que han oscilado entre la eficiencia y la efectividad de los costos derivados del servicio de justicia, la calidad jurídica de las decisiones tomadas por los jueces, la duración, transparencia y adecuación en materia procesal, la rendición de cuentas por parte de los jueces, entre otros (Decker, Möhlen & Varela, 2011, p.117).

d. Gobernanza

La gobernanza es un modelo que se caracteriza por la construcción de redes entre distintos actores sociales para lograr una adecuada gestión de lo público:

“A la anterior definición todavía no se agregaban los apelativos que en los últimos años se le ha dado a la gobernanza: como un proceso directivo de los asuntos públicos que supone una nueva forma de legitimidad y actuación pública, centrada en la participación activa de los ciudadanos a través de sus organizaciones privadas y sociales. De lo cual se infiere una sustitución del sistema jerárquico de actuación pública, en la que la centralidad de la toma de decisiones y consensos estaba antes localizada en las administraciones gubernamentales y en toda forma de representación estatal.

De esta condición se transitó a una definición de gobierno basado en acuerdos, desde una perspectiva de activación de relaciones de interdependencia, cooperación y trabajo en red de los distintos actores estatales, empresariales y sociales, lo que implica concebir el actuar en la vida pública desde una perspectiva voluntarista que va un paso adelante de las regulaciones y normativas gubernamentales, para la identificación de problemáticas sociales y de bienestar general”. (Álzate & Romo, 2014, pp. 481 - 482).

En línea con lo anterior, la gobernanza se ha caracterizado por ser una forma de legitimar la actuación pública a través de la participación activa y la relación de interdependencia entre lo público y lo privado, que ya no se conciben como compartimientos separados:

“La gobernanza se ha propuesto desde el ámbito académico como un planteamiento novedoso del relacionamiento e interacción interdependiente entre las esferas pública y privada, los grupos de interés y los ciudadanos en la tramitación de los grandes problemas sociales y/o en la búsqueda de un desarrollo económico y social equilibrado”. (Álzate y Romo, 2014, p. 481).

De este modo, los sistemas estructurados sobre un modelo de gobernanza funcionan con base en el cumplimiento de acuerdos colectivos y la institucionalización coordinada de redes de participación:

“Según la perspectiva de la gobernanza, el funcionamiento de trabajo conjunto entre las instancias públicas y las empresas que tienen presencia en las jurisdicciones de las administraciones locales, se debería realizar de acuerdo a unas normas, pautas de dirección y trabajo en red, concretando acuerdos colectivos para la coparticipación entre actores, con la definición de una instancia que coordine la resolución de conflictos y verifique la eficacia de la acción o del programa conjunto propuesto por los actores que hacen parte del proceso gubernativo.

Entendiendo así el proceso, como la interacción de actores sociales, empresariales y gubernamentales del orden nacional, regional y local en una relación de co-gestión, co-dirección y co-guía (KOOIMAN, 2005)”. (Álzate y Romo, 2014, p. 483).

Tal como lo señala Renate Mayntz, la gobernanza puede tener distintos matices o formas de materializarse: arreglos neocorporativos en temas macroeconómicos, medidas de autorregulación (a través de sistemas de negociación entre representantes de intereses diversos o de gobiernos privados), entre otras (Mayntz, 2001, p.2); en todo caso, para que la implementación de este tipo de modelos sea exitosa, se requieren una serie de condiciones institucionales previas:

*“La condición más general para poder desarrollar una gobernanza moderna es que el poder debe estar **disperso** en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes. Tienen que haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos reflejan los intereses de todos los grupos socioeconómicos, étnicos o religiosos principales de la sociedad; sólo así se puede suponer que una legislatura y un gobierno electos actúan en el interés de todos y no en el interés de una clase dominante o un partido político. En otras palabras, las autoridades políticas deben poder ser aceptadas, de modo general, como guardianes del bienestar público. Es necesario, también, que las autoridades políticas manejen recursos suficientes*

como para llevar a cabo las decisiones que se tomen; tienen que ser lo suficientemente diversificadas como para responder a las diferentes necesidades de regulación y poseer especial competencia en sus campos respectivos.

Para poder pasar del campo público al privado en la gobernanza moderna, tiene que existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada. La “sociedad civil” es, por supuesto, un concepto cargado de valor, con implicaciones normativas fuertes”. (Mayntz, 2001, p.3).

Adicionalmente, la implementación exitosa de un modelo de gobernanza requiere que la sociedad civil se encuentre diferenciada en subsistemas y que, a su vez, se encuentre debidamente organizada:

“Para que haya gobernanza moderna, la sociedad civil tiene que estar diferenciada funcionalmente en subsistemas, en donde organizaciones especializadas lleven a cabo las funciones económicas y sociales importantes, tales como la producción, la enseñanza, el cuidado de la salud, etc. Además, para que la gobernanza moderna sea posible, la sociedad civil tiene que estar bien organizada. Tiene que haber actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales, así como diferentes intereses socioeconómicos, es decir organizaciones como sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones de proveedores de cuidados de salud, de institutos científicos o de investigación científica, y organizaciones que representen los intereses de los consumidores o valores ecológicos. Ambos tipos de actores corporativos, las organizaciones productivas y de servicios y las asociaciones de voluntarios, deben gozar de una relativa autonomía, esto es, que no deben ser controladas políticamente, como ocurrió en el Estado socialista”. (Mayntz, 2001, p. 3).

Ahora bien, en lo relacionado con la gestión judicial, los modelos de gobernanza se han caracterizado por incorporar un modelo más participativo en lo que se relaciona con la conformación de los tribunales y también un cambio en el esquema tradicional de toma de decisiones, generando una transformación en el rol tradicional que desempeña el juez, que

deja de ser un intérprete de la ley para pasar a aplicar elementos propios de la participación en la decisión de los casos sometidos a su competencia:

“El paradigma burocrático, de ejecución de la ley, da paso a un nuevo paradigma que asume algunas características que pueden relacionarse con la gobernanza. En el mundo de los sistemas autónomos, el juez debe tener un conocimiento experto, en el sentido de aportar pautas para la resolución del conflicto fundadas en la conciliación de los intereses en juego. El método de interpretación y aplicación de las normas debe sufrir una transformación profunda para lograr esta finalidad. Del protagonismo de la interpretación literal o gramatical de las normas debe avanzarse hacia una interpretación institucionalista, basada en la aplicación de los principios que orientan cada sector del Derecho, en progresión hacia una armonía sistemática de las normas en juego inspirada en criterios teleológicos y en el test de la racionalidad mínima. Esta nueva concepción de la función judicial apela, en cierto sentido, a algunos de los principios que, no sin discusión, como se ha visto, se predicán de la gobernanza. Me refiero al principio de participación, cuya presencia es evidente; y también al de objetividad, que impone un deber de ponderación de las circunstancias del caso, impidiendo la toma de decisiones desconectadas del supuesto concreto, y al de flexibilidad, que permite la adaptación a las circunstancias concretas a la que se ha de hacer frente en cada momento”. (Xiol, 2007, p. 10).

Si bien la gobernanza no ha sido explorada con demasiada profundidad en cuanto a sus alcances respecto de la configuración del sistema judicial, valga la pena resaltar que la adopción de los principios generales de este tipo de modelo implica la reestructuración de algunos de los elementos que integran la administración de justicia, por ejemplo, el presupuesto, las decisiones judiciales y el conjunto de principios y valores que deben orientar su gestión:

“Quanto à teoria da agência, algumas peculiaridades do setor público merecem ser destacadas, para adequar as premissas dessa abordagem ao conceito de governança judicial. Conforme destaca Ng (2011), a disciplina governança judicial tem objeto e características próprios e visa à solução de conflitos sociais, individuais e coletivos, buscando identificar práticas que permitam às organizações do Poder Judiciário alocar, de forma mais eficiente, recursos escassos. A governança judicial é ancorada por regras e princípios constitucionais, por leis, normas gerais e instituições, e por recursos, capacidades, práticas e métodos de gestão utilizados para o planejamento, acompanhamento e controle das atividades de organizações encarregadas da prestação de serviços judiciais. Em consonância com a proposta de Ng (2011), argumenta-se neste artigo que a qualidade da governança judicial pode ser medida pela efetividade das decisões judiciais, pela acessibilidade à Justiça e pela equidade, transparência e celeridade com que os serviços judiciais são prestados”. (Akutsu & De Aquino, 2015, p. 941).

En todo caso, el fundamento del modelo de gobernanza, tanto en la administración pública como en la institucionalidad judicial, consiste en la legitimación social de las instituciones y de las normas y reglas aplicables a las mismas (Akutsu & De Aquino, 2015, p. 942).

e. Whole of Government Approach o Totalidad de Gobierno

De conformidad con los planteamientos del profesor Pont Vidal, otro modelo que ha cobrado relevancia es el de la totalidad de gobierno, caracterizado por constituir una respuesta desde la administración a amenazas como el terrorismo y la seguridad nacional a través de la aplicación de mecanismos de control, direccionamiento y obtención de información. (Pont Vidal, 2016. P. 9). En ese sentido, por medio de este modelo se procura por que las distintas instituciones pertenecientes a la administración trabajen en divisiones para alcanzar un objetivo común de forma armónica y unificada:

“El concepto de TG tiene como significado práctico que el gobierno y las agencias de servicios públicos deben trabajar entre divisiones para lograr metas compartidas y una respuesta de gobierno integrado, con el fin de proporcionar desarrollo de políticas, dirección de programas y prestación de servicios. Se trata de una serie «coherente de ideas y herramientas» para ofrecer respuestas para el problema de la «fragmentación aumentada» del sector público y los servicios públicos con el objetivo de aumentar la coordinación”. (Pont Vidal, 2016, p. 9).

Dicha armonía conlleva a que el diseño institucional de las distintas entidades que conforman la administración pública responda a los parámetros de un esquema organizacional consciente y que, en consecuencia, haya lugar a la consolidación de una serie de valores o pautas orientadoras que definan el rumbo de las políticas, normas y medidas que se implementen en determinado momento (Pont Vidal, 2016, p. 9).

f. Open Government

Implica el mejoramiento de los recursos de la administración mediante la incorporación y uso generalizado de nuevas tecnologías con el fin de crear nuevos canales de relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía:

“El objetivo principal del oGov es establecer una constante interconexión y comunicación con los ciudadanos en sus necesidades y preferencias y escuchar sus demandas, sugerencias y opiniones, facilitando la colaboración con los técnicos y funcionarios públicos en el desarrollo de políticas públicas y servicios. El concepto de oGov tiene la lógica de un modelo de administración basada en las relaciones, abierta a la ciudadanía y a las demás administraciones y a otras organizaciones colaboradoras por lo que se trata a su vez de una administración en red. La propuesta oGov se fundamenta en tres ejes que dirigen la acción del gobierno en su concreción programática: transparencia, participación y colaboración, y que en la práctica viene a significar la co-

producción de políticas y servicios públicos, como se indica en la Alianza para el Gobierno Abierto (en inglés OGP)”. (Pont Vidal, 2016, p. 12)

Este tipo de modelo se relaciona específicamente con dos tendencias doctrinales que se han consolidado con miras al mejoramiento de los modelos de gestión tradicionales de los sistemas de asistencia legal o *legal aid*:

- **El uso de tecnologías de la información y de la comunicación (TICS)** que resulta esencial para ampliar los canales de acceso a la justicia y a los servicios de defensoría pública, donde se ha reconocido que el impacto de las TICS es tan importante que al interior de la Universidad de Harvard el profesor Allen Yu planteó la existencia del denominado “Commons Model”, según el cual, con una mínima inversión de capital es posible extender los canales de acceso a los servicios de *legal aid* mediante la creación de comunidades virtuales (Yu, 2006, pp. 374 - 375).
- **La estructuración de la defensoría pública en relación con el ejercicio de la ciudadanía**, que implica que el establecimiento de sistemas de *legal aid* o asistencia legal representa la posibilidad de replantear las relaciones entre la ley y la sociedad mediante el desarrollo de un concepto de ciudadanía inclusiva, pasando de las políticas de intervención mínima del estado liberal clásico a la consolidación de instituciones que adjudican derechos (en este caso acceso a la justicia) de forma activa en el marco de las democracias sociales (Sommerland, 2004, p. 348).

g. Modelos no institucionales

Dentro de los modelos no institucionales se encuentran aquellos relacionados con la adopción de prácticas que han sido identificadas a través de estudios, consultorías y otros análisis sobre la situación de la institucionalidad pública y que han dado lugar a que se plantee la adopción de medidas prácticas, sostenibles y relacionadas de forma efectiva con la ciudadanía (Pont Vidal, 2016, p. 15).

A nivel latinoamericano un buen foco de buenas prácticas para implementar en la gestión de la administración de justicia se encuentra en las experiencias documentadas de

países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE), que se han caracterizado por su carácter organizacional y por su alta capacidad de responder a la demanda ciudadana de servicios de justicia:

“La experiencia de los sectores justicia de la OCDE que funcionan bien puede servir para desarrollar modelos organizacionales para los mismos sectores en América Latina. Ya que el sector de justicia es fundamental para cualquier sistema de gobierno, el primer objetivo de los programas de reforma debería ser mejorar la contribución del sector al sistema en su conjunto. Las reformas deberían garantizar que el sector funcione efectiva y eficientemente a través de modelos operacionales que incluyan estructuras y procedimientos ágiles. Los programas de desarrollo institucional deben encarar reclamos específicos de la ciudadanía sobre las operaciones del sector (demoras, costos, acceso desigual o limitado a servicios). La experiencia de los países de la OCDE con sectores que funcionan bien pueden ayudar a los países PIMs de América Latina a seleccionar su propio modelo sobre la base de prácticas organizacionales probadas. No obstante, estos países deben también considerar que los países de la OCDE lanzaron la última ola de reformas partiendo una línea de base alta que incluía: (a) niveles razonables de independencia institucional; (b) selección y administración de personal profesional y administrativo sobre la base de méritos; y (c) coordinación inter-institucional efectiva. Si los países de América Latina no trabajan en paralelo estas áreas fundamentales, los resultados de los programas de mejora del desempeño podrían ser algo limitadas.” (Decker, Möhlen & Varela, 2011, p.142).

Ahora bien, en el contexto de este tipo de modelos alternativos, para efectos del presente estudio es necesario mencionar que recientemente se ha reconocido que el diseño de sistemas efectivos de defensoría pública contribuye a mejorar el desempeño de otras instituciones encargadas de prestar el servicio público de administración de justicia y a consolidar **modelos de desarrollo sostenible**:

“Effective legal aid service systems can improve the performance of justice systems, including law enforcement, simultaneously increasing accountability and respect for the rule of law – all of which are integral to sustainable development.” (UNDOC, 2016, p.6).

Esto resulta de capital importancia, teniendo en cuenta que la encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas aplicada por el DNP en el año 2016 incorporó este enfoque con el fin de estructurar políticas públicas direccionadas a reducir los índices de necesidades jurídicas insatisfechas y por esa vía, aumentar los índices de calidad de vida en una perspectiva de desarrollo social equitativo.

h. Nueva Gobernanza Pública

La Nueva Gobernanza Pública se caracteriza por dar continuidad a los postulados del modelo de gobernanza original, pero realizando un énfasis especial en la incorporación de criterios evaluativos y de calidad:

“La Nueva Gobernanza tiene como criterios e ideas conductoras la legalidad o institucionalidad, eficacia social, cuyos ejes principales son: evaluación y gobernanza. La evaluación como pilar es asumida como una forma para aumentar la rendición de cuentas a la ciudadanía. Con ello pretende también aumentar la calidad democrática a través de la transparencia y la participación³¹. La gobernanza, entendida como el proceso de dirección de la sociedad cuya intencionalidad es definida por el gobierno de forma interdependiente con las organizaciones económicas y sociales. La especificidad se manifiesta en numerosas acciones de los gobiernos para encontrar soluciones a los problemas públicos o «realizar determinados objetivos y futuros de valía social» (Aguilar; Bustelo, 2010:25)” (Pont Vidal, 2016, p. 17).

Ahora bien, de acuerdo con los elementos generales identificados en los modelos expuestos, es necesario determinar cuáles son los elementos fundamentales sobre los que se estructuran los sistemas de defensoría pública con el fin de determinar si los mismos se han

encasillado en algún modelo de gestión específico o si incorporan conceptos estructurales de forma aislada para soportar la prestación del servicio según criterios preestablecidos a nivel legal y si ello contribuye adecuadamente a dar respuesta a la demanda de asistencia defensorial. A continuación, se presenta el desarrollo correspondiente.

CAPÍTULO 3. LOS SISTEMAS DE DEFENSORÍA PÚBLICA FRENTE A LOS DERECHOS DE ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Los sistemas de defensoría pública se pueden definir como el conjunto de instituciones con que se cuenta en un ordenamiento determinado con el fin de prestar **asistencia jurídica¹⁴ gratuita** (judicial o extrajudicial) en favor de aquellos sectores de la población que, por su condición social, económica o cultural, enfrentan mayores dificultades para poder acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad. Este tipo de esquemas también se conocen con el nombre de ayuda legal o *legal aid* (en países pertenecientes a la tradición del *common law*).

La Corte Constitucional colombiana ha reconocido que la Defensoría Pública se concibe con el propósito de representar judicial o extrajudicialmente a quienes no pueden asegurar el amparo efectivo de sus derechos, constituyéndose como una figura que permite materializar el derecho de acceso a la justicia y el derecho a la defensa en el marco del derecho al debido proceso. (Corte Constitucional, 1996).

Los sistemas defensoriales materializan así la obligación que tienen los Estados de remover los obstáculos que tengan origen en la condición económica¹⁵ de las personas con miras a garantizar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

¹⁴ “La ayuda legal es el mecanismo de que se valen las sociedades para reducir las barreras de acceso a la justicia de aquellas personas que carecen de medios. En la mayoría de los sistemas judiciales de Latinoamérica la ayuda legal se presta mediante funcionarios públicos, está concentrada en los temas penales y se organiza una entidad o servicio a menudo denominado Defensoría Pública. Por el contrario, en la mayoría de los países de Europa Occidental este servicio se presta por abogados privados en un régimen de concierto establecido entre el gobierno y los Colegios de Abogados.” (Santos Pastor, 1998, p. 30).

¹⁵ “En este sentido, en la Opinión Consultiva 18/03, “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, la Corte estableció que la negativa a prestar un servicio público gratuito de defensa legal a las personas sin recursos constituye una vulneración del debido proceso y del derecho a la protección judicial efectiva.” (OEA, 2007).

Ahora bien, la prestación de los servicios defensoriales se caracteriza por (i) encontrarse sujeta al cumplimiento de unas **condiciones mínimas** que pueden ser fijadas de forma autónoma dentro la legislación interna de cada Estado y (ii) por tener un **alcance y una configuración específicos** que determinan la eficiencia en su operatividad.

En relación con las denominadas **condiciones mínimas**, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH) ha establecido lineamientos que deben ser observados para determinar la procedencia de la asistencia defensorial, destacándose, entre otros, “*a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso y c) la importancia de los derechos afectados*”. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, p.2).

Así mismo, en la Opinión Consultiva No. 11/90 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) precisó que “*las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso*”. (OEA, 2007, pp. 9 - 10).

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) ha sentado a partir de su jurisprudencia importantes reglas y criterios para definir la viabilidad y la procedibilidad de la prestación de servicios de *legal aid*, destacándose aquellas relacionadas con la capacidad de las personas de contar con una representación efectiva (o de representarse a sí mismos en caso de ser viable), la complejidad del procedimiento aplicable a un caso determinado, las condiciones financieras de los solicitantes, entre otros:

“The institution of a legal aid scheme constitutes one of those means but there are others, such as for example simplifying the applicable procedure (see Airey, § 26 and McVicar, § 50). 61. The question whether the provision of legal aid is necessary for a fair hearing must be determined on the basis of the particular facts and circumstances of each case and will depend inter alia upon the importance of what is at stake for the applicant in the proceedings, the complexity of the relevant law and procedure and the applicant's capacity to represent him or herself effectively (Airey, § 26; McVicar, §§ 48 and 50; P., C. and S. v. the United Kingdom, no. 56547/00, § 91, ECHR 2002-VI; and also

Munro v. the United Kingdom, no. 10594/83, Commission decision of 14 July 1987, Decisions and Reports 52, p. 158). 62. The right of access to a court is not, however, absolute and may be subject to restrictions, provided that these pursue a legitimate aim and are proportionate (see Ashingdane v. the United Kingdom, judgment of 28 May 1985, Series A no. 93, pp. 24-25, § 57). It may therefore be acceptable to impose conditions on the grant of legal aid based, inter alia, on the financial situation of the litigant or his or her prospects of success in the proceedings (see Munro, above). Moreover, it is not incumbent on the State to seek through the use of public funds to ensure total equality of arms between the assisted person and the opposing party, as long as each side is afforded a reasonable opportunity to present his or her case under conditions that do not place him or her at a substantial disadvantage vis-à-vis the adversary (see De Haes and Gijssels, cited above, § 53, and also McVicar, §§ 51 and 62)”. (TEDH, 2005, p.63).

En segundo lugar, respecto de las nociones de **alcance y configuración**, se tiene que la primera abarca los campos o áreas del derecho en los que se presta el servicio defensorial, la población a la que beneficia y la tipología de los servicios prestados; por otro lado, la segunda se refiere a la estructura orgánica dispuesta para la prestación del servicio defensorial. Debe tenerse en cuenta que ambos elementos revisten una incidencia crucial en lo relacionado con los procesos de estructuración y transformación de los sistemas defensoriales:

*“De tal forma que el problema se sitúa no tanto en la necesidad de contar con mecanismos que, como la asistencia jurídica gratuita, promuevan el acceso a la justicia para las personas de escasos recursos, sino en el alcance y configuración que se le otorga. Mientras que el **alcance hace referencia preferentemente a los criterios de elegibilidad de los usuarios, a la cobertura en los diversos órdenes jurisdiccionales, así como su posible inclusión en los mecanismos alternativos de solución de conflictos o, incluso, respecto de su aplicación para la orientación y asesoría jurídica previa a juicio que permita***

adoptar decisiones informadas ante un conflicto jurídico; la configuración de la asistencia jurídica reside en el modelo adoptado para su concesión y prestación.

Así pues, con independencia del modelo que se adopte, tanto el alcance como la configuración de la asistencia jurídica gratuita no sólo tienen un impacto directo sobre el presupuesto público, sino que su efectividad depende, asimismo, de la capacidad económica de cada Estado. Esta situación de dependencia económica ha provocado que se trate de una institución en constante transformación, no sólo con el objeto de ajustarse al cumplimiento de sus propios fines, como lo es el acceso a la justicia o el fomento a la igualdad material, sino también para adaptarse a la disponibilidad de los recursos públicos y al cumplimiento de criterios tales como la eficiencia económica.”
(Negrilla fuera de texto) (Maqueo Ramirez, 2012, p. 144).

Las defensorías se constituyen entonces como instituciones que permiten canalizar y atender necesidades jurídicas insatisfechas a través de la prestación de servicios de asistencia jurídica gratuita a sectores vulnerables con el propósito de materializar de forma justa y equitativa los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, para concretar este propósito, la labor defensorial se debe desarrollar teniendo en cuenta (i) unos estándares o parámetros especializados y (ii) una estructura institucional que le permita ejercer su gestión adecuadamente.

1. Estándares especializados de los sistemas defensoriales

Los denominados estándares especializados de los sistemas de defensoría pública se derivan de normas de *hard law* y de *soft law* (Deverchenko, 2012), destacándose entre las primeras las disposiciones incorporadas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP)¹⁶, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y

¹⁶ Artículo 14 numeral 3 literal d) establece que en el marco de todo procedimiento judicial las personas tienen derecho a las siguientes garantías mínimas: “d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo”.

Culturales (en adelante PIDESC)¹⁷, la Convención de los derechos del niño¹⁸, la Convención internacional sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familias¹⁹, la Convención de los derechos de las personas con discapacidad²⁰ y la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH)²¹.

Para el caso colombiano, las garantías establecidas en las normas de *hard law* en materia de defensoría pública se integran al ordenamiento jurídico por vía del bloque de constitucionalidad *stricto sensu* toda vez que se trata de normas que reconocen y protegen derechos humanos y que no pueden suspenderse en estados de excepción. Así mismo, y por virtud del bloque de constitucionalidad en sentido lato, las leyes orgánicas y estatutarias que regulan el aparato judicial y el derecho de acceso a la justicia también se constituyen como parámetros de constitucionalidad que definen el sistema de defensoría pública (Osorio & Perozo, 2017, p. 182).

Ahora bien, los parámetros derivados de las normas de *hard law* tienen un propósito especial: consagrar la asistencia jurídica prestada por las defensorías públicas como un derecho exigible a los Estados con miras a garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva.

¹⁷ "Appropriate procedural protection and due process are essential aspects of all human rights but are especially pertinent in relation to a matter such as forced evictions which directly invokes a large number of the rights recognized in both International Covenants on Human Rights. The Committee considers that the procedural protections which should be applied in relation to forced evictions include:

....(g) provision of legal remedies; and (h) provision, where possible, of legal aid to persons who are in need of it to seek redress from the courts. (para. 15 General Comment # 7. The right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions)". (Deverchenko, 2012, pp. 13-14)

¹⁸ El Artículo 37 literal d de la convención establece que "Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada"; Adicionalmente el artículo 40, numeral 2 literal b dispone que todo niño acusado por infringir normas penales "será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa".

¹⁹ El Artículo 18, numeral 3 literal 3 establece que los trabajadores migratorios y sus familias tendrán los mismos derechos que los nacionales ante las Cortes y Tribunales, donde en materia defensorial se reconoce que los trabajadores migrantes tienen derecho a contar con defensores de oficio en caso de que no puedan sufragar uno de confianza: "d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistido por un defensor de su elección; a ser informado, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente si careciera de medios suficientes para pagar".

²⁰ En el artículo 13 numerales 1 y 2 se reconoce que las personas en condición de discapacidad tienen el derecho a acceder a la justicia en igualdad de condiciones, y que, en consecuencia, se debe realizar un ajuste en los procedimientos y en la capacitación de los funcionarios que prestan su servicio a la administración de justicia, lo cual incluye a los defensores públicos.

²¹ En su artículo 8 literal e sobre garantías judiciales establece el "derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley".

Los estándares de *hard law* buscan entonces que se garantice el acceso a la justicia en forma igualitaria a través de los sistemas defensoriales, poniendo a disposición de la ciudadanía medios prácticos, sencillos y concretos para el efecto (Alves, 2008, p. 155).

La asistencia jurídica adquiere así un carácter vinculante y obligatorio que no puede ser desconocido por las autoridades nacionales so pena de que haya lugar a la activación de mecanismos jurídicos internos para exigir su cumplimiento o inclusive, de que se desencadene la responsabilidad internacional del Estado como consecuencia del desconocimiento de sus compromisos en materia de derechos humanos en el ámbito de la defensa y las garantías judiciales.

Aunque lo anterior es esencial, debe reconocerse sin embargo que los estándares de *hard law* por sí mismos no definen totalmente la forma en que el sistema defensorial debe estructurarse y prestar sus servicios para que garantice de manera efectiva los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Y es en este punto donde los estándares de *soft law* juegan un rol esencial como pautas orientadoras que definen los elementos básicos que se deben observar para prestar una asistencia jurídica de calidad.

Ahora bien, a pesar de que estos elementos aún no tienen un carácter vinculante, ello no es óbice para que de forma progresiva se sienten las bases para que los servicios ofrecidos en sede defensorial sean diseñados e implementados de forma que sean adecuados, eficaces, rápidos y sencillos.

En todo caso, sobre este punto deben destacarse los aportes realizados por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos que a través de distintas resoluciones ha desarrollado estándares para la configuración interna de los servicios de defensoría pública, tales como (i) la autonomía y el fortalecimiento de la defensoría pública para garantizar el acceso a la justicia, (ii) la creación de la figura del defensor público interamericano, (iii) la creación conjunta de buenas prácticas en materia defensorial, (iv) la promoción de la capacitación de los defensores públicos, (v) la cooperación internacional en materia defensorial, y (vi) la implementación de guías y otros tipo de documentos orientadores de la labor defensorial, entre otros.

Así mismo, se destaca el aporte realizado por el Comité Jurídico Interamericano, consistente en la elaboración de diez principios básicos sobre la labor defensorial y en la incorporación del principio del efecto útil de las normas en materia defensorial y

procedimental. Los estándares que vienen de mencionarse se desarrollan de forma detallada en el **ANEXO 1 – ESTÁNDARES DEFENSORIALES** que acompaña el presente estudio.

Para el caso de Colombia resulta de vital importancia analizar las denominadas “Reglas de Brasilia” como normas de *soft law* que sientan parámetros determinantes en la estructuración y prestación de servicios de defensoría pública. Las reglas fueron aprobadas en el año 2008 durante la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana partiendo del reconocimiento de que el sistema judicial (o administración de justicia para efectos del presente trabajo) se consolida como un instrumento para lograr la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. En ese sentido, las reglas plantean recomendaciones y orientaciones generales que aplican a nivel de derechos humanos y de política pública, brindando soluciones a nivel general y especializado con miras a hacer eficaz el derecho de acceso a la justicia:

“Las Reglas pueden ser leídas en el contexto de tres avances importantes en materia de derechos humanos, consolidados con la adopción de nuevos instrumentos y con la evolución de la interpretación de esos instrumentos realizada por órganos internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su par europea. El primero consiste en el reconocimiento de que el derecho al respeto de las garantías del debido proceso (o a un proceso justo, según la terminología del Convenio Europeo de Derechos Humanos), y el derecho a la tutela judicial efectiva en caso de violación de un derecho fundamental, implican el derecho de acceso a la justicia (...) El segundo consiste en la aplicación concreta al derecho de acceso a la justicia de la existencia de obligaciones positivas del Estado en materia de derechos humanos, destinadas a remover aquellas barreras y obstáculos de orden jurídico, social, económico y cultural que dificultan o impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos por parte de sus titulares (...) El tercero es la creciente toma de conciencia acerca de las barreras para el acceso a la justicia y para el ejercicio de cualquier otro derecho que no son de carácter individual, sino social o grupal. Esto significa que las dificultades experimentadas por las personas para acceder a la justicia y para ejercer sus derechos se deben en parte a su

pertenencia a grupos sociales en situación de vulnerabilidad.” (Andreu – Guzmán y Courtis, 2008, pp. 52 - 54).

En el ordenamiento jurídico colombiano estas normas fueron adoptadas y difundidas por la Comisión de Género de la Rama Judicial y por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura²², y su contenido, para efectos del presente análisis, puede categorizarse en dos grandes áreas temáticas: (i) implementación de una política pública de promoción del acceso a la justicia, y (ii) adopción de medidas para garantizar la tutela judicial efectiva en sede defensorial. El contenido de las reglas más relevantes en materia defensorial puede ser consultado en el **ANEXO 2 – REGLAS DE BRASILIA** del presente documento.

Aunado a lo anterior, resulta fundamental traer nuevamente a colación el precedente sentado en el caso *Whitley Myrie vs. Jamaica*, donde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció un estándar adicional que resulta fundamental: la asistencia jurídica gratuita debe “ejercerse de forma competente”, de manera que el Estado debe garantizar un control adecuado en aquellas situaciones donde resulte evidente que el servicio prestado no responde en un grado mínimo a la necesidad jurídica que debe resolverse²³.

Llegados a este punto, puede verse entonces cómo los estándares de protección generales, la defensoría pública y sus estándares especializados se combinan para el logro de un objetivo esencial: la materialización sustancial de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, donde a través de la provisión de servicios de asistencia jurídica gratuita se permite que la población beneficiaria pueda acceder a la justicia en igualdad de condiciones, abriendo el camino para la satisfacción de aquellas necesidades jurídicas que de otro modo no podrían ser atendidas.

²² Estas reglas fueron objeto de actualización a nivel interno por el Consejo Superior de la Judicatura mediante la expedición de la Circular Externa No. PCSJC20-31 de 4 de septiembre de 2020. Para mayor información ver: **ANEXO 2 – REGLAS DE BRASILIA**.

²³ “62. *En el caso de autos la Comisión señala que el Estado proporcionó al Sr. Myrie asistencia letrada para las actuaciones penales seguidas contra él. Sin embargo, como sucede con todos los derechos previstos en la Convención, ese derecho debe ser garantizado en forma tal que resulte efectivo, por lo cual no sólo requiere el suministro de defensor, sino que el mismo ejerza ese patrocinio en forma competente. La Comisión ha reconocido también que el Estado no puede ser considerado responsable de todas las fallas de desempeño del abogado defensor, dado que la profesión de abogado es independiente del Estado y éste no tiene conocimiento ni control de la manera en que un abogado defensor patrocina a su cliente.*[26] *No obstante, el artículo 8(2)(c) de la Convención impone a las autoridades nacionales la obligación de intervenir si la omisión del abogado de brindar un patrocinio eficaz es evidente o si la omisión es puesta en su conocimiento con suficiente claridad.*[27]” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2004).

2. Estructura institucional de los sistemas de defensoría pública

En relación con la estructura y gestión de los sistemas de defensoría pública a nivel doctrinal se han identificado ciertos atributos que han dado lugar a la configuración de modelos específicos para la prestación del servicio.

Usualmente, a nivel latinoamericano se ha concebido a las defensorías en el ámbito de la rama judicial del poder como instituciones con autonomía funcional y financiera, cuya función puede realizarse con el apoyo de entidades del sector privado:

“La institucionalización de la defensa pública en el ámbito del Estado ofrece distintas modalidades, estructurándose dentro de los poderes judiciales, los ministerios de justicia o como entidades con autonomía funcional y autarquía financiera; esta orientación se acrecienta en América Latina. Suele preverse también la contratación de abogados externos. En algunos países se han desarrollado iniciativas por parte de ONG y universidades, como las clínicas jurídicas y otras modalidades de provisión del servicio. En algunos casos particularmente sensibles o que afectan a un gran número de personas (medio ambiente, protección de los consumidores o de la salud pública, lucha contra la impunidad), la representación de las víctimas es ejercida por ONG o por abogados que representan intereses sociales más amplios.” (Despouy, 2008, pp. 123 – 124).

Sin embargo, lo anterior no implica que los modelos de gestión defensoriales se estructuren de la misma forma en cualquier latitud; de hecho, la realidad muestra que el desarrollo de los sistemas defensoriales se ha producido de conformidad con las particularidades de cada país. En ese sentido, y de acuerdo con el estudio adelantado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante UNDOC), para el año 2016 se identificaron las siguientes tendencias y modelos en la prestación de servicios de defensoría pública o *legal aid* en países de Norteamérica, Europa y América Latina:

Europa	Norteamérica	América Latina
<ul style="list-style-type: none"> • Especial énfasis en asistencia en el área del litigio civil en sus inicios. <ul style="list-style-type: none"> • Actualmente basada en la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) • También se consideran los estándares y pautas fijados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para proveer servicios de legal aid en las regiones. • Los estándares principales recalcan en el aseguramiento de justicia y la provisión de los servicios legales desde etapas tempranas del procedimiento. • Especial énfasis en el principio de igualdad de armas en materia penal y de la racionalidad de los intereses de la justicia. <ul style="list-style-type: none"> • Adopción generalizada de un modelo de abogados asesores asignados o de oficio en el que abogados del sector privados prestan sus servicios financiados por el Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consagración constitucional de la defensa pública como obligación de orden estatal, en especial en materia penal, pequeñas causas y procedimientos contra jóvenes. • A nivel federal se utilizan variados sistemas para la prestación del servicio defensorial: defensores públicos, reembolsos a abogados privados, contratación con abogados u organizaciones para proveer asistencia jurídica. • Inclusive, se identifican sistema mixtos en que abogados privados financiados por el Estado e instituciones de defensoría pública financiadas por los gobiernos locales prestan servicios de forma simultánea. • El servicio de defensoría en el área civil es discrecional y se sujeta al análisis sobre la relevancia del caso para justificar la procedencia del servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización generalizada de los sistemas de defensoría pública. • Los lineamientos generales para la prestación del servicio se encuentra en las resoluciones proferidas por la OEA, destacándose la necesidad de contar con despachos que cuenten con autonomía a nivel funcional, presupuestal y financiera. • Normalmente las oficinas de defensores públicos se encuentran lideradas por un funcionario de orden superior encargado de coordinar las instituciones de defensoría pública. • No existen juntas o cuerpos colegiados para administrar los sistemas defensoriales. • La asignación de casos se realiza conforme a la jurisdicción del tribunal que conozca de un caso determinado. • El servicio prestado comprende asesoría jurídica y representación judicial. • Los defensores públicos se encuentran vinculados a la institución, con un salario básico que no se define por el número de casos asignados. <ul style="list-style-type: none"> • Redes regionales de trabajo

Ilustración 3. Modelos defensoriales.

Fuente: elaboración propia con base en UNDOC (2016), Global Study on Legal Aid, Final Report, pp. 26 – 29.

Por su parte, el Profesor Clever Alves a través de un estudio comparado ha identificado que existen cuatro tipos de modelos que se han estructurado en diferentes países de occidente para llevar a cabo la prestación del servicio de defensoría pública:

- “1) los sistemas que funcionan con abogados autónomos, que actúan sin recibir consideración monetaria de las arcas públicas, de forma gratuita, bajo un régimen de asistencia caritativa;*
- 2) los sistemas que funcionan con abogados asalariados, que normalmente trabajan bajo dedicación exclusiva, cuya remuneración proviene directa o indirectamente de las arcas públicas, también llamado "Modelo de Personal";*
- 3) los sistemas que funcionan con abogados independientes, que actúan como profesionales independientes y que son pagados caso por caso por las arcas públicas, también llamado "Judicare"; y*

4) los sistemas mixtos o híbridos que adoptan diferentes modalidades de posibles combinaciones entre los modelos básicos mencionados anteriormente” (C. Alves. 2005, pp. 66 - 67)²⁴.

Paralelamente, se han identificado doctrinariamente ciertos elementos o tendencias que pueden ser incorporados a los modelos antes identificados con el fin de mejorar su desempeño en pro de la protección y mayor realización de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Así, en primer lugar, se ha planteado la implementación en los sistemas defensoriales de procesos de apoyo estratégico y de planificación de la **defensa orientada por fines**, donde se destaca la importancia de diseñar institucionalmente los sistemas de defensoría pública teniendo en cuenta una triple dimensión (gubernamental, gerencial y operacional) que se concreta en la implementación de procesos de trabajo, canales de comunicación eficientes, innovación tecnológica, empoderamiento y liderazgo defensorial (Lorenzo, 2012). Esta tesis la reafirma Ramón Santiago Ríos, que plantea que los sistemas defensoriales deberían pensarse desde la **perspectiva de la planeación estratégica y de un adecuado gerenciamiento orientado al cumplimiento de metas u objetivos** (Ríos, 2011, p. 93).

Otros autores han planteado que los sistemas de *legal aid* o defensoría pública deberían incorporar en su diseño y estructuración un **componente de macro eficiencia económica** lo cual a su vez implica: (i) la implementación de un modelo de prestación de servicios de asistencia jurídica a través de un “árbol de decisión” que permita identificar los determinantes de la demanda de servicios de asistencia jurídica, (ii) la evaluación de las condiciones de mercado de los servicios defensoriales, (iii) el conocimiento de factores para estimar adecuadamente necesidades legales, y (iv) la estimación de los costos sociales del sistema de asistencia jurídica gratuita (Florczack, 2016, pp. 317 - 334).

Paralelamente, se ha establecido que los modelos de gestión de los sistemas defensoriales deben incorporar criterios de racionalización de recursos y priorización de casos, donde la “necesidad jurídica” constituya el criterio para definir el funcionamiento del sistema de asistencia jurídica gratuita en clave de distribución. Adicionalmente, para establecer la viabilidad del servicio defensorial, los autores sugieren la aplicación de

²⁴ Original en portugués. Traducción Libre.

encuestas para conocer y delimitar la tipología de problemas legales existentes en una comunidad determinada con el fin de evaluar su grado de justiciabilidad mediante la aplicación de un *“Small area predictive legal needs model”* (Barrow & Baker, 2006, pp. 267-282).

En todo caso, los modelos que se implementen deberán procurar la implementación de un modelo integral de defensoría, lo cual implica que progresivamente se consoliden **redes de trabajo estratégicas** que faciliten y expandan la labor defensorial (Open Society Justice Initiative, 2004), destacándose la implementación de sistemas de cooperación con organizaciones de la sociedad civil y abogados pro – bono para prestar asistencia jurídica gratuita a comunidades vulnerables (UNDOC, 2016).

Por otro lado, en lo relacionado con la naturaleza jurídica del sistema defensorial, autores como Basch (2015), Vilhena Vieira (2008) y Alves (2013) coinciden en señalar la importancia de que las defensorías se establezcan como **autoridades públicas con autonomía financiera y funcional, y que, a su vez, se constituyan como instituciones de rango constitucional.**

Sobre este último punto, resulta de capital importancia señalar que los procesos de constitucionalización de los sistemas defensoriales dan lugar a que la defensoría pública haga parte de las llamadas “funciones esenciales de la justicia” y que por esa vía se materialice un estándar mínimo de protección de los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva²⁵.

Visto este recuento teórico, es posible formular las siguientes afirmaciones que permiten conectar y sintetizar lo estudiado hasta el momento:

²⁵ *“Outra grande inovação da Constituição de 1988 foi efetivamente a oficialização em âmbito nacional do modelo que deveria ser adotado para a prestação do serviço público encarregado de dar pleno cumprimento à garantia assegurada no Art. 5º, Inciso LXXIV, acima transcrito. Assim, no capítulo referente à estrutura do Poder Judiciário, a nova Constituição enumerou uma série de instituições consideradas textualmente como “funções essenciais à Justiça”. Dentre essas instituições, pela primeira vez na história constitucional do Brasil, foi expressamente mencionada a Defensoria Pública.”* (Alves, 2005, P. 295).

- Las nociones y estándares derivados de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, determinan el funcionamiento de las instituciones establecidas para la prestación de servicios en el ámbito de la administración de justicia.
- La prestación de los mencionados servicios a través de estas instituciones se encuentra orientada, prioritariamente, al objetivo de dar respuesta a la demanda o conjunto de necesidades jurídicas insatisfechas surgidas en determinados contextos sociales, económicos, políticos o culturales.
- En ese sentido, las mencionadas instituciones se han estructurado y reformado de conformidad con los modelos que se han implementado para la gestión de la administración pública y así adaptarse a los objetivos, finalidades y prioridades que se le han fijado en épocas y contextos concretos.
- Dentro de la estructura institucional para la prestación de servicios en el ámbito de la administración de justicia, las defensorías públicas juegan un rol fundamental en la medida en que se consolidan como instrumentos que permiten abrir los canales de acceso al sistema judicial según los criterios que se fijen en cada ordenamiento jurídico para el efecto.
- Para cumplir con este propósito, las defensorías se han desarrollado y consolidado en diferentes países a través de procesos independientes y autónomos.
- Dentro de dichos procesos se han identificado y consolidado reglas, criterios y estándares especializados que son determinantes al momento de diseñar la institucionalidad y la funcionalidad de las defensorías públicas y que, actualmente, tienen vocación de ser aplicados transversalmente, es decir, con independencia del modelo defensorial que se adopte.
- Como consecuencia de lo anterior, también se han identificado un conjunto de modelos de gestión para la prestación del servicio defensorial; sin embargo, a primera vista, estos modelos no se subsumen en ninguno de los modelos de gestión propios de la administración pública y que han caracterizado los procesos de reforma judicial, lo cual lleva a afirmar que la estructura de las defensorías públicas ha llegado a formularse y consolidarse para dar respuesta a necesidades circunstanciales y no como parte de un proceso articulado de reforma de la administración de justicia como un todo.

Para efectos del presente estudio, el proceso de consolidación de la defensoría pública en Colombia ilustra de manera adecuada la línea teórica y los elementos que vienen de exponerse, razón por la cual en los siguientes capítulos de esta investigación se desarrollará extensamente lo relacionado con su estructura.

SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO²⁶

Una vez analizadas las características generales de los modelos institucionales diseñados para la prestación del servicio de administración de justicia, y habiendo visto de forma general los distintos modelos que existen en materia de defensoría pública, en el presente acápite se realizará un diagnóstico sobre la estructura actual de la defensoría pública colombiana.

De esta forma, en una primera parte se realizará una descripción general sobre la forma como se encuentra configurada la defensoría pública, procediendo con el examen de diferentes elementos, tales como su organización institucional, presupuesto, la vinculación de defensores públicos, la tipología de servicios que se prestan, entre otros.

Para estos efectos, se acudirá a elementos normativos y doctrinales y adicionalmente, se utilizará la información obtenida en el marco de la investigación realizada mediante la interposición de derechos de petición (en modalidad de información) ante diferentes instituciones implicadas en la gestión de la administración judicial y de la institucionalidad defensorial. Las preguntas formuladas ante las distintas instituciones y las respuestas obtenidas podrán ser consultadas en el **ANEXO 8 – DERECHOS DE PETICIÓN Y RESPUESTAS**.

Ahora bien, por medio de esta caracterización lo que se pretende es comprender el panorama bajo el cual se presta el servicio de defensoría pública y así realizar una identificación preliminar de sus fortalezas y debilidades de cara al objeto del presente estudio.

²⁶ Parte de los elementos conceptuales que se exponen en el presente capítulo fueron objeto de desarrollo en el artículo denominado “Acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y defensoría pública: el caso de las necesidades jurídicas insatisfechas relacionadas con el Estado”, de autoría de la estudiante y que fue publicado en el año 2019 por la Editorial de la Universidad del Rosario como documento de investigación crítica. Para mayor información revisar: Nieto Rodríguez M.A (2019), “Acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y defensoría pública: el caso de las necesidades jurídicas insatisfechas relacionadas con el Estado”, Documento de Investigación Crítica, Facultad de Jurisprudencia, Maestría en Derecho Administrativo, Universidad del Rosario, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/19285/Juris%2081%20web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CAPÍTULO 1. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE DEFENSORÍA PÚBLICA EN COLOMBIA

1. Creación de la defensoría pública colombiana

En Colombia, la defensoría pública nace con la expedición de la Constitución de 1991 como parte integrante de la Defensoría del Pueblo, que también surge a la vida jurídica con la promulgación de esta Constitución.

Ahora bien, en relación con lo anterior, es necesario resaltar que a nivel general las defensorías del pueblo se han caracterizado porque su objetivo consiste en controlar el ejercicio de las competencias de los poderes públicos y promover acciones destinadas a la protección de los derechos jurídicamente reconocidos en un ordenamiento determinado. Al respecto, Bach señala lo siguiente:

“Las Defensorías del Pueblo (también llamadas Ombudsman) son, en términos generales, instituciones estatales que actúan con las misiones principales de supervisar o controlar el ejercicio de las funciones administrativas públicas y de coadyuvar en la promoción, protección y garantía de los derechos y las libertades tuteladas en la Constitución y la ley. Actúan, por ejemplo, ante fallas o mala atención en la prestación de servicios públicos o los sistemas de seguridad social, cualquier forma de discriminación, contaminación ambiental, arbitrariedad en decisiones relativas a impuestos y tarifas, incumplimiento de deberes legales o violaciones de derechos humanos.

Si bien cada marco normativo delimita la competencia específica de cada Defensoría, en términos generales suelen tener competencia para actuar ante vulneraciones o amenazas de vulneraciones a derechos originadas en actos u omisiones de la Administración Pública, sus órganos descentralizados o autárquicos, empresas públicas y demás organizaciones —públicas o privadas— en ejercicio de funciones o encargados de la provisión de servicios públicos². Las Defensorías con competencia para actuar también contra personas o instituciones del sector privado son la excepción³, aunque esta tendencia seguramente se irá ampliando en el futuro” (Bach, 2015, p. 11).

Para dar cumplimiento a estos objetivos misionales, las defensorías del pueblo se han estructurado como organismos autónomos dentro de la organización estatal, con potestades²⁷ para promocionar, divulgar, dar recomendaciones y en general, dirigir acciones para la defensa de los derechos, en un marco jurídico y pedagógico.

La mencionada autonomía de las defensorías del pueblo se garantiza a través de mecanismos como la independencia funcional, la asignación de presupuestos propios o con reglas especiales para el ejercicio de las competencias que le sean asignadas:

“Por tratarse de una institución de origen europeo continental su diseño institucional suele colocarla bajo la órbita del Congreso o Parlamento, pero con autonomía funcional. La autonomía funcional es protegida, usualmente, a través de inmunidades, reglas de designación y procedimientos de remoción destinados a asegurar independencia y estabilidad en el ejercicio de un mandato temporal renovable —que suele establecerse en periodos de entre 4 y 6 años—; ciertos resguardos de autonomía presupuestaria y la regla, en algunos casos constitucional y en otros legal, de que el Defensor no pueda recibir instrucciones ni órdenes de ninguna autoridad estatal, aunque deba rendir cuentas a través de informes anuales o de otro tipo al órgano legislativo en el cual está inmerso” (Basch, 2015, pp. 12-13).

En Colombia, tal como se mencionaba al inicio de este apartado, la Defensoría del Pueblo se crea con la promulgación de la Constitución Política de 1991, estableciéndose desde sus orígenes que haría parte del Ministerio Público, encabezado por el Procurador General de la Nación:

“ARTICULO 281. El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Será elegido por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República.”

²⁷ “Con el fin de cumplir con sus misiones institucionales, las Defensorías del Pueblo carecen en general de autoridad institucional sobre otras agencias estatales y de potestades sancionatorias. El modelo que impera para que cumplan sus cometidos institucionales es el de la difusión, la persuasión y la influencia. Sus facultades se limitan por lo general a llevar adelante actividades de promoción de derechos —educación, generación de conciencia, disseminación—, a proveer asesoramiento, a mediar entre particulares e instituciones públicas, a persuadir o convencer, o a realizar observaciones, advertencias, sugerencias o recomendaciones —generales o específicas— para que se modifiquen políticas, prácticas o comportamientos a fin de prevenir, remediar o reparar vulneraciones a derechos”. (Basch, 2015. Pp. 11-12)

Por su parte, el artículo 283 de la Constitución Política de 1991 dejó a la ley el desarrollo de la organización institucional de la Defensoría del Pueblo:

“ARTICULO 283. La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo”

En consecuencia, mediante la expedición de la Ley 24 de 1992, *“Por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo [283](#) de la Constitución Política de Colombia”*, se desarrolló la estructura orgánica y funcional de la Defensoría del Pueblo y se creó la Dirección Nacional de Defensoría Pública como uno de los componentes para la prestación de sus servicios y el cumplimiento de sus objetivos misionales.

Ahora bien, **en esta norma de carácter legal y orgánico es que se establece la autonomía administrativa y presupuestal de la Defensoría del Pueblo** (Pérez, 2008. P. 112) a pesar de encontrarse bajo la dirección del Procurador General de la Nación:

“ARTÍCULO 1. La Defensoría del Pueblo es un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación y le corresponde esencialmente velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos.

La Defensoría del Pueblo tiene autonomía administrativa y presupuestal.”

Por otro lado, el artículo 18 de la Ley 24 de 1992 establecía la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo teniendo como base 4 ejes principales, a saber: El Despacho del Defensor, las Direcciones de Defensoría (entre las cuales se cuenta la Dirección de Defensoría Pública), las Defensorías Regionales y la Secretaría General²⁸

²⁸ *“ARTÍCULO 18. La Defensoría del Pueblo, para el cumplimiento de sus funciones tendrá la siguiente organización:*

1. DESPACHO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

1.1. Defensorías Delegadas.

1.2. Veeduría.

2. DIRECCIONES

2.1. Dirección de Defensoría Pública.

2.2. Dirección de Recursos y Acciones Judiciales.

2.3. Dirección de Atención y Trámite de Quejas.

2.4. Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos.

3. DEFENSORÍAS DEL PUEBLO REGIONALES

Debe resaltarse que La Ley 24 de 1992 no reconoce la autonomía de ninguna de las direcciones que la conformaban, lo cual incluye a la recién creada Dirección Nacional de Defensoría Pública. Posteriormente, y tal como se evidencia en el siguiente acápite, la Defensoría del Pueblo y la Dirección de Nacional de Defensoría Pública experimentaron cambios sustanciales en su estructura orgánica, no obstante, ello no dio lugar al reconocimiento de autonomía funcional o presupuestal en cabeza de esta última.

Con posterioridad, mediante la expedición del Acto Legislativo No. 2 de 2015, por medio del cual se introdujo una reforma al equilibrio de poderes y se modificó el mencionado artículo 281 en su sentido originario, estableciéndose a nivel constitucional que el Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de forma autónoma:

“ARTICULO 281. <Artículo modificado por el artículo [24](#) del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo institucional de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República.”

Llama la atención que, a **nivel constitucional**, solamente llegó a reconocerse expresamente la autonomía de la Defensoría del Pueblo a 24 años de su creación. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo Colombiana no nace como un organismo constitucionalmente autónomo, sino que solo adquiere formalmente tal calidad con ocasión de una reforma constitucional.

4. SECRETARÍA GENERAL.

4.1. Subdirección de Servicios Administrativos.

4.2. Subdirección Financiera.

4.3. Oficina de Planeación.

4.4. Oficina Jurídica.

4.5. Oficina de Sistemas.

4.6. Oficina de Prensa.

PARÁGRAFO. El Defensor del Pueblo desarrollará la Estructura de la Defensoría del Pueblo en lo no previsto en la Ley, sin establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la Ley de Apropriaciones.”

2. Desarrollo legal de la estructura del sistema defensorial colombiano

Como viene de exponerse, la Ley 24 de 1992 determinó la estructura organizacional de la Defensoría del Pueblo y de la Dirección Nacional de Defensoría Pública hasta la expedición del Decreto 25 de 2014, proferido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, *“Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.”*, fijando lo siguiente en relación con la naturaleza jurídica y el objeto de la Defensoría del Pueblo:

"ARTÍCULO 1o. NATURALEZA JURÍDICA. La Defensoría del Pueblo es un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación y le corresponde esencialmente velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos.

La Defensoría del Pueblo tiene autonomía administrativa y presupuestal.

*ARTÍCULO 2o. OBJETO. La Defensoría del Pueblo es la institución responsable de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos mediante las siguientes acciones integradas: promover, ejercer, divulgar, proteger y defender los Derechos Humanos y prevenir sus violaciones; fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario; atender, orientar y asesorar en el ejercicio de sus derechos a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior; y, **proveer el acceso a la administración de justicia, en los casos señalados en la ley**". (Negrilla fuera de texto).*

Con esta nueva normatividad no se introdujo un cambio en la naturaleza que previamente había sido reconocida a la Defensoría del Pueblo como órgano integrante del Ministerio Público, con autonomía administrativa y financiera (no funcional). Lo que sí debe destacarse es la inclusión expresa del objeto de la Defensoría del Pueblo en el artículo 2 de la norma precitada, que materializa la función de provisión de acceso a la administración de justicia, y, por tanto, el fundamento legal expreso de la prestación de los servicios de defensoría pública²⁹.

²⁹ Sobre esto último, se considera de importancia traer a colación la aproximación realizada por Basch (2015) que sintetiza las funciones defensoriales de la siguiente forma: *“A estos fines cuenta con, entre otras, las siguientes funciones: Hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los derechos humanos y velar por su promoción y ejercicio; Apremiar a las organizaciones privadas para que se abstengan de desconocer un derecho; Mediar entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que presten servicios públicos,*

Por su parte, el Decreto 25 de 2014 en relación con el diseño institucional de la Defensoría del Pueblo, incorporó modificaciones sustanciales sobre la estructura orgánica inicialmente planteada por la Ley 24 de 1992, estableciendo como ejes principales los siguientes: el despacho del Defensor, el Despacho del Vicedefensor (del cual hace parte la Dirección Nacional de Defensoría Pública), las Defensorías Regionales, la Secretaría General y los órganos de asesoría y coordinación³⁰

Por otro lado, la norma en mención establece en su artículo 5 que una de las funciones del Despacho del Defensor del Pueblo consiste en dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Defensoría Pública³¹.

Ahora bien, visto todo lo expuesto hasta este punto, puede evidenciarse que la Defensoría Pública nace a la vida jurídica con ocasión de la promulgación de la Ley 24 de 1992 con el objetivo de ampliar los canales existentes de acceso a la administración de

cuando aquellos lo demanden en defensa de sus derechos que presuman violados; Las autoridades públicas cuentan con un deber constitucional —previsto en el artículo 284 de la Constitución— de presentarle a la Defensoría del Pueblo las informaciones que esta requiera para el ejercicio de sus funciones; y con un deber legal de auxiliar “de manera activa e inmediata, con ayuda técnica, logística, funcional o de personal” a la Defensoría del Pueblo”. (Basch, 2015, pp. 20)

³⁰ “ARTÍCULO 3o. ESTRUCTURA ORGÁNICA. La Defensoría del Pueblo para el desarrollo de sus funciones, tendrá la siguiente estructura:

1. DESPACHO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.

- 1.1. Oficina de Asuntos Internacionales.
- 1.2. Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional.
- 1.3. Oficina de Control Interno.
- 1.4. Oficina de Control Interno Disciplinario.
- 1.5. Oficina Jurídica.
- 1.6. Oficina de Planeación.

2. DESPACHO DEL VICEDEFENSOR DEL PUEBLO.

- 2.1. Defensorías Delegadas.
- 2.2. Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos.
- 2.3. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.
- 2.4. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.
- 2.5. Dirección Nacional de Defensoría Pública.

3. DEFENSORÍAS REGIONALES.

4. SECRETARÍA GENERAL.

- 4.1. Subdirección de Gestión del Talento Humano.
- 4.2. Subdirección Administrativa.
- 4.3. Subdirección Financiera.
- 5. ÓRGANOS DE ASESORÍA Y COORDINACIÓN.**
- 5.1. Consejo Asesor de la Defensoría del Pueblo.
- 5.2. Comisión de Carrera Administrativa.
- 5.3. Comisión de Personal.
- 5.4. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.
- 5.5. Comité de Conciliación.”

³¹ ARTÍCULO 5o. DESPACHO DEFENSOR DEL PUEBLO. Además de las señaladas en el artículo [282](#) de la Constitución Política, son funciones del Defensor del Pueblo, las siguientes:

(...)

7. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Defensoría Pública. (...)

justicia³². La Defensoría Pública no surge como una institución independiente, sino que con la Ley 24 de 1992 se consolida dentro de la Defensoría del Pueblo como una Dirección Nacional a través de la cual sea posible realizar la función de protección y defensa de los derechos humanos que le fue asignada a la Defensoría del Pueblo:

“La creación de la Defensoría del Pueblo y la asignación de la defensoría pública a esta institución, surgió en 1991 tras la ponencia suscrita ante la Asamblea Nacional Constituyente, por los comisionados Armando Holguín Sarria y Hernando Londoño Jiménez, si bien una parte de los constituyentes pretendieron atribuir tal función a la Procuraduría General de la Nación, cedieron ante la identidad que se planteó de defender y divulgar los derechos humanos, función básica de la Defensoría del Pueblo, y el ejercicio del derecho de defensa al interior de los procesos, particularmente los penales” (Cortés Montejo,2017, p. 97)

Posteriormente, con la expedición del Decreto 25 de 2014 la estructura de la Dirección Nacional de Defensoría Pública cambia y pasa a hacer parte del Despacho del Vicedefensor del Pueblo, lo cual evidencia que se buscó generar un modelo integrado o cohesionado para la prestación del servicio de defensoría pública en el ámbito competencial de la Defensoría del Pueblo.

Sin embargo, vale la pena plantear desde ya si este tipo de modelo es realmente adecuado de cara a la satisfacción de las demandas derivadas de los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva. En otras palabras, debe valorarse si es más conveniente mantener un modelo unificado o si, por el contrario, en futuras reformas debe apostarse por la autonomía (no descoordinación o desconexión) institucional, toda vez que se trata de un atributo que no se ha fortalecido en los procesos de reforma al atarse la estructura de la defensoría pública al despacho del Vicedefensor del Pueblo, que como tal, carece de autonomía funcional, administrativa o presupuestal.

³² Lo cual resulta de cardinal importancia si se tiene en cuenta que, con anterioridad a la Constitución Política de 1991, el servicio de defensoría pública se prestó en Colombia mediante abogados contratados por el entonces Ministerio de Justicia, quienes intervenían en los procesos donde eran requeridos por los jueces de instrucción criminal o a solicitud de las personas que demandaban el servicio. De esta forma, con la creación del Sistema de Defensoría Pública se consolidan en Colombia tres canales primarios de acceso a la administración de justicia: la defensa de oficio, la defensoría pública y los consultorios jurídicos de diferentes universidades (Cortés Montejo,2017. P. 90)

Desde otro punto, debe resaltarse que de las normas por medio de las cuales se institucionaliza la figura de la defensoría pública se deriva una **cuestión preliminar** que debe ser dilucidada, y que consiste en determinar si el **Sistema Nacional de Defensoría Pública** y la **Dirección Nacional de Defensoría Pública** son instituciones diferentes que se encuentran articuladas institucionalmente, o si en realidad no existe una diferencia de fondo en su estructura. Lo anterior en razón a que en la normatividad que se ha estudiado se hace referencia a ambos términos sin que puede dilucidarse una clara diferencia o semejanza entre ambos.

Para dar respuesta a lo anterior, se tiene que el **Sistema Nacional de Defensoría Pública** se define como un servicio público prestado en el área del derecho penal y que se encuentra integrado por diversos componentes, entre los cuales se encuentra la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública:

“Es un servicio público que organiza, dirige y controla el Defensor del Pueblo, a favor de las personas que lo requieren para asumir asistencia y representación judicial y garantizar el pleno e igual acceso a la administración de justicia en materia penal. Conforme a la Ley 941 de 2005 el SNDP se encuentra integrado por los siguientes componentes: la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública, los Defensores del Pueblo Regionales y Seccionales, los Coordinadores Administrativos y de Gestión, los Coordinadores Académicos, los Personeros Municipales, los Defensores Públicos, los abogados particulares vinculados como Defensores Públicos para las excepciones previstas en esta ley, los Investigadores, Técnicos y Auxiliares, los Judicantes, los Estudiantes de los Consultorios Jurídicos de las Facultades de Derecho, las personas y asociaciones científicas dedicadas a la investigación criminal y las organizaciones que brinden capacitación a los componentes del Sistema. También pertenecen, al SNDP los programas jurídicos que las autoridades indígenas establezcan”³³.

Ahora bien, en lo relacionado con los orígenes del sistema, se tiene que mediante la expedición de la Ley 941 de 2005 se organizó el Sistema Nacional de Defensoría Pública con base en el sistema penal oral acusatorio que se adoptó en Colombia desde la expedición de

³³ Recuperado de: [https://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1477/Sistema-Nacional-de-Defensor%C3%ADa-P%C3%BAblica-\(SNDP\).htm](https://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1477/Sistema-Nacional-de-Defensor%C3%ADa-P%C3%BAblica-(SNDP).htm)

la Ley 906 de 2004, de manera que el mismo adoptó un marcado enfoque hacia lo penal, lo cual llama la atención, teniendo en cuenta que no existen dentro de nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley ordinaria que regulen de forma especial la prestación de servicios defensoriales en otras áreas del derecho.

Sobre este punto Cortés Montejo señala que el origen del Sistema Nacional de Defensoría se remonta a la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 03 de 2002 por medio de la cual se integró esta noción con la estructuración del nuevo sistema penal acusatorio:

“Posteriormente, con los cambios producidos mediante el Acto Legislativo 03 de 2002, mediante el cual se ordenó constitucionalmente la implementación de lo que ha sido designado como “sistema acusatorio”, y la integración del Defensor del Pueblo como miembro de la Comisión Redactora Constitucional de los códigos penal y de procedimiento penal, conllevó una redefinición del servicio que pasó a ser denominado “sistema nacional de defensoría pública”, el cual se encargaría de asumir los casos en que los procesados carecieran de recursos para sufragar abogados particulares y, todos aquellos en que el procesado se negare por cualquier otra razón a asistirse de un abogado de confianza”. (Cortés Montejo, 2017, p.91)

Ahora bien, para profundizar sobre este concepto y precisar los alcances del sistema de defensoria, dentro de la investigación realizada se presentó un derecho de petición³⁴ ante la Defensoría del Pueblo en el cual se formuló la siguiente pregunta:

***“¿Cómo se organiza institucionalmente el Sistema de Defensoría Pública?
¿Cuál es su naturaleza jurídica?”***

En la respuesta obtenida, la Defensoría del Pueblo precisó que el Sistema Nacional de Defensoría Pública es un servicio público que se presta en favor de las personas que no están en capacidad de asumir su asistencia y representación judicial para garantizar el acceso a la administración de justicia en materia penal:

³⁴ Ver ANEXO 8 – DERECHOS DE PETICIÓN Y RESPUESTAS.

*"La ley 941 de 2005 en su artículo 13 señala que el Sistema Nacional de Defensoría Pública-SNDP es un **servicio público** que organiza, dirige y controla el Defensor del Pueblo, en favor de las personas que lo requieren para asumir su asistencia y representación judicial y garantizar el pleno e igual acceso a la administración de justicia en materia penal.*

En cuanto a la organización la misma Ley en su artículo 14 señala quienes componen el SNDP, así: la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública, los Defensores del Pueblo Regionales y Seccionales, los coordinadores administrativos y de gestión, los coordinadores académicos, los personeros municipales, los defensores públicos, los abogados particulares vinculados como Defensores Públicos para las excepciones previstas en esta ley, los investigadores, técnicos y auxiliares, los judicantes, los estudiantes de los consultorios jurídicos de las facultades de Derecho, las personas y asociaciones científicas dedicadas a la investigación criminal y las organizaciones que brinden capacitación a los componentes del Sistema. Y finalmente señala que además pertenecerán al Sistema los programas jurídicos que las autoridades indígenas establezcan". (Defensoría del Pueblo, 2019).

Por otro lado, respecto de la **Dirección Nacional de Defensoría Pública**, La Ley 24 de 1992 dedica su Título V a regular las condiciones bajo las cuales se prestarán los servicios defensoriales, estableciendo en su artículo 21 que el Director Nacional de Defensoría Pública acatará los criterios que establezca el Defensor del Pueblo para la prestación de los servicios defensoriales:

“ARTÍCULO 21. La Defensoría Pública se prestará en favor de las personas respecto de quienes se acredite que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas a la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial y con el fin de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública.

En el cumplimiento de esta función, el Director Nacional de la Defensoría Pública se ceñirá a los criterios que establezca el Defensor del Pueblo, mediante reglamento.

En materia penal el servicio de Defensoría Pública se prestará a solicitud del imputado, sindicado o condenado, del Ministerio Público, del funcionario judicial o por iniciativa

*del Defensor del Pueblo cuando lo estime necesario y la intervención se hará desde la investigación previa. **Igualmente se podrá proveer en materia laboral, civil y contencioso-administrativa, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el inciso 1o. de este artículo.***

En materia civil, el Defensor del Pueblo actuará en representación de la parte a quien se otorgue amparo de pobreza según las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, debiendo recaer la designación preferentemente en un abogado que forme parte de las listas de Defensores Públicos que elaborará la Dirección de Defensorías Públicas y remitirá a los Despachos Judiciales, conforme a reglamentación que expedirá el Defensor del Pueblo.

***En los asuntos laborales y contencioso administrativos los Defensores Públicos tendrán la calidad de representantes judiciales o apoderados y para ello requerirán otorgamiento de poder por parte del interesado.”** (Negrilla fuera de texto).*

Sobre la norma transcrita debe resaltarse que no se establece claramente la naturaleza y alcance de las funciones de la Dirección Nacional de Defensoría Pública. Lo único que queda establecido es que la fijación de los criterios orientadores de la prestación del servicio defensorial corresponde al Defensor del Pueblo y que, el servicio cubre áreas adicionales al derecho penal, destacándose el derecho administrativo por ser el objeto del presente estudio.

Sin embargo, esta falta de definición viene a ser solventada por el artículo 17 del Decreto 25 de 2014, que enumera las funciones que desarrolla la Dirección Nacional de Defensoría Pública, evidenciándose que las mismas se enfocan hacia la coordinación de políticas institucionales, la dirección y conformación del cuerpo de defensores públicos, la orientación y evaluación del Sistema Nacional de Defensoría Pública, la supervisión de la calidad del servicio, la formación de los defensores, entre otras. De este modo, puede afirmarse que la Dirección Nacional ejerce una función administradora de los **recursos humanos y materiales** involucrados en la prestación del servicio defensorial (Cortés Montejó, 2017, p.98) con el fin de garantizar la coordinación y eficacia del mismo.

Ahora bien, visto todo este panorama, se tiene que en la actualidad las normas que regulan la estructura orgánica y funcional de la Defensoría del Pueblo son el Decreto 025 de 2014 (expedido en desarrollo de la Ley 1642 de 2013³⁵) y el Acto Legislativo 02 de 2015.

Por su parte, en lo relacionado con la Defensoría Pública, las normas más importantes que han sido proferidas para regular su funcionamiento e institucionalidad son las siguientes:

- Ley 24 de 1992
- Acto Legislativo 03 de 2002
- Ley 941 de 2005

Estas normas constituyen el panorama actual sobre el cual se soporta la institucionalidad jurídica de la defensoría pública colombiana y han sido objeto de desarrollo por vía de diversos actos administrativos (resoluciones, circulares y memorandos)³⁶ por medio de los cuales se han reglamentado aspectos esenciales de su funcionamiento, destacándose la forma de vinculación de los defensores, su asignación salarial, los lineamientos para el ejercicio de la representación judicial en distintas áreas del derecho, las directrices para los coordinadores académicos, gestión de archivo e investigación, reporte de riesgos en materia de seguridad social, las áreas y la forma de prestación del servicio de defensoría, entre otros.

Ahora bien, visto este panorama jurídico general en el siguiente punto se analizarán con mayor detalle cada uno de los elementos que en la actualidad, constituyen los engranajes principales que soportan la prestación del servicio defensorial.

³⁵ Por medio de esta Ley se otorgaron facultades extraordinarias para modificar la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo, su régimen de competencias interno, dictar normas para la organización y funcionamiento de la entidad, suprimir funciones que no correspondan a su naturaleza, y determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los diferentes empleos.

³⁶ Las normas de carácter reglamentario pueden ser consultadas ampliamente en el **ANEXO 3- NORMOGRAMA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**.

CAPÍTULO 2. ELEMENTOS DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA COLOMBIANA

Habiendo estudiado de forma general la evolución y estructura jurídica general de la defensoría pública colombiana, en el presente capítulo se desarrollarán con mayor nivel de detalle sus componentes principales con el fin de llevar a cabo un análisis desde la perspectiva de la efectividad de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

De esta manera, se establecieron como claves los siguientes elementos para el análisis que se plantea, teniendo en cuenta que los mismos incorporan las variables más relevantes en lo relacionado con los recursos materiales y humanos involucrados en la prestación del servicio defensorial: (i) los principios y organización de la defensoría pública, (ii) la vinculación y formación de los defensores públicos, (iii) los servicios que presta, (iv) la organización presupuestal de la defensoría y (v) los obstáculos o barreras que actualmente enfrenta la defensoría pública.

1. Principios y Organización de la Defensoría Pública Colombiana

La Ley 941 de 2005, “*Por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública*”, establece en su título primero (actualmente vigente) los **diez principios orientadores** del sistema de defensoría pública colombiana, cuyo contenido se presenta a continuación:

Principio	Alcance
Finalidad	El Sistema Nacional de Defensoría Pública tiene como finalidad proveer el acceso de las personas a la Administración de Justicia en materia penal, en condiciones de igualdad y en los términos del debido proceso con respeto de los derechos y garantías sustanciales y procesales
Cobertura	El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará sus servicios en favor de las personas que por sus condiciones económicas o sociales se encuentran en circunstancias de desigualdad manifiesta para proveerse, por sí mismas, la defensa de sus derechos. También se prestará por las necesidades del proceso previstas en el inciso 2o del artículo 43 de la presente ley, en cuyo caso el imputado o acusado pagará al Sistema la totalidad de los honorarios y gastos causados
Igualdad	El Sistema Nacional de Defensoría Pública contará con los instrumentos necesarios para intervenir en los procesos judiciales en condiciones de igualdad frente a los demás sujetos procesales
Derecho a la Defensa	El Sistema Nacional de Defensoría Pública garantizará el derecho a una defensa integral, ininterrumpida, técnica y competente

Principio	Alcance
Oportunidad	El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará un servicio oportuno, para lo cual se reglamentarán los procedimientos que habrán de seguirse
Gratuidad	El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará su servicio de manera gratuita con las excepciones previstas en la presente ley
Calidad	El Sistema Nacional de Defensoría Pública contará con estándares que garanticen la calidad y eficiencia en la prestación del servicio
Responsabilidad	Los abogados que presten el servicio de asistencia y representación judicial en el Sistema Nacional de Defensoría Pública estarán sujetos, según el caso, para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones, a las responsabilidades y sanciones que les impone su condición de servidores públicos o de particulares que cumplen funciones públicas
Selección Objetiva	Las personas jurídicas y naturales que contraten con el Sistema Nacional de Defensoría Pública serán escogidas de acuerdo con los principios de transparencia y selección objetiva.
Prelación de tratados internacionales	El Sistema Nacional de Defensoría Pública velará por la prevalencia en el orden interno de los Tratados y Convenios Internacionales con arreglo a los artículos 93 y 94 de la Constitución Política.

Tabla 1. Principios de la Defensoría Pública Colombiana

Fuente: elaboración propia.

A primera vista, puede evidenciarse que estos principios se plantean con el fin de orientar integralmente el funcionamiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública, que como bien se ha indicado, se presta exclusivamente en el área del derecho penal. Sin embargo, sobre los mismos vale la pena formular los siguientes comentarios de forma preliminar:

- No se evidencia la existencia de un catálogo de principios generales que orienten la prestación del servicio defensorial en todas las áreas del derecho, incluyendo el derecho administrativo.
- No se evidencia la incorporación del principio de autonomía en cuanto al funcionamiento y organización presupuestal del sistema de defensoría.
- No se evidencia la inclusión de algún principio referido a la estructura institucional del sistema defensorial ni a la organización de sus servicios.
- Tampoco se incluye el principio de armonización orgánica e institucional con otras instituciones encargadas de prestar servicios relacionados con el acceso a la justicia. Este principio se considera de cardinal importancia para esta investigación y sobre el mismo se volverá en el siguiente capítulo.

- El principio de finalidad se estructura desde una perspectiva eminentemente penal, a pesar de ser aplicable en todas las áreas en que se prestan los servicios defensoriales.
- No se hace referencia a la efectividad de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. De hecho, no son incluidos o mencionados dentro de ninguno de los principios orientadores.
- Dentro del principio de calidad se hace una vaga referencia a los parámetros que deben seguirse para la prestación del servicio defensorial.
- No se realiza referencia alguna a la observancia de las normas y estándares internacionales vigentes en materia defensorial, como es el caso de las denominadas Reglas de Brasilia.

Ahora bien, en relación con la **forma en que se organiza la defensoría pública** para prestar sus servicios, se tiene que, derivado de los principios que vienen de describirse y de la forma en que se plantearon las normas jurídicas que le dan origen, el modelo de sistema defensorial inicialmente implantado corresponde al de la desconcentración a través de oficinas seccionales y regionales, de conformidad con lo que inicialmente disponía la Ley 941 de 2005 en los siguientes términos:

*"ARTÍCULO 21. En las **Defensorías Regionales y Seccionales** el servicio se prestará a través de **Unidades Operativas de Gestión**, conformadas por los coordinadores administrativos y de gestión, coordinadores académicos, defensores públicos, investigadores, técnicos y auxiliares administrativos que determine el Defensor del Pueblo y el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública, de acuerdo con los **criterios de eficiencia que se establezcan para garantizar el cubrimiento del servicio**" (Negrillas fuera de texto).*

Lo anterior implica que el servicio de defensoría puede ser prestado en forma desconcentrada, garantizando la presencia institucional de la Defensoría Pública a nivel geográfico y su adecuada funcionalidad a nivel administrativo mediante el establecimiento de figuras de coordinación, apoyo técnico e investigación académica:

“A partir de esta organización, se administra el servicio de defensoría pública a nivel nacional, mientras que conforme con la Ley 24 de 1992, para efectos administrativos se constituyeron regionales y seccionales para desconcentrar la prestación del servicio, conforme a la distribución allí concebida, que en todo caso procuró ser correspondiente con el mapa judicial del país. Por tanto se dispone de una administración a nivel nacional y otra, a nivel regional y seccional, la cual funcionalmente depende de la primera.” (Cortés Montejo. 2017, p.103).

Adicionalmente, el artículo 20 de la Ley 941 de 2005 establecía que, en complemento a la funcionalidad de las oficinas regionales y seccionales, la Defensoría del Pueblo prestaría sus servicios apoyada en cuatro unidades operativas³⁷: la unidad de registro y selección de operadores de defensoría, la unidad de capacitación e investigación, la unidad de Control, Vigilancia de la Gestión y Estadística y la unidad de Investigación Criminal. Dichas unidades desarrollarían las siguientes actividades:

“• Unidad de Registro y Selección de Operadores de Defensoría Pública: Mantiene una base de datos actualizada de profesionales interesados en prestar servicios de defensoría pública; lleva un registro actualizado de los operadores del Sistema; desarrolla actividades de apoyo para la práctica de exámenes y entrevistas, como requisitos previos al trámite de contratos; elabora y tramita las minutas de contratos de los operadores llamados a contratar y asiste a la Dirección frente a las situaciones que se presentan durante la ejecución de los contratos de defensoría pública hasta su liquidación.

• Unidad de Capacitación e Investigación: Diseña y programa actividades de formación y capacitación dirigidos a los operadores del sistema nacional de defensoría pública; concibe y conforma el Plan Nacional de Capacitación; diseña programas de preparación que desarrolla a través de las redes de formadores, coordinadores académicos, defensores públicos adscritos a las oficinas especiales de apoyo y

³⁷ Valga mencionar que las unidades operativas se encuentran conformadas por personal de nivel coordinador, académico, administrativo y defensorial: “A nivel regional y seccional el servicio es operado mediante unidades operativas de gestión integradas por los coordinadores administrativos y de gestión, coordinadores académicos, defensores públicos, investigadores, técnicos y auxiliares³⁰. Es de anotarse que los equipos están integrados por todos los operadores del servicio de defensoría pública, de manera que aun cuando la ley no hace menciones más concretas, dentro de los mismos deben mencionarse también a los investigadores y peritos de la defensa, y a los estudiantes practicantes de los Consultorios Jurídicos de las universidades reconocidas en el país, que además suscribieron el respectivo convenio con la Defensoría del Pueblo” (Cortés Montejo. 2017, p.103).

defensores públicos con perfil de formadores. Esta unidad realiza también investigaciones sobre temas relacionados con los servicios de defensa pública. Para fortalecer el plan de capacitación se creó la escuela de Defensoría Pública “Roberto Camacho Weverberg”, que tiene a su cargo desarrollar el plan nacional de capacitación que ha sido creado mediante un modelo pedagógico establecido mediante las siguientes fases: inducción, básico, especialización y énfasis hasta convertirse en una herramienta de respaldo operativo, jurídico y académico del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

- Unidad de Control, Vigilancia de la Gestión y Estadística: propone lineamientos y estrategias para la supervisión de la calidad del servicio a nivel nacional y regional; hace seguimiento a la implementación gradual del sistema de información y a otros mecanismos de control previamente establecidos por la Dirección Nacional frente a la gestión de los supervisores de los contratos de defensoría pública. Con base en la ley 906 de 2004, esta unidad concentró los esfuerzos en direccionar las actividades inherentes a la prestación del servicio en el contexto de sistema penal acusatorio.*
- Unidad de Investigación Criminal: Coordina, controla y hace seguimiento a la labor de los investigadores que prestan el servicio a la defensa pública; de igual manera apoya, propone y desarrolla lineamientos y estrategias para la prestación del servicio a nivel nacional y regional; con los cuales logra sustentar las hipótesis defensivas que se propongan en el Juicio Oral" (USAID, s.f., pp. 16-17).*

Por otro lado, el artículo 25 de la Ley en mención establece que a nivel municipal los Personeros velarán por la debida prestación del servicio defensorial mediante la recepción de solicitudes de servicio y su tramitación administrativa ante el sistema de defensoría³⁸.

El esquema que viene de exponerse se transforma con la modificación introducida a la estructura orgánica del sistema de Defensoría introducida a través del Decreto 025 de 2014, que mediante su artículo 28 deroga expresamente lo establecido en la Ley 941 de 2005,

³⁸ **“ARTÍCULO 25. FUNCIONES DEL PERSONERO MUNICIPAL.** A nivel municipal, bajo la Dirección del Defensor del Pueblo y los lineamientos establecidos por el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública, el Personero Municipal velará por la prestación del servicio. En consecuencia deberá:

- 1. Recibir las solicitudes del servicio que presta el Sistema Nacional de Defensoría Pública en el municipio.*
- 2. Solicitar la asignación de defensor público, previa verificación de la situación socioeconómica del solicitante o las necesidades del proceso, sin discriminación alguna y de conformidad con las directrices establecidas por la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública y bajo la coordinación del Defensor Regional o Seccional.*
- 3. Llevar el registro de las solicitudes de asignación de defensor público y remitir a la Defensoría Regional o Seccional de su jurisdicción las estadísticas de atención en el municipio a su cargo, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Dirección Nacional del Sistema”.*

determinando la estructura defensorial actual desde la perspectiva de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, que como bien se mencionaba, se encuentra integrada al despacho del Vicedefensor del pueblo, donde la prestación del servicio se realiza mediante oficinas regionales observando criterios de eficiencia, desapareciendo la referencia a las oficinas seccionales y manteniendo el apoyo de las personerías a nivel municipal³⁹:

“ARTÍCULO 17. DIRECCIÓN NACIONAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA. Son funciones de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, las siguientes:

(...)

PARÁGRAFO 2o. En las Defensorías Regionales el servicio de defensoría pública se prestará a través de los grupos y el personal que determine el Defensor del Pueblo y el Director Nacional de Defensoría Pública, de acuerdo con los criterios de eficiencia que se establezcan para garantizar el cumplimiento del servicio”.

A renglón seguido, el Decreto 25 de 2014 en su artículo 18 señala claramente que la competencia para distribuir y reorganizar a los operadores de la Dirección Nacional de Defensoría Pública corresponde a las defensorías regionales, en tanto que el Defensor del Pueblo llevará a cabo la organización de las defensorías regionales, evidenciándose la existencia de un modelo estructurado en dos niveles de organización (nivel general y nivel regional)⁴⁰.

Este esquema de organización inicial ha sido objeto de desarrollo y reglamentación por la Defensoría del Pueblo. De esta forma, mediante la **Resolución No. 1009 de 2018** proceden a determinarse *“los Distritos, Circuitos Judiciales y Municipios de la Jurisdicción Ordinaria en los cuales se presta el servicio de Defensoría Pública en las Defensorías del Pueblo Regionales y se dictan otras disposiciones”*, destacándose que esta regulación fue expedida con el fin de **armonizar la prestación del servicio defensorial con la**

³⁹ Esto como consecuencia de que la competencia asignada en el artículo 25 de la Ley 941 de 2005 no fue objeto de modificación o derogatoria.

⁴⁰ *“ARTÍCULO 18. DEFENSORÍAS REGIONALES. Son funciones de las Defensorías Regionales, dentro de su circunscripción territorial, las siguientes:*

13. Distribuir y/o reorganizar los operadores asignados por la Dirección Nacional de Defensoría Pública en la Defensoría Regional a su cargo, de acuerdo con las necesidades del servicio.

(...)

PARÁGRAFO. El Defensor del Pueblo determinará y organizará las Defensorías a nivel regional, de acuerdo con las necesidades del servicio, sin establecer a cargo del tesoro público obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones” (Negrilla fuera de texto).

organización de la jurisdicción ordinaria, lo cual es de capital importancia de cara a la cobertura del servicio defensorial. Sin embargo, la Resolución no evidencia cuál fue el criterio utilizado para llevar a cabo el proceso de armonización, toda vez que la misma se limita a realizar una asignación de servicios defensoriales en los circuitos, distritos y municipios de la jurisdicción ordinaria, sin que exista un análisis adicional para el efecto.

Con posterioridad esta norma fue objeto de modificación mediante la expedición de la **Resolución No. 049 de 2019**, en la cual se reconoce la necesidad de adecuar la Resolución No. 1009 de 2018 adoptando la disposición geográfica y la distribución de entidades judiciales que realiza el Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales de la Judicatura como criterios orientadores para efectos de armonizar adecuadamente la organización del sistema defensorial en la jurisdicción ordinaria.

De forma paralela, y destacándose para el objeto del presente estudio, por medio de la **Resolución No. 050 de 2019** la Defensoría del Pueblo procedió a determinar *“los Distritos, Circuitos Judiciales y Municipios de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los cuales se presta el servicio de Defensoría Pública en las Defensorías del Pueblo Regionales y se dictan otras disposiciones.”* En esta resolución se adopta como criterio de distribución de los servicios defensoriales la organización de las instituciones de justicia que para el efecto disponga el Consejo Superior de la Judicatura:

“Que con el propósito de optimizar el servicio de defensoría pública, la Defensoría del Pueblo ha considerado la necesidad de armonizar las Defensorías del Pueblo Regionales con los Distritos, Circuitos Judiciales y Municipios de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme lo ha establecido el Consejo Superior de la Judicatura”.

Finalmente, con la expedición de la **Resolución No. 051 de 2019** la Defensoría del Pueblo termina de estructurar el mapa de cobertura de sus servicios en el ámbito de la Justicia Penal Militar y Policial, adoptando como criterio de armonización las disposiciones de la Dirección Ejecutiva de la Justicia Penal Militar.

Ahora bien, visto el panorama general sobre el cual se estructura el diseño y funcionamiento organizacional de la defensoría pública colombiana, deben resaltarse varios aspectos de cardinal importancia:

- En relación con la existencia de unidades operativas que apoyen la gestión del servicio defensorial, se evidencia que existe una derogatoria expresa de la norma que establecía el alcance de sus competencias y funciones. Sin embargo, aún se evidencia una reiterada referencia al funcionamiento de estas unidades, generándose la cuestión de si en realidad se encuentran derogadas o si cuentan con algún fundamento jurídico actual sobre el cual desplegar sus competencias de manera integral.
- Por otro lado, debe observarse que las Resoluciones 1009 de 2018, 049 de 2019 y 050 de 2019 incorporan un principio de armonización entre la distribución de los tribunales judiciales y las instituciones destinadas a la prestación del servicio de defensoría pública, basándose en las competencias que fijó la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (LEAJ) en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura. Sin embargo, los actos administrativos referenciados no prevén un mecanismo de actualización enmarcado en las reformas al sistema de justicia y al equilibrio de poderes. En ese sentido, deberá verificarse si en un futuro, las reformas venideras representarán algún tipo de incidencia respecto de las competencias que en materia de organización y gestión judicial se han radicado en el Consejo Superior de la Judicatura y en los Consejos Seccionales por virtud de lo dispuesto en los numerales 5 y 6 del artículo 85⁴¹ de la LEAJ y, consiguientemente, de los parámetros de distribución de servicios defensoriales.
- En relación con la facultad de los Consejos Seccionales de la Judicatura para fijar la distribución de tribunales y juzgados a nivel territorial, debe tenerse en cuenta que la LEAJ al fijar las competencias de las salas administrativas de estas entidades no hace referencia expresa a ninguna facultad similar a esta, lo cual deberá ser tenido en cuenta al expedir reglamentaciones que armonicen la distribución de las instituciones

⁴¹ "ARTÍCULO 85. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS. <Ver Notas del Editor> Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:

5. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de éstos y los Juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear Salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de éstos.

6. Fijar la división del territorio para efectos judiciales, tomando en consideración para ello el mejor servicio público (...)"

pertenecientes a la Rama Judicial con las que prestan el servicio de defensoría pública.

2. Vinculación y formación de los defensores públicos

Habiendo abordado el tema de la creación y distribución institucional de la defensoría pública, en el presente acápite se analiza otro de los temas que han resultado determinantes en la prestación de los servicios defensoriales: la vinculación y formación de los defensores públicos.

Así, en primer lugar, debe destacarse que el artículo 22 de la Ley 24 de 1992 establece de forma taxativa quienes son las personas que se encuentran habilitadas para prestar el servicio defensorial en los siguientes términos:

Ley 24 de 1992. ARTÍCULO 22. La Defensoría Pública se prestará:

1. Por los abogados que, como Defensores Públicos, formen parte de la planta de personal de la entidad.

2. Por los abogados titulados e inscritos que hayan sido contratados como Defensores Públicos.

3. Por los estudiantes de los dos últimos años de las facultades de derecho oficialmente reconocidas por el Estado, pertenecientes a los consultorios jurídicos, quienes podrán intervenir bajo la supervisión y orientación académica de sus Directores y con la coordinación de la Dirección de Defensoría Pública, en los procesos y actuaciones penales, civiles y laborales, dentro de las condiciones previstas en el estatuto de la profesión de abogado.

4. Por los egresados de las facultades de derecho oficialmente reconocidas por el Estado que escojan la prestación gratuita del servicio como Defensor Público durante nueve (9) meses como requisito para optar al título de abogado y de acuerdo con las condiciones previstas en el Estatuto de la Profesión de Abogado.

Para los efectos anteriores y todos los de ley, homológase el desempeño como Defensor Público al del servicio jurídico voluntario de que trata el Decreto extraordinario 1862 de 1989, dentro de las condiciones que determine el reglamento expedido por el Defensor del Pueblo.

El Director Nacional de Defensoría Pública certificará sobre el cumplimiento del servicio.

PARAGRAFO. El Defensor del Pueblo podrá celebrar convenios con las universidades o facultades de derecho oficialmente reconocidas por el Estado, a fin de que ellas presten el apoyo académico y logístico necesario a los Defensores Públicos que sean seleccionados o aceptados por la Defensoría Pública, a la que corresponde la coordinación y la supervisión operativa del cumplimiento de los convenios.

En la actualidad la vinculación de los defensores públicos se realiza a través de contratos de prestación de servicios. Esta modalidad se ha venido utilizando desde la entrada en vigencia de la Ley 941 de 2005 (USAID, s.f., p.23) con el fin de dotar de transparencia y objetividad el proceso de selección.

La mencionada Ley define a los defensores públicos como profesionales en derecho vinculados a través de contratos de prestación de servicios previo cumplimiento de ciertos requisitos⁴²

Ahora bien, para efectos de determinar los requisitos para su vinculación y los honorarios a pactar, los defensores públicos se pueden llegar a clasificar en tres categorías distintas, Esta categorización no tiene un carácter obligatorio o taxativo, sino que sirve como criterio que permite orientar el esquema de vinculación que viene de mencionarse:

ARTÍCULO 27. CLASIFICACIÓN. Para efectos de su remuneración, los Defensores Públicos del Sistema podrán clasificarse en tres (3) categorías:

- 1. Defensores Públicos ante jueces penales municipales.*
- 2. Defensores Públicos ante jueces penales del circuito y del circuito especializado.*
- 3. Defensores Públicos ante las Salas Penales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y de la Corte Suprema de Justicia.*

PARÁGRAFO. En caso de requerirse la sustentación de un recurso ante un funcionario superior, el defensor público deberá actuar sin que ello signifique cambiar de categoría.

⁴² "ARTÍCULO 26. DEFINICIÓN. Son los abogados vinculados al servicio de Defensoría Pública que administra la Defensoría del Pueblo, previo el cumplimiento de los requisitos, mediante la figura del contrato de prestación de servicios profesionales, para proveer la asistencia técnica y la representación judicial en favor de aquellas personas que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 2o de la presente ley, de acuerdo con las normas previstas en el Estatuto de Contratación Estatal.

Los contratos de prestación de servicios profesionales especializados podrán suscribirse con cláusula de exclusividad y no dará lugar en ningún caso a vinculación laboral con la Institución".

Por otro lado, en cuanto a los requisitos que deben cumplir los aspirantes a defensor público, la Ley 941 de 2005 en su artículo 28⁴³ abre a la Defensoría del Pueblo la posibilidad de reglamentar lo pertinente de conformidad con las categorías anteriormente descritas o con los criterios que se consideren relevantes para el efecto.

Del mismo modo, el artículo 29 de la norma en comento establece que la asignación de honorarios será objeto de reglamentación por la Defensoría del Pueblo atendiendo los criterios de dignidad, proporcionalidad, carga procesal o complejidad de asuntos, categoría de los funcionarios ante quienes se actúe y tarifas profesionales vigentes.

Ahora bien, los requisitos para efectuar la vinculación de los defensores no fueron reglamentados de forma específica sino hasta la expedición de la **Resolución 939 de 2018**⁴⁴, en la cual se definieron los requisitos mínimos, categorías y honorarios de los defensores públicos vinculados al Sistema Nacional de Defensoría Pública en el área penal.


De esta Resolución llama la atención que para el establecimiento de los requisitos no se utiliza la categorización en niveles prevista en el artículo 28 de la Ley 941 de 2005, sino que se acude a criterios como la efectividad del derecho de acceso a la justicia y la defensa integral, ininterrumpida, técnica y competente.

Por su parte, mediante la **Resolución No. 1281 de 2018** la Defensoría del Pueblo establece los requisitos para la vinculación de Defensores en las áreas de derecho laboral, civil y administrativo, adoptando los mismos criterios incorporados en la Resolución 939 de 2018. Adicionalmente, la mencionada Resolución categoriza los requisitos y remuneración de los defensores públicos según presten sus servicios ante Altas Cortes, Tribunales, Jueces Municipales y Jueces del Circuito.

Lo anterior se evidencia en la tabla que a continuación se transcribe, donde además se encuentran establecidos los honorarios, condicionados por el nivel de la autoridad judicial ante la cual se actúe, la experiencia laboral y docente de los defensores y la formación académica a nivel de posgrado:

⁴³ **ARTÍCULO 28. REQUISITOS MÍNIMOS.** *El Defensor del Pueblo establecerá mediante reglamento los requisitos mínimos que deberán cumplir los defensores públicos de acuerdo con las categorías a que se refiere este capítulo, así como para contratar abogados particulares en aquellas regiones apartadas del país en donde sea insuficiente o no exista oferta de servicios profesionales para la prestación del servicio de defensoría pública.*

⁴⁴ Proferida en virtud de la sentencia de 25 de junio de 2018 del Tribunal Administrativo del Cauca en el marco del proceso de acción de cumplimiento Rad. 19001-23-33-002-2018-000140-00.

 CLASIFICACIÓN DE LOS DEFENSORES PÚBLICOS DEL SERVICIO NACIONAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA		
INSTANCIA	REQUISITOS	HONORARIOS
DEFENSORES PÚBLICOS ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (SALA CIVIL Y LABORAL) Y ANTE EL CONSEJO DE ESTADO	Título de abogado, título de postgrado en áreas relacionadas, 15 años de experiencia profesional en litigio en el área y 3 años de experiencia como docente en el área	\$5.550.000
DEFENSORES PÚBLICOS ANTE LOS TRIBUNALES SUPERIORES JUDICIALES (SALA LABORAL Y CIVIL) Y ANTE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS	Título de abogado, título de postgrado en áreas relacionadas, 7 años de experiencia profesional en litigio en el área	\$4.800.000
DEFENSORES PÚBLICOS ANTE LOS JUECES DEL CIRCUITO LABORAL, CIVIL Y ADMINISTRATIVO	Título de abogado, título de postgrado en áreas relacionadas, 3 años de experiencia profesional en litigio en el área	\$4.400.000
DEFENSORES PÚBLICOS ANTE LOS JUECES MUNICIPALES LABORALES Y CIVILES Y ANTE LOS JUECES PROMISCUOS MUNICIPALES	Título de abogado y 2 años de experiencia profesional en litigio	\$4.120.000
Nota 1: El título de postgrado podrá homologarse con dos años de experiencia profesional en litigio, adicional.		
Nota 2: Las Categorías, requisitos mínimos y honorarios de que trata el presente acto administrativo aplica a los Defensores Públicos que sean vinculados en el área de Derecho Público y Privado		

*Tabla 2. Requisitos y honorarios defensores públicos
Fuente: Resolución 1281 de 2018 Defensoría del Pueblo*

Ahora bien, mediante la **Resolución No. 052 de 2019**, por medio de la cual la Defensoría del Pueblo adelantó su más reciente proceso de selección con el fin de vincular defensores públicos en diversas ramas del derecho, se establecieron requisitos adicionales, de carácter general y específico, para adelantar la escogencia de los candidatos:

"Requisitos generales de participación en el proceso de selección de defensores públicos"

De conformidad con lo dispuesto en la Resolución 52 de 2019, por la cual se da apertura al proceso de selección de defensores públicos de la Defensoría del pueblo, el director Nacional de Defensoría Pública comunica a los interesados, los requisitos para la participación en el referido proceso, así:

- 1. Ser abogado titulado e inscrito, para lo cual deberá aportar copia simple y legible de la tarjeta profesional y certificado de vigencia de la misma, emanado del Consejo Superior de la Judicatura con una expedición no mayor a treinta (30) días calendario al momento de la inscripción en el proceso de selección de defensores públicos.*

2. No tener sanción disciplinaria, fiscal, penal o contravencional vigente, para lo cual deberá aportar certificados de antecedentes emanados del Consejo Superior de la Judicatura, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Policía Nacional (antecedentes judiciales y medidas correctivas), con una expedición no mayor a treinta (30) días calendario al momento de la inscripción en el proceso de selección de defensores públicos.

3. Cumplir con los requisitos fijados para la categoría que escoja el interesado, de acuerdo con lo dispuesto en las resoluciones expedidas por el Defensor del Pueblo, 939 (áreas penal y especial) y 1281 de 2018 (área del derecho público y privado).

4. No encontrarse incurso dentro de las causales de inhabilidades ni incompatibilidades para contratar con el Estado, lo cual acreditará adjuntando el formato CO-P01-F48 debidamente diligenciado.

Requisitos específicos de participación en el proceso de selección de defensores públicos

Serán requisitos específicos de participación en el proceso de selección de defensores públicos, los que a continuación se detallan:

1. Título de pregrado en derecho, para lo cual deberá adjuntar copia simple del diploma o acta de grado. Para el caso de los títulos adquiridos en el exterior, se dará aplicación a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 2.2.2.3.4 del Decreto 1083 de 2015 - único reglamentario del sector de función pública.

2. Para los casos en los que se requiera aportar título de posgrado, el interesado deberá adjuntar copia simple del diploma o acta de grado. Para el caso de los títulos adquiridos en el exterior, se dará aplicación a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 2.2.2.3.4 del Decreto 1083 de 2015 - único reglamentario del sector de función pública.

3. Experiencia profesional en litigio certificada por autoridad judicial o administrativa. Las certificaciones de experiencia deberán contener como mínimo, la siguiente información:

3.1. Nombre de la autoridad judicial o administrativa que la expide.

3.2. Relación e identificación de procesos adelantados (tipo de proceso) y tiempo de litigio en cada uno de ellos (día, mes y año).

Para el caso de los interesados que en cualquier tiempo hayan sido defensores públicos, no será necesario aportar las certificaciones expedidas por la Dirección Nacional de Defensoría Pública. Sin embargo, para todos los efectos de la inscripción en el proceso

de selección, deberán registrar la información de su experiencia como defensores públicos, en los términos en que ella sea requerida en la plataforma web diseñada para tal fin.

Cuando en ejercicio de la profesión se haya litigado en el mismo periodo en una o varias áreas del derecho, el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez.

3.3. Nombre, número de cédula de ciudadanía y de tarjeta profesional del abogado a favor de quien se expide la certificación de experiencia en litigio.

3.4. Para los casos en los que se requiera experiencia como docente, el interesado deberá adjuntar certificación expedida por institución de educación superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional.

4. Declarar bajo la gravedad de juramento que su domicilio corresponde a uno de los municipios que comprende el circuito para el cual se inscribe".

Debe destacarse que este proceso no fue adelantado de forma directa por la Defensoría del Pueblo, sino que mediante la suscripción de un contrato interadministrativo⁴⁵, se habilitó a la Universidad Nacional de Colombia para adelantar el proceso en cada una de sus etapas.

Ahora bien, una vez agotado el proceso que viene de señalarse se lleva a cabo la vinculación de los defensores públicos que, tal como se mencionaba al inicio de este acápite, se realiza por medio de contratos de prestación de servicios. Dentro de estos contratos se han

⁴⁵ *“Que con el propósito de fortalecer y optimizar el Servicio Nacional de Defensoría Pública, con profesionales del derecho que tengan compromiso con la ética pública y cuenten con la experticia e idoneidad para ejecutar sus obligaciones de representación judicial o extrajudicial en los términos de las leyes 24 de 1992, 941 de 2005, Decreto-Ley 025 de 2014, 975 de 2005, 1098 de 2006, 1257 de 2008, 1448 de 2011, 1719 de 2014, Decreto 1069 de 2014 (que reglamenta la Ley 985 de 2005) y 1761 de 2015, la Defensoría del Pueblo ha considerado necesario llevar a cabo un proceso de selección de defensores públicos para que, quienes consideren que cuentan con las aptitudes y requisitos exigidos, participen a la luz de los principios de igualdad, transparencia y objetividad.*

Que en aras de cumplir con dicho propósito la Defensoría del Pueblo suscribió, el día 6 de agosto de 2018, el Convenio Interadministrativo de Cooperación 201, con el Departamento Administrativo de la Función Pública, cuyo objeto es: “Aunar esfuerzos entre el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Defensoría del Pueblo, para apoyar, orientar y asesorar el proceso de selección de defensores públicos de la Defensoría del Pueblo”

Que en este sentido la Defensoría del Pueblo previa ejecución de las actividades asociadas a la planeación contractual, suscribió con la Universidad Nacional de Colombia, Contrato Interadministrativo 386 del 21 de diciembre de 2018, cuyo objeto de acuerdo con lo estipulado en la cláusula primera es “desarrollar el proceso de selección de defensores públicos de la Defensoría del Pueblo desde la etapa de publicación y divulgación de la convocatoria hasta su terminación”.

Que de conformidad con la motivación que precede y ante el propósito de adelantar un proceso abierto, objetivo, participativo y transparente de selección de defensores públicos a nivel nacional, la Defensoría del Pueblo espera contar con profesionales en derecho que tengan la formación e idoneidad académica, así como la experiencia requerida y las competencias asociadas al ejercicio de la defensoría pública, en concordancia con lo dispuesto en la normatividad legal y reglamentaria”. (Defensoría del Pueblo, 2019, Resolución No. 052).

identificado, en ciertos estudios⁴⁶, algunas cláusulas tipo que resultan interesantes para efectos de condicionar la calidad del servicio contratado y dentro de las cuales se destacan las siguientes: pólizas, riesgos y obligaciones específicas del contratista.

La cláusula de **pólizas** incluye una garantía de calidad del servicio por expresa disposición legal y por medio de la misma se busca amparar a la Defensoría del Pueblo de perjuicios que llegue a ocasionar el defensor contratado como consecuencia de una falla en los servicios prestados. Así mismo se pacta una garantía única de cumplimiento en favor de la Defensoría del Pueblo:

"A partir del año 2009, fue incluida la Póliza o Garantía de Calidad del Servicio, establecida en el decreto 4828 de 2008 y posteriormente en el decreto 2493 de 2009 artículo séptimo, numeral 7.8; por el 10% del valor del contrato y vigente durante el término de ejecución del mismo y dos años más, para amparar a la entidad contratante de los perjuicios imputables al contratista y que surjan con posterioridad a la terminación del contrato, derivados de la mala calidad del servicio prestado según las condiciones pactadas en aquel. También está a cargo del contratista, la constitución de una Garantía Única a favor de la Defensoría del Pueblo, amparando el Cumplimiento de las Obligaciones Surgidas del Contrato, garantía que fue establecida en la Ley 80 de 1993, el Decreto 679 de 1994, Decreto 4828 de 2008 y también en el Decreto 2493 de 2009 artículo 7, numeral 7.4; por el 10% del valor del contrato, con una duración igual al término de vigencia del contrato y seis (6) meses más". (USAID, s.f., p.24)

Los contratos también incluyen una cláusula de **distribución de riesgos** previsibles e identificables que debe asumir el contratista y que no se enmarcan dentro de la teoría de la imprevisión para efectos de determinar si ante su ocurrencia se produce el rompimiento del equilibrio económico del contrato:

"A partir del año 2010, fue incluida la cláusula décima sexta del contrato, donde se establece la Asunción de Riesgos Previsibles e Identificables, que se entienden propios del contrato celebrado y por lo tanto no pueden

⁴⁶ Para mayor información consultar: USAID MSD (s.f.), Diagnóstico del Funcionamiento, Necesidades Actuales y Capacidad Actual del servicio de defensa pública en las zonas CSDI. Recuperado de: <http://litigacionoral.com/wp-content/uploads/2017/03/Diagnostico-DP-zonas-CSDI-WEB.pdf>

ser alegados como desequilibrio contractual, así se entienden como tales los siguientes:

- Las eventuales reclamaciones de uno o más usuarios con motivo de la estrategia de defensa, los medios utilizados, la defensa pasiva o cualquier otra recomendación que el contratista haga al usuario, serán exclusivamente de su responsabilidad.*
- La mayor o menor carga procesal será asumida como riesgo previsible por el contratista, sin haber lugar a reclamaciones, reajustes de honorarios o compensaciones por esta causa.*
- Los servicios que llegue a prestar el contratista a los usuarios después de la expiración de la vigencia del contrato serán de su cuenta y riesgo exclusivos, dado que, en tal evento, se encuentra en la obligación de sustituir los poderes y cesar la prestación de servicios de Defensoría Pública" (USAID, s.f., p.24).*

Finalmente, dentro de las cláusulas que establecían las obligaciones generales del defensor público se incluyeron otras de orden específico, tales como la de mantener comunicación y entrevistarse con los usuarios o las relacionadas con el cumplimiento del manual de funciones de la Defensoría del Pueblo (USAID, s.f., p.24 - 25).

Sin embargo, debe mencionarse que la inclusión de las mencionadas cláusulas no se ha caracterizado por ser una constante dentro de los procesos de contratación de defensores públicos. Así, de una muestra de contratos de prestación de servicios defensoriales que fueron recopilados con ocasión de la presente investigación, y que pueden consultarse en el **ANEXO 4-CONTRATOS DE DEFENSORÍA PÚBLICA**, se evidencia que los contenidos de los mismos varían desde la excesiva generalidad hasta la inclusión de las cláusulas que vienen de mencionarse.

En ese sentido, los contratos suscritos con anterioridad al año 2019 se caracterizan por ser ordenes de prestación de servicios que apenas incorporan el objeto del contrato, el área en la que se prestaría el servicio y la regulación de los honorarios del defensor, toda vez que los demás aspectos de la vinculación se “suplían” al incorporar una cláusula en virtud de la cual se indicaba que hacía parte integral del contrato la Resolución vigente y aplicable al defensor contratado según el área en que fuera a prestar el servicio. Este tipo de contrato no incorporaba ningún tipo de garantía o póliza ni tampoco establecía las obligaciones del Estado en relación con el defensor, salvo el caso de los contratos de los defensores que fueran a ser vinculados en el área penal, toda vez que en estos casos se evidencia una regulación

completa de cada uno de los aspectos ligados al desempeño del defensor (incluidas las obligaciones generales y específicas de las partes, las garantías de calidad y cumplimiento, la asunción de riesgos por el contratista, el uso de logos institucionales, la suspensión del contrato, entre otros).

Por su parte, los contratos suscritos a partir del año 2019, es decir, aquellos que formalizaron la vinculación de los defensores luego de realizado el proceso de selección a través del convenio interadministrativo suscrito con la Universidad Nacional de Colombia, demuestran la existencia de un proceso previo de ajuste y homogeneización de la cláusulas de los contratos, estableciendo un formato común que, además de incorporar detalladamente la totalidad de las cláusulas que se han venido señalando a lo largo de estos párrafos, puede ser utilizado con independencia del área del derecho en que el defensor vaya a prestar sus servicios. Se trata de un avance importante, toda vez que se evidencia la incorporación de medidas e instrumentos tendientes a asegurar la calidad de los procesos de contratación de la Defensoría del Pueblo, lo cual permite fortalecer la gestión del recurso humano y puede llegar a hacer más atractiva la defensoría pública como una opción sólida de desarrollo profesional⁴⁷.

Ahora bien, visto lo anterior, se tiene que otro aspecto importante de la vinculación tiene que ver con el ámbito en que debe desarrollarse el servicio, donde se tiene que los defensores cuentan con un abanico de opciones o áreas temáticas según sus intereses, formación y perfil:

"Los defensores públicos pueden prestar sus servicios en los siguientes programas, según su escogencia y

perfil profesional:

- *Ley 906 de 2004 (Código de procedimiento penal vigente)*

- *Ley 600 de 2000*

- *Responsabilidad Penal de Adolescentes y víctimas de delitos cometidos por adultos*

(ley 1098 de

2005)

- *Justicia penal militar*

⁴⁷ Esto se analizará con mayor detalle en el siguiente capítulo de acuerdo con los instrumentos de medición que fueron aplicados entre abogados y estudiantes de derecho sobre este tema.

- *Decreto 1542 de 1997 (Descongestión de cárceles)*
- *Casación Penal*
- *Ley 975 de 2005 (Ley de justicia y paz-atención a víctimas)*
- *Civil*
- *Familia*
- *Laboral*
- *Administrativo*
- *Casas de justicia*
- *Oficina Especial de Apoyo*
- *Indígenas". (USAID, 2011, pp. 17-18).*

Por otro lado, debe destacarse que la prestación de los servicios defensoriales bajo el esquema que viene de exponerse se encuentra complementada por varios elementos o componentes orientados al fortalecimiento de las competencias profesionales y otras habilidades de los defensores:

"El sistema de capacitación de los defensores públicos se basa en varios componentes. Por una parte, cuentan con la organización por barras de abogados, las cuales son dirigidas por un coordinador académico. La Ley 941 de 2005 definió las barras como la reunión de los operadores de la Defensoría Pública, cuyo objeto es la exposición del pensamiento jurídico de sus integrantes en torno a los casos que adelantan, a las temáticas jurídicas planteadas por ellos o por su coordinador académico y el desarrollo de los módulos de capacitación que envía la Unidad de Capacitación de Defensoría Pública. Y por Coordinador Académico la misma norma dispuso, Es el abogado vinculado al Sistema que aplicando su trayectoria en el campo del Derecho implementa los programas de capacitación y se encarga de facilitar a los defensores públicos, a través de las barras de abogados, los elementos de juicio suficientes para orientarlos en la definición de una estrategia de defensa técnica e idónea y proporcionarles conocimientos que complementen los que ya poseen". (Cortés Montejo A, 2017, p.111).

Por su parte, le denominada Unidad de Capacitación es la entidad encargada de soportar el proceso formativo de los defensores públicos y de desarrollar e implementar el Plan Nacional de Capacitación, el cual comprende los contenidos mínimos de "formación

básica y de profundización que deben cumplir los Defensores Públicos durante el ejercicio de sus funciones" (Cortés Montejo A, 2017, p.112).

Por otro lado, dentro de la Unidad de Capacitación se creó por medio de la **Resolución 581 de 2007** la Escuela de Capacitación "Roberto Camacho Weverberg" la cual se organiza con base en tres componentes:

"Por medio de la Resolución 581 del 29 de junio de 2007 se organiza esta Escuela de capacitación, en tres componentes: 1. Capacitación. 2. Investigación Sociojurídica y 3. Publicaciones; y con una red de formadores compuesta por: 1. Defensores públicos de oficinas especializadas de apoyo –OEA–, 2. Coordinadores académicos, 3. Defensores públicos y 4. Docentes universitarios". (Cortés Montejo A, 2017, p.112)

Ahora bien, este programa formativo que viene de describirse se complementa con la expedición en el año 2018 del Plan Nacional de Formación y Capacitación, que se actualiza y diseña de conformidad con las necesidades que evidencian los defensores públicos en las áreas jurídicas en las que prestan sus servicios y que se caracteriza de la siguiente forma:

*"En busca de este cometido, para el año que avanza, el Grupo de Capacitación e Investigación ha diseñado el presente Plan Nacional de Formación y Capacitación con las siguientes características: 1.a. Es andragógico*1. 1.b. Está diseñado para fortalecer habilidades y conocimientos en los Defensores Públicos. 1.c. Está proyectado a desarrollar competencias en los integrantes del servicio y del Sistema Nacional de Defensoría Pública. 1.d. Contempla las necesidades específicas del servicio de Defensoría Pública, detectados mediante verificación manifiesta por los Defensores del Pueblo Regionales, manifestaciones de los defensores públicos, y por experiencia in situ de los miembros de la red de formadores. 1.e. Armoniza la Ley 24 de 1992, Ley 941 de 2005, Decreto 025 de 2014 y las normas internas de la Defensoría del Pueblo, en especial el programa de promoción y divulgación de Derechos Humanos para la Paz y el Plan de Capacitación de Talento Humano de la Defensoría del Pueblo". (Dirección Nacional de Defensoría Pública, 201, p.7).*

Para el caso que ocupa el presente análisis, en materia de derecho público, especialmente en las áreas de derecho constitucional y administrativo⁴⁸, se ha estructurado un programa de formación en el cual se desarrollan componentes temáticos de diverso orden tales como las actuaciones administrativas, los procesos ordinarios y ejecutivos, las medidas cautelares, responsabilidad del Estado, actualización en contratación, el precedente aéreo y la responsabilidad médica (Dirección Nacional de Defensoría Pública, 2018, p. 54).

Si bien es cierto que estos programas deben responder pedagógicamente a los intereses de los defensores públicos y a criterios de actualización, también es cierto que los mismos deberían incorporar un enfoque que los armonice de forma adecuada con la tipología de servicios que demandan un mayor nivel de atención en cada área de prestación del servicio defensorial. En otras palabras, los programas formativos también deben orientarse por un principio de armonización que permita que sus contenidos respondan adecuadamente a las necesidades jurídicas que incorporan mayores niveles de insatisfacción y que han sido detectadas a nivel de otras instituciones, como es el caso del diagnóstico efectuado por el DNP al que se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo.

En ese sentido, debe destacarse que, por ejemplo, el énfasis formativo en responsabilidad médica encuadraría en este planteamiento, dado que la salud es una de las áreas donde se presenta un alto nivel de necesidades jurídicas insatisfechas. Adicionalmente, esta se caracteriza por ser un área de especial complejidad en el ámbito litigioso, razón por la cual se hace necesario un programa de capacitación especializado que permita al defensor prestar adecuadamente sus servicios en este tipo de casos.

Bajo este análisis, también debe resaltarse que el componente de actualización en responsabilidad del Estado resulta fundamental, toda vez que permite sentar bases generales, e inclusive, estrategias institucionalizadas de litigio que permitan plantear modelos estructurados de defensa que sean replicables en diversos casos.

Sin embargo, existen otros componentes que no resultan del todo adecuados de cara a las necesidades jurídicas que requieren de mayor atención. Este es el caso de la formación en asuntos contractuales, toda vez que en materia de contratación estatal no se evidencia la

⁴⁸ “En esta oportunidad, los temas han sido seleccionados con base en criterios de actualización en materia normativa, doctrinaria y jurisprudencial en lo administrativo y constitucional, y así también tomando como referente las sugerencias presentadas en el plan de necesidades. Esta capacitación va dirigida a 262 operadores de todas las regionales del Programa Administrativo, para desarrollarse desde el 3 de mayo hasta el 27 de julio, con una jornada académica de 2 días”. (Dirección Nacional de Defensoría Pública, 2018, p. 53).

existencia de necesidades jurídicas que justifiquen la intervención de un defensor público, toda vez que, en este ámbito, las partes involucradas normalmente cuentan con la capacidad económica que les permite sufragar con suficiencia los costos de un asesor de confianza.

Ahora bien, visto el panorama que rodea la vinculación de los defensores públicos, dentro de la investigación de campo realizada se formuló ante la Defensoría del Pueblo la siguiente pregunta con el fin de conocer las cifras actuales de capital humano vinculado a la defensoría pública:

“¿Cuántos defensores públicos se encuentran vinculados a la defensoría del pueblo? ¿Bajo qué tipo de contrato?”

En respuesta al anterior cuestionamiento la Defensoría del Pueblo indicó que para el año 2019 existió *"un total de 3.906 Defensores Públicos contratados en la actualidad, vinculados mediante contrato de prestación de servicios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 941 de 2005"*.

Este número de vinculaciones resulta relevante para efectos del presente estudio, toda vez que la capacidad de la Defensoría para dar respuesta a las necesidades jurídicas insatisfechas de forma eficiente se encuentra condicionada por la disponibilidad de defensores capacitados para dar respuesta a la demanda de servicios en el territorio nacional.

De esta forma, esta capacidad o fuerza de trabajo se encuentra determinada en parte por los beneficios que para un profesional del derecho represente la posibilidad de llevar a cabo la prestación del servicio de defensoría pública. De este modo, vale la pena preguntarse si la forma en que se encuentran planteados los esquemas de vinculación y los programas de formación que vienen de enunciarse resultan lo suficientemente conocidos o atractivos a nivel profesional para incrementar la planta de defensores disponibles y contar con mayor cobertura para la prestación del servicio defensorial.

Finalmente debe destacarse que, con ocasión del informe de rendición de cuentas presentado por la Dirección Nacional de Defensoría Pública⁴⁹ al cierre del año 2019, se llevaron a cabo una serie de actividades formativas como desarrollo del objetivo denominado

⁴⁹ Para mayor información consultar: Defensoría del Pueblo (2019) Formato de preparación de información para la rendición de cuentas. Período a reportar: 01 de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2019. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/rendiciondecuentas/assets/defensoria-publica.pdf>

“DISEÑAR, ELABORAR Y DESARROLLAR EL PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN 2019”.

Dichas actividades podrán consultarse en detalle el **ANEXO 5 – ACTIVIDADES FORMATIVAS**, sin embargo, para los propósitos del análisis desarrollado hasta el momento se consideran de especial relevancia las siguientes:

- Capacitaciones en temas de mentoring jurídico y psicosocial.
- Programas de diplomado especializados en temas agrarios y de restitución de tierras⁵⁰.
- XXV Encuentro de La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁵¹.
- Capacitaciones en temas de modernización de sistemas informativos.
- Capacitaciones en relación con la modernización de la defensa pública y la calidad del servicio⁵².

La formación en los temas de modernización que vienen de relacionarse no solamente resulta trascendental para replantear los esquemas bajo los que tradicionalmente se ha prestado el servicio defensorial, sino que resulta útil y necesaria para garantizar la debida protección de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva y crear una conciencia colectiva sobre la importancia de la gestión de calidad y la eficiencia institucional.

Ahora bien, en relación con los programas destinados a la formación en temas agrarios debe resaltarse su importancia, toda vez que se trata de un área en la que en su momento el DNP evidenció la existencia de un índice creciente de necesidades jurídicas que deben ser atendidas desde lo administrativo y lo penal. De este modo un componente de formación resulta necesario para garantizar la prestación adecuada del servicio defensorial.

⁵⁰ *“En la ciudad de Bogotá se convocaron 63 operadores, en Medellín 37 y en Santa Marta 40. Se realizaron dos sesiones presenciales de 40 horas cada una para cada una de las ciudades.”* (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 3).

⁵¹ *“Benefició a 37 profesionales administrativos y de gestión de 37 defensorías regionales”.* (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 4).

⁵² *“Se realizaron cuatro actividades que convocaban a los profesionales administrativos y de gestión y a los Defensores Regionales; dichas actividades se realizaron en la ciudad de Bucaramanga (septiembre 18, 19 y 20), Neiva (septiembre 25, 26 y 27), Manizales (octubre 23, 24 y 25 de 2019) y Cota (noviembre 13, 14 y 15 de 2019). Benefició a 210 operadores”.* (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 4).

Sin embargo, y tal como también sucede con el denominado “Encuentro de La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”, el personal que se beneficia de este tipo de programas o actividades es reducido en comparación con el personal que actualmente tiene alguna vinculación al sistema defensorial. Por otro lado, también valdría la pena preguntarse si los contenidos tratados en las capacitaciones y encuentros responden efectivamente a los ámbitos de desempeño de los defensores públicos en función de las necesidades jurídicas de los usuarios.

3. Los servicios que presta la Defensoría Pública Colombiana

Otro de los aspectos fundamentales que deben ser objeto de análisis en el presente estudio corresponde al portafolio de servicios que presta la defensoría pública. Así, en primer lugar, debe destacarse que la defensoría pública se presta de forma gratuita en favor de aquellas personas que no cuentan con capacidad económica suficiente para sufragar por su cuenta un defensor privado o de confianza.

Sin embargo, el servicio no se presta de forma gratuita en todos los casos y existen algunas excepciones previstas en el artículo 43 de la Ley 941 de 2005 de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 43. GRATUIDAD. La defensoría pública es gratuita y se prestará en favor de aquellas personas que se encuentren en imposibilidad económica de proveer la defensa de sus derechos, con el fin de asumir su representación judicial.

Excepcionalmente, la defensoría pública podrá prestarse a personas que teniendo solvencia económica, no puedan contratar un abogado particular por causas de fuerza mayor. Estos casos serán reglamentados por el Defensor del Pueblo, para lo cual se tendrán en cuenta factores como las connotaciones sociales de las personas que llegaren a solicitar la defensa, la trascendencia de los hechos del juicio criminal para la sociedad, la renuencia de los abogados particulares para representar a los implicados y las demás necesidades del proceso. En estos eventos el Defensor del Pueblo ordenará el cobro de la asistencia profesional según las tarifas que rigen el ejercicio de la profesión de abogado.

Las Defensorías Regionales o Seccionales y personeros municipales deberán corroborar de manera breve y sumaria, previamente a la designación del defensor público, la imposibilidad o incapacidad económica de la persona a quien se va a prestar el servicio, así como la necesidad del mismo”.

En lo que se refiere al portafolio o tipología de servicios que se prestan desde la Dirección Nacional de Defensoría Pública es necesario indicar que no existe una norma que defina expresamente cuáles de estos servicios deben encontrarse disponibles y ser prestados en favor de la población beneficiaria. Lo que existen son normas que atribuyen competencias específicas a las autoridades defensoriales, tal como se evidenció dentro de los puntos analizados previamente, sin embargo, se reitera, no existe un catálogo de servicios que tenga carácter o fuerza legal.

Como consecuencia, fue necesario acudir a la investigación de campo, donde de forma directa se solicitó a la Defensoría del Pueblo suministrar información sobre el portafolio de servicios disponibles para usuarios externos. De esta forma, se planteó la siguiente pregunta:

“¿Cuál es el portafolio de servicios para los usuarios externos?”

A lo cual se obtuvo la respuesta que se sintetiza en el siguiente gráfico:



***Ilustración 4. Portafolio de servicios defensoriales.
Fuente: elaboración propia.***

Frente al alcance de cada uno de estos servicios la Defensoría del Pueblo precisó lo siguiente de cara a la consulta realizada:

➤ *"REPRESENTACIÓN JUDICIAL O EXTRAJUDICIAL Representar judicial o extrajudicialmente a quienes se encuentren en imposibilidad económica o social para proveerse por ellos mismos la defensa de sus derechos, con el fin de garantizar pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública. Excepcionalmente, la defensoría pública podrá prestarse a personas que teniendo solvencia económica, no puedan contratar un abogado particular por causas de fuerza mayor. Estos casos serán reglamentados por el Defensor del Pueblo, para lo cual se tendrán en cuenta factores como las connotaciones sociales de las personas que llegaren a solicitar la defensa, la trascendencia de los hechos del juicio criminal para la sociedad, la renuencia de los abogados particulares para representar a los implicados y las demás necesidades del proceso. En estos eventos el Defensor del Pueblo ordenará el cobro de la asistencia profesional según las tarifas que rigen el ejercicio de la profesión de abogado.*

➤ *ASESORÍA Orientar e instruir al peticionario en el ejercicio y defensa de los derechos humanos, ante las autoridades competentes o antes las entidades de carácter privado, indicándole el contenido y alcance de sus derechos, las entidades a las que debe acudir, el trámite que debe seguir, y la respuesta que, de acuerdo con las obligaciones constitucionales y legales, debe garantizar la realización de sus derechos amenazados o conculcados.*

➤ *ATENCIÓN Y TRÁMITE DE QUEJAS Atender y tramitar las manifestaciones de disconformidad, reclamación o denuncia sobre amenazas o vulneraciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y abogar por la solución de las mismas ante las autoridades y los particulares que ejerzan funciones públicas o a quienes les haya encomendado la prestación de un servicio público. Además brindar información sobre el registro de las peticiones que tramita y atiende la Defensoría del Pueblo, salvo aquella que se encuentra sometida a reserva constitucional o legal.*

➤ *MEDIACIÓN DEFENSORIAL Asistir a las partes de un conflicto, con el fin de contribuir a la comprensión y análisis de los problemas que están generando la disputa, identificar los derechos en riesgo de vulneración, encontrar alternativas de solución y lograr acuerdos que satisfagan las expectativas de realización de derechos*

de las partes. Conforme al principio de solidaridad social, la Defensoría del Pueblo ofrece sus buenos oficios de mediación ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, o representen amenazas de violación de derechos humanos e infracciones al DIH; igualmente, en conflictos entre grupos sociales y de éstos con el Estado, cuando: Se presente toma de instalaciones públicas o privadas por parte de grupos o comunidades que reclaman garantías para el ejercicio de sus derechos. Se presenten motines y situaciones de hecho en los centros de reclusión. Se requiera mediación ante los actores armados por situaciones de secuestro o desaparición forzada de personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario, bloqueos económicos, amenazas y otras infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Se presenten peticiones colectivas de organizaciones cívicas y populares frente a la administración pública, o de usuarios ante empresas públicas o privadas que presten servicios públicos.

➤ *COADYUVANCIA Apoyar las peticiones que una persona, institución u organización ha hecho a las autoridades o a los particulares, cuando el interés perseguido por el peticionario sea legítimo y de cuya satisfacción dependa la vigencia y efectividad de los derechos humanos.*

➤ *LITIGIO DEFENSORIAL Interponer acciones de tutela, cumplimiento, populares y de grupo, mecanismos de búsqueda urgente de personas, habeas corpus, acciones públicas en defensa de la Constitución, de la Ley y del interés general o particular.*

El ejercicio del litigio defensorial se puede dar a través de cualquiera de las siguientes modalidades: la interposición directa y la coadyuvancia de acciones y recursos judiciales, la impugnación de los fallos judiciales, la intervención en acciones de nulidad e inexecutable por inconstitucionalidad, la insistencia en revisión, la participación en audiencias o diligencias judiciales, el seguimiento al cumplimiento de fallos judiciales y la promoción del incidente de desacato.

➤ *ADMINISTRACIÓN DEL FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS Evaluar las solicitudes de financiación relacionadas con la presentación de las acciones populares o de grupo, la consecución de pruebas y los demás gastos en que pueda incurrir al adelantar el proceso; pagar las indemnizaciones individuales a los beneficiarios de las acciones de grupo que acojan las pretensiones de la demanda; y administrar el Registro Público de Acciones Populares y de Grupo. Además brindar información sobre el registro de las Acciones*

Populares y de Grupo registradas en el Sistema de Información de la Defensoría del Pueblo.

➤ *CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. Formar y capacitar en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Acuerdo de Paz con enfoque diferencial a los servidores públicos, veedores ciudadanos, educadores y/o formadores, población perteneciente a grupos de especial protección constitucional y comunidad en general.*

➤ *CONSULTA, PRÉSTAMO Y DISTRIBUCIÓN DE PUBLICACIONES EN DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. Ofrecer el servicio de consulta, préstamo y/o distribución de documentos, libros, revistas y publicaciones relacionadas con los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario". (Defensoría del Pueblo, 2019).*

Como puede verse, el portafolio de servicios es amplio y podría afirmarse que el mismo comprende un componente pedagógico, otro litigioso y otro de asesoría general. Debe resaltarse que no existe un portafolio especializado según las áreas del derecho en las cuales se soliciten los servicios defensoriales y que no se contemplan otros elementos propios de la labor defensorial, como por ejemplo la representación para el ejercicio de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC), que resultan esenciales en todas las áreas del derecho, incluyendo el derecho administrativo, que establece la conciliación como requisito de procedibilidad en el caso del ejercicio de medios de control que tengan implícita una pretensión resarcitoria.

4. Organización Presupuestal de la Defensoría Pública

Como se mencionaba dentro de la descripción general correspondiente a la estructura institucional de la Defensoría del Pueblo, desde la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015 se tiene que esta cuenta con autonomía administrativa y presupuestal.

Por su parte, la defensoría pública al constituirse como una dirección nacional dentro de la organización institucional del despacho del Vicedefensor del Pueblo, encuentra sujeta la disposición de su presupuesto a las órdenes que anualmente profiera la Defensoría del Pueblo para el efecto.

En ese sentido, y con el fin de verificar la destinación de recursos financieros para garantizar la operación tanto de la Defensoría del Pueblo como del Sistema de Defensoría Pública, se elevaron las siguientes preguntas al Ministerio de Hacienda:

“¿Qué porcentaje de gasto público se ha destinado a financiar a la Defensoría del Pueblo en las vigencias fiscales comprendidas desde 1991 hasta el año 2018?

¿Cómo se ha destinado ese porcentaje?

¿Qué porcentaje del gasto público se destina a financiar el sistema de defensoría pública en las vigencias fiscales comprendidas desde 1991 hasta el año 2018?

¿Cómo se ha destinado ese porcentaje?”

Frente a estos interrogantes, el Ministerio de Hacienda procede a presentar la información obtenida mediante consulta en la base histórica de datos de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) y el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), la cual se presenta en la siguiente tabla:

Anexo – Cuadro Comparativo Presupuesto General de la Nación PGN vs Participación Presupuesto Defensoría del Pueblo.

Cifras en millones de \$

Año	Total Presupuesto General de la Nación - PGN (sin Deuda)	presupuesto Defensoría del Pueblo	Participación PGN vs Presupuesto Defensoría del Pueblo
1991	\$ 5,588,558	NA	NA
1992	\$ 8,842,507	NA	NA
1993	\$ 9,714,716	NA	NA
1994	\$ 11,727,908	\$ 8,636	0.1%
1995	\$ 15,323,978	\$ 14,790	0.1%
1996	\$ 19,792,825	\$ 16,929	0.1%
1997	\$ 23,321,544	\$ 23,802	0.1%
1998	\$ 26,476,631	\$ 31,200	0.1%
1999	\$ 32,798,981	\$ 35,263	0.1%
2000	\$ 34,047,346	\$ 35,479	0.1%
2001	\$ 41,349,097	\$ 37,524	0.1%
2002	\$ 43,886,540	\$ 45,755	0.1%
2003	\$ 44,430,253	\$ 44,925	0.1%
2004	\$ 54,819,021	\$ 45,414	0.1%
2005	\$ 61,917,125	\$ 64,579	0.1%
2006	\$ 66,993,053	\$ 84,802	0.1%
2007	\$ 77,859,358	\$ 118,663	0.2%
2008	\$ 86,406,841	\$ 152,172	0.2%
2009	\$ 105,011,155	\$ 175,277	0.2%
2010	\$ 109,868,164	\$ 232,102	0.2%
2011	\$ 116,155,351	\$ 236,094	0.2%
2012	\$ 129,208,189	\$ 304,216	0.2%
2013	\$ 144,419,692	\$ 317,788	0.2%
2014	\$ 156,009,037	\$ 381,167	0.2%
2015	\$ 160,617,956	\$ 452,212	0.3%
2016	\$ 210,426,138	\$ 471,949	0.2%
2017	\$ 179,309,118	\$ 454,050	0.3%
2018	\$ 185,330,232	\$ 522,760	0.3%

*Fuente: Base de datos histórica Presupuesto General de la Nación DGPPN para los años 1991 hasta el año 2009

** Fuente: Sistema de Información Financiera SIIF - Nación para los años 2010 hasta el año 2018

Tabla 3. Consolidado Presupuesto Defensoría del Pueblo
Fuente: Derecho de Petición – Ministerio de Hacienda (2019)

Para los años 2019 y 2020 el presupuesto general asignado a la Defensoría del Pueblo fue de \$532.214.521.932 y \$596.953.492.653 respectivamente⁵³, evidenciando desde el año 2017 una tendencia estabilizadora en cuanto al crecimiento progresivo y moderado del presupuesto asignado, lo cual es importante en la medida en que refleja cómo ha funcionado la distribución de los recursos del erario respecto de la Defensoría del Pueblo luego de la expedición del Acto Legislativo de 02 de 2015.

⁵³ Para mayor información, remitirse a:

<https://www.defensoria.gov.co/es/public/Gestionycontrolinstitucional/6940/Presupuesto-general-asignado.htm>

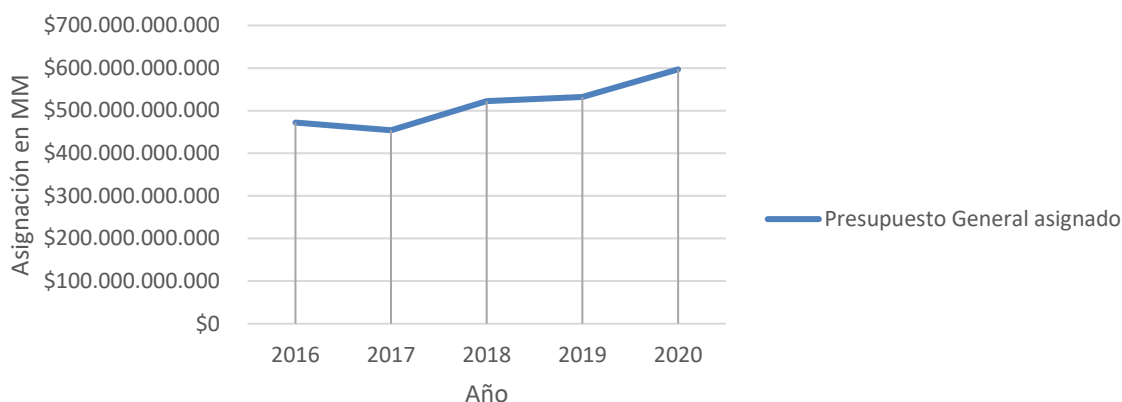


Ilustración 5. Asignación presupuestal Defensoría del Pueblo
Fuente: elaboración propia.

El panorama podría parecer alentador, sin embargo, sería necesario hacer una verificación respecto de las asignaciones presupuestales realizadas a las otras entidades que se encuentran encargadas de la prestación del servicio de administración de justicia para verificar si las mismas se han realizado de forma proporcional y atendiendo las necesidades identificadas institucionalmente.

Por otro lado, debe señalarse que de la información remitida el Ministerio de Hacienda no indica la destinación que se realiza de este presupuesto general⁵⁴ en relación con el Sistema de Defensoría Pública. Sin embargo, se pudo constatar⁵⁵ que anualmente se establecen las siguientes apropiaciones presupuestales de carácter general para el funcionamiento del sistema defensorial:

Año	Rubro
2016	\$ 168.153.000.000
2017	\$ 198.132.500.000

⁵⁴ Debe aclararse que dentro de este acápite no se realizará un análisis del presupuesto desagregado de cada año, toda vez que la información que aquí se presenta tiene un carácter general que escapa a un estudio detallado en materia de finanzas públicas.

⁵⁵ Para mayor información consultar: Defensoría del Pueblo (2019), Parte II – XXVI Informe de Gestión 2018. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVI-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso-Parte-II.pdf> ; Defensoría del Pueblo (2018), Parte II – XXV Informe de Gestión 2017. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXV-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso-Parte-II.pdf> ; Informes de Planeación Presupuestal disponibles en: <https://www.defensoria.gov.co/es/public/Gestionycontrolinstitucional/1146/Planeaci%C3%B3n-presupuestal.htm>

Año	Rubro
2018	\$ 205.850.854.589
2019	\$ 204.989.525.000
2020	\$ 211.140.000.000

Tabla 4. Asignación Presupuestal para la Defensoría Pública⁵⁶
Fuente: elaboración propia.

De la información expuesta en la tabla es posible observar que la inversión destinada al financiamiento del Sistema de Defensoría Pública ha guardado una proporción que oscila entre el 35% al 38% sobre la totalidad del presupuesto General de la Defensoría del Pueblo, porcentaje que se ha mantenido estable desde el año 2016. Puede afirmarse entonces que la estabilidad que caracteriza la asignación del presupuesto general de la Defensoría del Pueblo también se refleja en la asignación destinada a la financiación de la defensoría pública, tal como se evidencia en el siguiente gráfico:

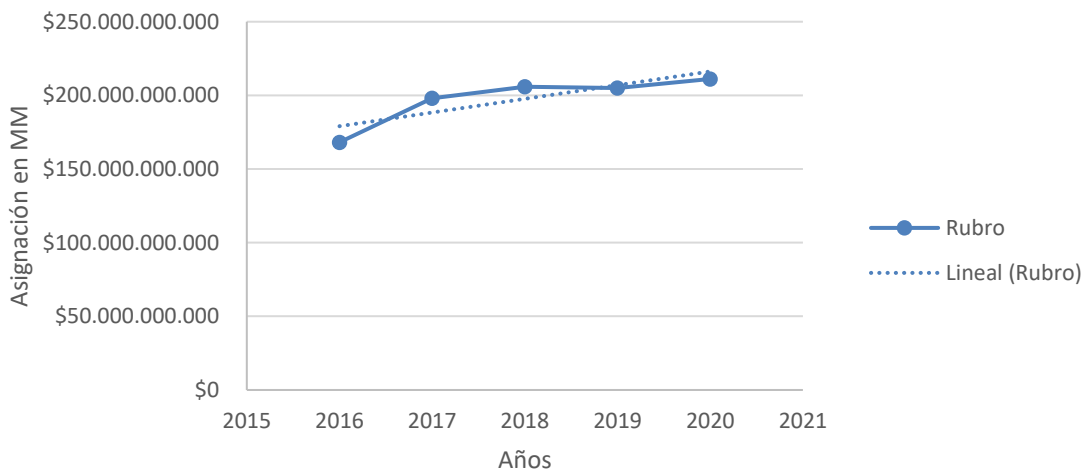


Ilustración 6. Comportamiento de la asignación presupuestal
Fuente: elaboración propia

⁵⁶ Para mayor información consultar:
<https://www.defensoria.gov.co/es/public/Gestionycontrolinstitucional/6940/Presupuesto-general-asignado.htm>

Sin embargo, a pesar de esta tendencia, es necesario preguntarse si el porcentaje destinado a la financiación del sistema defensorial permite que este pueda funcionar adecuadamente en pro de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Ello en razón a que el índice de asignación del presupuesto específico para la defensoría pública no muestra una tendencia que crezca de forma paralela con la asignación general que se realiza para la Defensoría del Pueblo. En ese sentido, la gestión presupuestal es estable, pero con un crecimiento de tendencia lineal (no exponencial).

Por lo demás, no existe claridad en cuanto a los criterios que adopta la Defensoría del Pueblo para realizar las asignaciones respectivas. Sin embargo, se reitera la importancia de que las mismas se han mantenido bajo una línea progresiva, sin evidenciar retrocesos que generen un desequilibrio económico que afecte la estabilidad en la prestación del servicio defensorial.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que con la expedición del Decreto 2411 de 2019 *“por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”* establece en su artículo 86 que para efectos de la administración y funcionamiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública se asignarán recursos con base en el principio de programación integral previsto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto:

“ARTÍCULO 86. De la Administración y Funcionamiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Con base en la transferencia realizada para el desarrollo del Sistema Nacional de Defensoría Pública, serán imputables a la misma los gastos de funcionamiento que garanticen el debido desarrollo de los postulados previstos en la Ley 941 de 2005, con base en el principio de programación integral previsto en el artículo 17 del Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

Ahora bien, el mencionado principio de programación integral se define como aquel por virtud del cual todo programa presupuestal debe incorporar de forma simultánea gastos de inversión y de funcionamiento:

ARTICULO 17. PROGRAMACIÓN INTEGRAL. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

PARÁGRAFO. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (Ley 38/89, artículo 13).

El reconocimiento expreso del principio de programación integral resulta determinante, puesto que anteriormente no existía una directriz o precedente que de manera específica definiera la forma en que se debía realizar la asignación presupuestal para el sistema defensorial. De esta forma, la consagración normativa expresa de este principio constituye un avance en cuanto al fortalecimiento de la estructura orgánica de la defensoría en su componente presupuestal; sin embargo, vale la pena preguntarse si la inclusión de este principio resulta suficiente para garantizar la sostenibilidad financiera de la defensoría pública y el aumento progresivo de las asignaciones presupuestales como objetivo a futuro.

5. Barreras para el funcionamiento de la Defensoría Pública en Colombia

Para completar el panorama de la defensoría pública en Colombia, en el presente acápite se exponen las principales barreras que han afectado su funcionamiento y que se consolidan como los mayores desafíos de cara a la protección de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Así las cosas, para efectos del presente análisis, se tendrá en cuenta que los obstáculos o barreras de acceso a la justicia pueden definirse como el conjunto de situaciones o circunstancias que afectan la institucionalidad y los recursos con que cuenta el ordenamiento jurídico para garantizar que la población pueda acceder a la administración de justicia para obtener la tutela efectiva de sus derechos.

Ahora bien, a nivel doctrinal reiteradamente se han identificado los siguientes obstáculos o barreras:

- **Barreras económicas:** comprenden los costos que se generan al acceder a la administración de justicia, tales como honorarios de abogados, honorarios de peritos, pago de costas procesales, notificaciones, escrituras públicas, diligencias notariales, tasas judiciales, entre otros. Dentro de este tipo de barrera también se encuentran los costos que lleva implícito el hecho de acudir a la administración de justicia, tales como transporte, fotocopias, asesoría jurídica previa (USAID, 2011, pp. 18 - 19), presentación de copia digitalizada en CD de demandas, entre otros.
- **Barreras lingüísticas:** resultan determinantes en países multiculturales como el nuestro. Se relaciona con aquellos supuestos en que las autoridades instituidas para administrar justicia ejercen sus competencias en el idioma oficial, sin embargo, en ciertas ocasiones este no es completamente comprensible para aquellos colectivos de personas que se identifican con otro tipo de lenguas y dialectos. Esta situación se agrava en el campo de lo jurídico, toda vez que la alta tecnicidad de sus conceptos y normas dificulta que se realice una traducción exacta a otras lenguas, generando vacíos e imprecisiones que terminan por obstaculizar el derecho de acceso a la justicia (USAID, 2011, pp. 18 - 19).
- **Barreras culturales:** que se concretan en la prevalencia que normalmente se reconoce a las normas, principios e instituciones que constituyen el sistema de justicia formal por sobre otros tipos de sistemas de justicia que funcionan en el territorio (USAID, 2011, pp. 18 - 19).
- **Barreras geográficas:** se constituyen como obstáculos de orden físico que generan una distribución territorial asimétrica de las instituciones encargadas de prestar el servicio de administración de justicia que dan lugar a que la población ubicada en determinados territorios no encuentre los medios para poder acercarse (físicamente) y solicitar la tutela efectiva de sus derechos. Tal como lo señala la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), las fallas en la distribución en los mapas de justicia generan que el acceso se concentre en algunas zonas y se disperse en otras, que quedan marginalizadas y desprotegidas ante la carencia de instituciones y servicios (principales y complementarios) que suplan adecuadamente la demanda de justicia en el territorio (CEJ, 2016, p. 37).

- **Barreras por falta de información**⁵⁷: hacen referencia a aquellos supuestos en los cuales la población no cuenta con datos de fondo, suficientes y adecuados para comprender los procedimientos, etapas, recursos, acciones y demás instrumentos con que cuenta el ordenamiento jurídico para garantizar la tutela efectiva de los derechos⁵⁸.
- **Barreras en la oferta de justicia**: se traducen en una distribución y disponibilidad insuficiente de instituciones, oficinas, servidores, comunicaciones y recursos de calidad de cara a la demanda de justicia en un determinado sector (USAID, 2011, pp. 18 - 19). En ese sentido, las barreras en la oferta se traducen como un desequilibrio entre un número creciente de necesidades y un índice neutro (o decreciente) de servicios de administración de justicia⁵⁹.
- **Barreras por falta de coordinación institucional**: consiste en una falta de alineación entre los planes estratégicos de desarrollo de los órganos judiciales y los programas y planes de otras instituciones (como el caso de la defensoría pública) que da lugar a que los servicios y recursos ofrecidos a la población se encuentren desarticulados y, consecuentemente, no resulten eficientes para garantizar la tutela efectiva de los derechos.

⁵⁷ “Como se revela en el esquema, el conflicto supone una “necesidad jurídica” frente a la cual la persona (o a veces el Estado, de manera oficiosa) tiene que actuar. Sin embargo, existe una primera barrera cognitiva que le impide a los individuos o a los grupos reaccionar. La existencia o no de una necesidad jurídica para las personas depende de una cierta calificación que ellas tienen que ser capaces de hacer; los “problemas jurídicos” (como expresión de la negación o restricción de derechos e intereses) son construcciones sociales que se hacen a partir de hechos puros. Para que los hechos sean interpretados como una “necesidad” y, por tanto, como violaciones de derechos e intereses, se requiere que existan normas sociales y jurídicas, que las personas las conozcan y que tengan el suficiente empoderamiento social y personal para reconocer la existencia del daño, darle un nombre, reclamar por él y designar a un responsable²⁴. Esta actitud primaria va desde el reconocimiento del daño hasta la reclamación de su reparación. Exige, por parte de las personas, conocimiento y capacidad de acción.” Uprimny, R., La Rota, M. E., Lalinde, S., & López, D. E. (2012). Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia Marco conceptual y metodológico. p. 15. Recuperado de: <http://conciliacion.gov.co/portal/Portals/0/Dejusticia-Marco-conceptual-y-metodologico.pdf>

⁵⁸ Para el caso del presente estudio vale especialmente la pena llamar la atención sobre el estado de desinformación generalizada que existe sobre el alcance de los servicios de defensoría pública: de manera general, este tipo de servicio se ha asociado a la prestación de asistencia jurídica gratuita en materia de derecho penal y de familia, haciendo que la población no acuda a solicitar servicios en otras áreas de gran complejidad, como es el caso del derecho administrativo.

⁵⁹ “A nivel nacional existen 11,6 jueces por cada 100.000 habitantes, 8,2 defensores públicos por cada 100.000 habitantes, 12 fiscales por cada 100.000 habitantes⁸⁴ y 2,6 comisarías de Familia por cada 100.000 habitantes⁸⁵. Esto puede ser indicativo de la disparidad entre instituciones y un déficit de oferta complementaria necesaria para el cumplimiento de las decisiones judiciales. Si se tiene en cuenta que la distribución de autoridades no siempre es homogénea, esta disparidad puede acentuarse y dejar jueces sin soporte para ejecutar sus sentencias. Como se estableció en el capítulo de acceso, la asimetría entre el mapa judicial con los mapas de las demás instituciones eventualmente puede representar un obstáculo, pero esta vez, para la fase de ejecución. Además, son pocos los jueces que le hacen seguimiento a sus decisiones judiciales para lo cual la Rama Judicial no ha desarrollado las capacidades requeridas.” (CEJ, 2016, pp. 137 – 138).

- **Barreras generadas en la situación de pobreza:** la pobreza, entendida como una denegación sistemática de opciones y oportunidades que desconocen la dignidad humana y afectan la capacidad para participar efectivamente en sociedad (ONU, 1998), genera círculos viciosos o trampas⁶⁰ que resultan imposibles de superar para la población atrapada en ese tipo de dinámica. Dentro de dichas trampas, se encuentran aquellas que impiden y dificultan a las personas más pobres el acceso a las instituciones encargadas de prestar el servicio de administración de justicia y la debida satisfacción de sus necesidades jurídicas (Alves, 2008, p.149), que usualmente se encuentran conectadas con alguna prestación de carácter económico o social cuyo reconocimiento y protección redundaría en el mejoramiento de su calidad de vida.
- **Otras barreras:** que comprenden situaciones como la inseguridad que deben enfrentar ciertas personas y que termina por cohibirlas de acceder a la administración de justicia, la existencia de una sensación generalizada de desconfianza hacia las instituciones públicas y hacia sus operadores, la pérdida de legitimidad de los jueces, los costos y demoras excesivas en el marco de los procesos, la infraestructura física donde operan los servicios de administración de justicia que en ocasiones es insegura y no totalmente accesible y la prestación de servicios en horarios que no se adecuan a las necesidades de la población. (Uprimny, R., La Rota, M. E., Lalinde, S., & López, D. E, 2012, pp. 19 - 20).

Los obstáculos o barreras que vienen de presentarse tienen un **carácter general** y afectan a toda la institucionalidad dispuesta dentro de un ordenamiento determinado para garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva y, consecuentemente, el análisis sobre su alcance no debe entenderse como exclusivamente circunscrito a la situación de las entidades que pertenecen al poder judicial o que ejercen funciones judiciales.

Ahora bien, las barreras que vienen de describirse tienen una indiscutible incidencia sobre los sistemas de defensoría pública, puesto que se trata de obstáculos que afectan a todos los sujetos e instituciones relacionados con la administración de justicia. Sin embargo, de

⁶⁰ Las mencionadas trampas de la pobreza pueden definirse como el conjunto de elementos de orden social, económico, político, educativo, geográfico, cultural, e institucional, en razón de los cuales las personas y sus familias quedan atrapadas en la pobreza durante generaciones. (Núñez & Cuesta, 2006, p. 6).

forma paralela se han identificado algunos **obstáculos de carácter específico** que afectan la prestación del servicio defensorial y entre los cuales se destacan los siguientes:

1. *“Dificultades presupuestales. Las limitaciones en los recursos presupuestales han generado que se siga dependiendo en muchos aspectos de la ayuda internacional, lo cual incluye tanto elementos técnicos, como lentitud en el mejoramiento de honorarios. En el primer aspecto se observa que los defensores públicos no disponen de elementos mínimos necesarios, como por ejemplo, oficinas de trabajo, auxiliares, computadores, etcétera, lo cual conlleva que no apliquen toda su capacidad creativa al ejercicio del derecho de defensa. La baja remuneración conlleva a la búsqueda de otras fuentes de recursos, lo cual dispersa así mismo su capacidad profesional.*
2. *La falta de defensores permanentes. El hecho de no existir defensores de carrera, que puedan dedicarse exclusivamente al servicio de la defensa pública, implica que atiendan con mayor determinación los procesos en que actúan como abogados privados, los cuales perfectamente pueden proveerles mejores recursos. Por lo demás, no existe un sentido de pertenencia institucional, de manera que se sientan como verdaderos representantes de una institución, sino que advierten en la defensa pública una alternativa laboral ante circunstancias adversas.*
3. *El distanciamiento respecto de los demás operadores judiciales. La capacitación que se imparte a los defensores públicos no involucra a los demás operadores del espacio judicial, lo cual genera distanciamiento profesional que, si bien puede acentuar el sentido adversarial del procesamiento, también se resuelve en situaciones inadecuadas para los intereses de la administración de justicia, como la coexistencia de interpretaciones de las instituciones procesales completamente incompatibles, y rivalidad profesional entre los distintos operadores, particularmente con los jueces”* (Cortés Montejo A. 2017, pp. 115-116).

Así mismo, se destaca como obstáculo específico la implementación de reformas legales en el ámbito defensorial sin haber surtido procesos previos de consulta o socialización entre los operadores del sistema:

“El advenimiento de reformas legales inconsultas de la Defensa Pública. Una de las situaciones que hizo mejorar la defensa pública en el país fue el haber podido intervenir

directamente en el proceso legislativo que concluyó con las leyes mediante las cuales se implementó el sistema acusatorio. Sin embargo, con posterioridad a la Ley 906 de 2004 y a la 941 de 2005, la Defensoría Pública no ha sido consultada acerca de las reformas que impactan el procesamiento penal en Colombia. (Cortés Montejó A. 2017, pp. 117).

También, deben destacarse como obstáculos o barreras aquellos relacionados con la (i) percepción de la defensoría pública como una opción laboral no del todo adecuada, (ii) que existen situaciones de orden público que afectan la prestación del servicio, (iii) la carencia de recursos tecnológicos para fomentar las comunicaciones entre los defensores y el nivel central, (iv) la insuficiencia del recurso humano y (v) las falencias en la infraestructura física para prestar un servicio de calidad (USAID, 2011, p.42).

En todo caso, y para concluir este punto, es necesario señalar que los obstáculos que vienen de exponerse no constituyen barreras insalvables y, en la medida en que se adopten medidas con enfoque integral y exista un proceso de consolidación, reformulación y armonización con enfoque de optimización y articulación interinstitucional para cada una de las entidades que son competentes para prestar el servicio de administración de justicia, lo cual por supuesto incluye a las defensorías públicas.

Habiendo explorado los principales elementos que integran la estructura del servicio de defensoría pública colombiano puede afirmarse a manera de síntesis lo siguiente:

- Si bien no existe un funcionamiento administrativo y presupuestal autónomo, sí existe todo un engranaje que, bajo un modelo de desconcentración institucional, permite la prestación del servicio en distintos niveles territoriales y con diversas coberturas en cuanto a la oferta de servicios y de áreas jurídicas.
- Existe una tendencia estable en cuanto a la asignación de los recursos financieros que permiten sostener presupuestalmente la prestación de este tipo de servicios.
- Así mismo, se evidencia que, de forma gradual, la estructura de los elementos implicados en la prestación del servicio defensorial tiende a incorporar componentes

de gestión de calidad, tecnificación y flexibilización, especialmente en lo relacionado con la vinculación y formación de los defensores públicos.

Ahora bien, es necesario preguntarse si, con base en los que viene de afirmarse, es posible categorizar a la Defensoría Pública colombiana dentro de alguno de los modelos de gestión judicial que fueron abordados en el marco teórico de la presente investigación y si la estructura actual tiene la capacidad institucional y operativa para dar respuesta a la demanda de servicios para la satisfacción de necesidades jurídicas insatisfechas.

Para dar respuesta a las cuestiones que vienen de plantearse, en la siguiente parte de la tesis se estudiará un caso que resulta paradigmático a efectos de la presente investigación: el de las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado y la disposición actual del sistema defensorial en el área del derecho administrativo para atenderlas.

TERCERA PARTE: LAS NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS Y LA DEFENSORÍA PÚBLICA EN DERECHO ADMINISTRATIVO⁶¹

Habiendo sido abordada en el capítulo anterior la estructura general de la defensoría pública colombiana en la presente parte de la investigación se buscará determinar si esa estructura responde a un modelo de gestión determinado y si incorpora la capacidad para responder y mitigar las denominadas necesidades jurídicas insatisfechas, en especial en áreas de alta complejidad como es el caso del derecho administrativo.

Tal como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, el hecho de realizar un estudio enfocado en el alcance que tiene la prestación del servicio de defensoría pública en el área del derecho administrativo busca exponer y comprender algunas de las realidades que en la actualidad permean el contexto en que se materializan los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva en las relaciones de la ciudadanía con el Estado.

De esta forma, como punto de partida del análisis que se va a realizar en esta parte del trabajo, deben tenerse en cuenta los siguientes factores clave:

- (i) El índice de necesidades jurídicas relacionadas con el Estado es de aquellos que reflejan un mayor porcentaje de insatisfacción. Tal como lo ha identificado el Departamento Nacional de Planeación (DNP), del 100% de las necesidades jurídicas ventiladas en sede de lo contencioso administrativo como consecuencia de algún conflicto generado con el Estado, tan sólo un 21,8% son atendidas de forma adecuada y satisfactoria. (DNP, 2017). Para ello, se puede consultar el **ANEXO 6 – ENCUESTA DE NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS.**

⁶¹ Parte de los elementos conceptuales que se exponen en el presente capítulo fueron objeto de desarrollo en el artículo denominado “Acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y defensoría pública: el caso de las necesidades jurídicas insatisfechas relacionadas con el Estado”, de autoría de la estudiante y que fue publicado en el año 2019 por la Editorial de la Universidad del Rosario como documento de investigación crítica. Para mayor información revisar: Nieto Rodríguez M.A (2019), “Acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y defensoría pública: el caso de las necesidades jurídicas insatisfechas relacionadas con el Estado”, Documento de Investigación Crítica, Facultad de Jurisprudencia, Maestría en Derecho Administrativo, Universidad del Rosario, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/19285/Juris%2081%20web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- (ii) Las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado en la actualidad han traspasado la frontera de lo estrictamente legal para dar paso a una importante faceta prestacional. Lo anterior se manifiesta en la transformación paulatina que ha experimentado la función de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que, tal como lo indican los profesores Restrepo y Aprile (2019), ha pasado de la aplicación estricta del principio de legalidad a casos concretos al reconocimiento de prestaciones que le consolidan como una auténtica institución de defensa social:

“La jurisdicción contencioso-administrativa nace con la función básica de controlar la legalidad del obrar administrativo, aplicando el derecho administrativo y los principios que lo informan. Esta afirmación tan elemental hoy debe leerse bajo la óptica del compromiso político y jurídico que todo Estado social de derecho asume para la realización de los derechos fundamentales, lo que ha conllevado a que los jueces de esta jurisdicción se conviertan en garantes indispensables de los derechos de los particulares y de los intereses generales. En efecto, el sustento primario de la función administrativa hoy se orienta hacia la protección de los derechos fundamentales y, en este sentido, cada vez con más frecuencia, los jueces son llamados a resolver asuntos relacionados con problemáticas de derechos, de tal manera que la jurisdicción de lo contencioso administrativo opera como “institución de defensa social” para protegerlos. 108.” (Restrepo y Aprile. 2019, p. 85).

- (iii) Los principios derivados de los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁶² proyectados a 2030 se han incorporado paulatinamente en los estudios y diagnósticos que se han adelantado por las autoridades nacionales en materia de necesidades jurídicas insatisfechas y han dado lugar a que se reconfigure el alcance que tradicionalmente se había atribuido a los derechos de acceso a la

⁶² “Los [Objetivos de Desarrollo Sostenible \(ODS\)](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/) constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. En 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la [Agenda 2030](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/) para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzar los Objetivos en 15 años”. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

justicia y a la tutela judicial efectiva, que ahora se consolidan como pilares del desarrollo al relacionarse directamente con el ODS 16⁶³ (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas).

Ahora bien, bajo estos factores clave, la figura de la Defensoría Pública resulta determinante puesto que se trata de una institución que configura uno de los medios a través de los cuales es posible materializar el acceso efectivo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en la medida en que, bajo la perspectiva de los ODS, permite conectar una necesidad jurídica insatisfecha relacionada con el Estado con la institucionalidad encargada de proveer la tutela judicial correspondiente y así dar respuesta a las necesidades jurídicas que se suscitan en este ámbito.

Por tal razón, la forma en que se encuentra estructurada la defensoría pública resulta esencial, puesto que de ello depende (i) la consideración sobre su legitimidad⁶⁴ como institución social diseñada para materializar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva y (ii) la capacidad institucional que incorpora para responder de forma eficaz a la demanda de necesidades jurídicas en un área concreta, en este caso, el derecho administrativo.

Así las cosas, dentro de esta parte de la investigación se abordará el concepto general de las necesidades jurídicas y a renglón seguido se estudiarán las principales necesidades jurídicas insatisfechas en el área del derecho administrativo; en segundo lugar se analizará la forma en que se encuentran estructurados los servicios que presta la defensoría pública en el área del derecho administrativo y en tercer lugar, se expondrá un análisis sobre la percepción del diseño institucional actual del servicio defensorial, de manera general y en el área de derecho administrativo. Paralelamente se buscará determinar cuál es el modelo de gestión

⁶³ Por medio de este objetivo se pretende “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. Recuperado de: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf

Para ello, dentro de una de las metas específicas que deben alcanzarse consiste en “16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

⁶⁴ “De acuerdo con Lipset, “La legitimidad implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas o convenientes para la sociedad”. Cuando se traslada este factor al estudio del poder judicial, al menos en países como Colombia, se advierte que la noción de legitimidad cobra un significado todavía más especial en la medida que el activismo de los jueces es un asunto notable, sobre todo en materia de protección de derechos” (Restrepo y Aprile. 2019, p.84).

que determina la estructura institucional de la defensoría y si, en efecto, dicha estructura es apta para dar respuesta a las necesidades jurídicas insatisfechas derivadas de la relación ciudadanía – Estado.

Para la construcción del análisis que se presenta a continuación se acudió a diferentes fuentes doctrinales, y especialmente a aquellos estudios que han adelantado instituciones como el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) y a información obtenida como parte del desarrollo de un proceso de investigación por virtud del cual se llevó a cabo (i) la aplicación de encuestas virtuales a estudiantes de derecho, abogados y defensores públicos con el fin de conocer su perspectiva sobre el funcionamiento del sistema y (ii) la presentación de derechos de petición en la modalidad de información ante distintas entidades públicas.

De este modo, en los siguientes acápites lo que se pretende es contrastar la realidad objetiva de las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado frente a la estructura con que cuenta el servicio defensorial para atenderlas, y así determinar la existencia o no de elementos que contribuyan a la materialización efectiva de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

CAPÍTULO 1. NECESIDADES JURÍDICAS

1. Aproximación al concepto de las necesidades jurídicas

Son múltiples y variadas las formas en que se ha definido y contextualizado el concepto de necesidades jurídicas. Así, en primer lugar, se ha reconocido que esta noción implica la existencia de una problemática o conflicto que requiere la intervención de un tercero para obtener su efectiva satisfacción (La Rota, M. E., Ordóñez, S. L., Santa Mora, S., & Yepes, R. U, 2014, p.32) y que para ser caracterizada como jurídica requiere que su origen también tenga una naturaleza jurídica y que constituya la causa principal de un conflicto entre los derechos, potestades, prerrogativas e intereses que han sido reconocidos (o cuyo reconocimiento se busca obtener) a uno o varios sujetos específicos:

“De la definición de acceso a la justicia constatamos que el elemento de necesidades jurídicas es central, al tratarse del requerimiento al que debe responder el sistema de justicia. El contenido de este concepto depende de dos elementos esenciales que explican el paso de un problema social cualquiera a un problema jurídico y, a su turno, a una necesidad jurídica. Primero, al ser jurídico, cualquier problema social debe versar sobre la existencia de un derecho constitucional, legal, jurisprudencial, administrativa o contractualmente reconocido. Y segundo, ese problema, para que se considere una necesidad jurídica debe suponer un conflicto –una situación contenciosa entre dos o más partes– sobre la titularidad de ese derecho o sobre alguna circunstancia que afecta el goce y disfrute del mismo”. (La Rota, M. E., Ordóñez, S. L., Santa Mora, S., & Yepes, R. U, 2014, p. 31).

Por su parte, el profesor Peña Sandoval ha identificado a las necesidades jurídicas como un concepto cuantitativo⁶⁵ por medio del cual es posible medir la proporción de conflictos sobre los derechos de los ciudadanos.

Así mismo, las necesidades jurídicas han sido caracterizadas en diversos estudios con diferentes objetivos y alcances; sin embargo, como elemento común a todos estos se evidencia la existencia de una situación que requiere de asistencia jurídica para su efectiva resolución:

“Se han hecho muchas encuestas para medir las NJI en el mundo. Uno de los países pioneros en esta materia fue Estados Unidos. La American Bar Association (ABA) definió las NJ como “situaciones, eventos, o dificultades [...] que suscitan cuestiones legales y que cubren un rango amplio de problemáticas en las cuales la representación legal puede ser apropiada”². La encuesta de la ABA fue aplicada a 3087 hogares y ofrecía cuatro rutas respecto a las NJ: 1) no se hizo nada al respecto; 2) se buscó solucionarla por sí mismo; 3) se acudió al sistema de justicia. 4) se consultó a un profesional no-legal. El resultado fue que

⁶⁵ “Las necesidades jurídicas (NJ) son un concepto desarrollado en el mundo para medir la proporción de conflictos sobre los derechos de los ciudadanos que han sido insatisfechos. Por lo anterior, el término que se utiliza es necesidades jurídicas insatisfechas (NJI)”. (Peña Sandoval, 2018, pp. 186).

47 % de los encuestados de bajos ingresos reportaron haber tenido NJ, mientras que el 52 % de los ciudadanos con ingresos medios declararon NJ.

En un estudio en Argentina, las necesidades jurídicas existen “cuando una persona tiene un problema jurídico que requiere la prestación de un servicio jurídico” (Pujo et ál., 2004, p. 10). Esta encuesta fue aplicada a 200 hogares. Las rutas analizadas fueron: 1) acceder a servicios jurídicos de abogados públicos o privados, y 2) no acceder a servicios jurídicos. El resultado fue que el 98,55 % de las NJ fueron insatisfechas, es decir, que solo en 1,45 % de los problemas jurídicos se accede a los servicios jurídicos de un abogado. El promedio de NJ fue de 11,37 en los hogares.

En Canadá, la National Survey of the Civil Justice Problems of Low and Moderate Income Canadians: Incidence and Patterns (Currie, 2005) no tuvo en cuenta el concepto ortodoxo de nj, sino que preguntó a las personas si habían tenido problemas que fueran difíciles de resolver, con base en un listado predeterminado de conflictos que tienen aspectos jurídicos y posibles soluciones jurídicas. El resultado obtenido fue que el 47,7 % de las personas tuvieron problemas relacionados con el derecho. El porcentaje de problemas no resueltos fue 33,9 %, de los cuales el 46 % empeoró. En esta encuesta, no se manejaron rutas de atención para satisfacer los problemas” (Peña Sandoval, 2018, pp. 186 - 187).

Colombia no ha sido ajena a este tipo de diagnósticos y desde el año 2008 se han venido implementando algunos estudios por diversas organizaciones sobre el alcance de las necesidades jurídicas y su nivel de insatisfacción. De este modo, se destacan estudios como los realizados por FEDESARROLLO (2008), la CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA (2010), la CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ (2013) y DEJUSTICIA (2014), en los cuales se establecieron los elementos generales que determinan la estructura de las necesidades jurídicas, se determinaron distintos instrumentos metodológicos para su identificación y caracterización y se construyeron índices destinados a la medición de los niveles de satisfacción en los siguientes términos:

“En 2008, Fedesarrollo realizó una Metodología para la Identificación de Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflictos. Allí, las NJ hacen alusión a situaciones, eventos o dificultades que requieren de una solución jurídica. Las necesidades de resolución de conflictos implican la existencia de un conflicto (oposición, choque o enfrentamiento) entre las partes involucradas. La encuesta fue aplicada a 400 hogares en los municipios de Bucaramanga, Buenaventura y Ciénaga. Las rutas de acción se dividieron en: 1) si acudió a alguien (instituciones formales, informales, otros); 2) no hizo nada; 3) si le ocurriera, acudiría ante alguien o no. El resultado fue que el 58,5 % de los encuestados manifestó tener una necesidad de resolución de conflictos. Las necesidades insatisfechas de resolución de conflictos tienen resultados diferentes, dependiendo de la categoría. En conflictos de vivienda fueron el 24,9 %; salud, 26,1 %; y seguridad, 10,9 % (Fedesarrollo, 2008).

En 2010, la Corporación Excelencia en la Justicia diseñó y aplicó una encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas en Chía y Armenia. Las NJ fueron definidas como:

Aquellas necesidades que tienen las personas, especialmente de escasos recursos, de hacer valer sus derechos ante el sistema de justicia, entendido este como el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, que incluye también la intervención de autoridades administrativas con competencia para resolver problemas jurídicos, y para lo cual se requiere de asesoramiento legal. (Corporación Excelencia en la Justicia, 2010, p. 69) (p. 188)

(...)

En 2013, el Ministerio de Justicia y del Derecho contrató a la Cámara de Comercio de Bogotá para realizar la Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas. Los resultados fueron publicados por la Cámara de Comercio de Bogotá (2013) y, posteriormente, con base en los mismos datos, Dejusticia hizo un análisis (2014). La encuesta conceptualizó las NJ identificadas como ‘las situaciones contenciosas de relevancia jurídica que requieren la intervención del administrador de justicia para su resolución’, por esa razón no comprende necesidades sociales de los encuestados que no son de

carácter jurídico o contencioso” (Cámara de Comercio de Bogotá, 2013, p. 16). Las rutas que se diseñaron para la encuesta incluyen: 1) no hacer nada con respecto al conflicto porque se resigna; 2) intentar un arreglo directo con la contraparte; 3) acudir a particulares que ofrezcan acompañamiento en la resolución del conflicto; 4) acudir a rutas institucionales y procesales más formales (administrativas o judiciales) frente a las cuales puede presentar su reclamo y esperar la solución del conflicto (La Rota et ál., 2014, p. 22). Los resultados indicaron que dos de cada cinco personas de la población urbana colombiana mayor de edad sufrieron alguna NJ en los últimos cuatro años. Aplicando el concepto de la pirámide de la litigiosidad, se afirma que: 1) las necesidades jurídicas declaradas fueron de 8,1 millones; 2) las necesidades jurídicas efectivas fueron de 5,9 millones; 3) las necesidades jurídicas presentadas fueron 2,6 millones. Las NJI se ubican entre 43 % y 48 % de las NJ declaradas para la población en general”. (Peña Sandoval, 2018, pp. 188 - 189).

De esta forma puede evidenciarse que, a pesar de los distintos enfoques que incorporan cada uno de los estudios, el concepto de necesidades jurídicas a nivel nacional se había estructurado sobre la base de dos elementos cardinales: (i) la existencia de una circunstancia, situación o conflicto de orden jurídico y (ii) la necesidad de intervención de un agente o institución con el fin de obtener una solución. En ese sentido, los conflictos o situaciones de orden personal y social, la situación económica de las personas involucradas y la existencia de mecanismos de autocomposición de controversias quedaron excluidos del concepto de necesidades jurídicas que hasta entonces se había estructurado y, consecuentemente, tampoco fueron incluidos dentro de los índices destinados a medir los niveles de satisfacción.

Posteriormente, al aplicarse la encuesta de necesidades jurídicas⁶⁶ insatisfechas en el año 2016, el DNP adoptó un concepto novedoso al incorporar a la noción tradicional el

⁶⁶ Tal como lo indica el DNP (2019) en la respuesta al derecho de petición formulado en este estudio, “...la encuesta de necesidades jurídicas (ENJ) se realizó con el objetivo de identificar y caracterizar las necesidades jurídicas de los ciudadanos desde el punto de vista de la demanda, esto con el fin de contar con información pertinente para comprender el estado del acceso a la justicia en el país y así tomar decisiones de política pública orientadas al mejoramiento de las condiciones de acceso a la justicia”.

conocimiento o conciencia que debe tener un ciudadano sobre la afectación de un derecho que le ha sido reconocido jurídicamente:

“Un problema, conflicto o desacuerdo que debe haber afectado un derecho, o alguna circunstancia que afecta el goce y disfrute del mismo al punto de que se requeriría la intervención de un tercero. De acuerdo con lo anterior, los tres elementos que definen una necesidad jurídica son: 1. Un ciudadano que entiende que se le ha afectado un derecho reconocido en el ordenamiento jurídico. 2. Otra parte con la cual el ciudadano tiene la disputa, conflicto o desacuerdo sobre la afectación del derecho. 3. La necesidad de requerir la intervención del Estado o tercero autorizado por este para que su derecho sea garantizado o respetado. (Dane, 2016, p. 95)” (Peña Sandoval, 2018, p. 190).

Así las cosas, mediante derecho de petición presentado ante el DNP⁶⁷ se inquirió sobre el concepto de NJI que metodológicamente se había adoptado con ocasión de la aplicación de la encuesta de necesidades jurídicas⁶⁸ insatisfechas en el año 2016, obteniéndose la siguiente respuesta:

"Para la aplicación del módulo de necesidades jurídicas, se definió una necesidad jurídica como un problema, conflicto o desacuerdo que debe haber afectado un derecho, o alguna circunstancia que afecta el goce y disfrute del mismo, al punto de requerir la intervención de un tercero" (DNP, 2019).

Del mismo modo, en tabla que acompaña la respuesta al mencionado derecho de petición y que a continuación se transcribe, se definen cuáles son los elementos definitorios de una necesidad jurídica:

⁶⁷ Para mayor información, consultar el **ANEXO 8 – DERECHOS DE PETICIÓN Y RESPUESTAS**.

⁶⁸ Debe destacarse que en el mencionado derecho de petición también se dejó claro que la naturaleza jurídica de la encuesta de NJI es la de un instrumento técnico para la recopilación y medición de información primaria, y como tal no tiene por finalidad el armonizarse con algún instrumento de planeación, si constituirse como una herramienta para la toma de decisiones de política pública (DNP. 2019).

Elementos para la definición de una necesidad jurídica – ECV2016

1. <i>Un ciudadano que entiende que se le ha afectado directamente un derecho reconocido en el ordenamiento jurídico.</i>
2. <i>No es necesario que exista otra parte con la cual el ciudadano tiene la disputa conflicto o desacuerdo sobre la afectación del derecho, es suficiente con que una de las partes entienda afectado su derecho.</i>
3. <i>La necesidad de requerir la intervención del Estado o de un tercero autorizado por este, para que su derecho sea garantizado o respetado.</i>

***Tabla 5. Elementos de las necesidades jurídicas
Fuente: Respuesta Derecho de petición DNP (2019).***

Derivado de lo anterior, el DNP clasificó las necesidades jurídicas en dos categorías: las necesidades jurídicas declaradas (en adelante NJD) y las necesidades jurídicas insatisfechas (en adelante NJI). Las primeras hacen referencia a la existencia de “*un problema, conflicto o desacuerdo que debe haber afectado un derecho, al punto de que se requeriría la intervención de un tercero*” (DNP, 2016), mientras que las segundas corresponden a “*la situación que es identificada como problemática y no ha sido resuelta*” (DNP, 2016).

De esta forma, la necesidad jurídica es un concepto que comprende todas aquellas situaciones que, de una u otra forma, producen una consecuencia jurídica y generan una tensión que requiere la intervención de un tercero para ser solucionada. Ahora bien, la capacidad de solución que brinde el tercero cuya intervención es requerida determina el grado de satisfacción o insatisfacción que se genere frente a una necesidad jurídica. Sin embargo, es necesario aclarar que el grado de satisfacción no debe medirse de cara a la realización de las expectativas de las partes cuyas prerrogativas se encuentran en tensión, sino respecto de (i) la adecuación y calidad de la solución brindada conforme a la normatividad aplicable a un caso concreto y (ii) los niveles de accesibilidad que tengan los titulares de una necesidad jurídica para acudir eficazmente ante las instituciones competentes.

Así, con base en todo lo anteriormente expuesto y considerando el alcance del análisis que se pretende desarrollar, es de relevancia señalar que el caso de las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado, como objeto del presente estudio, resulta paradigmático puesto que en los análisis elaborados en torno a este asunto se ha determinado que en las relaciones ciudadano - Estado se materializa un índice muy considerable de NJI:

*“Al declarar la necesidad jurídica, se categorizaba la información en 15 variables, buscando identificar los tipos de NJ de la población. Los servicios de salud, con el 22 % (n = 1376); los familiares, con el 15 % (n = 994); y los delitos, con el 12 % (n = 785), ocuparon los tres primeros lugares de las NJD de los colombianos. A pesar de que se considera que el país adolece de muchos conflictos sobre la tierra, esta categoría solamente cuenta con un 1 % (n = 92). Lo mismo sucede con la categoría de orden público o conflicto armado, con un 4 % (n = 304), teniendo en cuenta que existen más de 8,6 millones de víctimas registradas (Unidad para las Víctimas, 2018). Las NJS están lideradas por las categorías de educación, con un 56 % (n = 36); servicios públicos, con un 54 % (n = 361); y las deudas, con un 52 % (n = 237). **Por otro lado, las NJI están encabezadas por los delitos (76 %, n = 601), Estado (78 %, n = 94) y el medio ambiente o espacio público (78 %, n = 127).** Estas cifras podrían analizarse en conjunto con otras estadísticas, como el Índice Global de Impunidad, que calificó a Colombia con 66 puntos en 2017 (Universidad de las Américas, Puebla, 2017)” (Negrilla fuera de texto) (Peña Sandoval, 2018, pp. 198).*

Los precitados estudios no señalan cuáles son las causas que determinan este alto porcentaje de insatisfacción. Sin embargo, de entrada, se hace evidente que estos resultados ponen de manifiesto que los niveles de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva deben ser objeto de mejoramiento y que uno de los instrumentos indispensables para lograr ese objetivo consiste en el análisis y mejora del sistema de defensoría pública en el área del derecho administrativo como herramienta que garantiza el acceso a población en condiciones de mayor vulnerabilidad socio-económica.

Por ello, con el fin de ahondar en este análisis, en los siguientes acápite se presenta el panorama actual de las necesidades jurídicas que se suscitan en la relación ciudadano – Estado y la forma en que se encuentra diseñado el servicio defensorial en derecho administrativo para atender las necesidades jurídicas que se derivan de dicha relación.

2. Las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado

El campo en que se consolidan las NJD y NJI en el derecho administrativo colombiano se caracteriza por su amplitud y su complejidad: temas laborales, ambientales, tributarios, indemnizatorios y otros hacen parte de ese ámbito complejo de las necesidades jurídicas que se generan en la relación ciudadano – Estado y que dan lugar a que se generen una gran cantidad de solicitudes que posteriormente se transforman y consolidan en procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De hecho, el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial (2015-2018) resulta ilustrativo al respecto, toda vez que en el mismo se realizó un diagnóstico que permitió identificar que, dentro de los denominados “ingresos efectivos”⁶⁹ que constituyen la demanda de justicia, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ocupa el segundo lugar en materia de participación sobre los ingresos efectivos totales de la Rama Judicial, con un porcentaje del 9.98% de la demanda de servicios judiciales. (Consejo Superior de la Judicatura, 2018, p. 105).

En línea con lo anterior, el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial (2019-2022) sintetiza el porcentaje de ingresos efectivos en cada una de las jurisdicciones desde el año 2015 al 2018, incluyendo los de la jurisdicción contencioso administrativa (Consejo Superior de la Judicatura, 2019, p. 14) en la siguiente forma:

⁶⁹ “Ingresos efectivos: corresponden a la demanda nueva de justicia esto es, que no se tienen en cuenta los ingresos por reingresos, los ingresos por otros reingresos, los ingresos por descongestión, los ingresos por pérdida de competencia, los ingresos por cambio de radicación, los reingresos por nulidad, los reingresos por exclusión, los ingresos por renovación de actuaciones, ingresos por otras entradas no efectivas, los ingresos por redistribución, los ingresos por cambio de ponente (recibido por impedimento) y los ingresos por reingresos por competencia (tutela). Es decir, no se tienen en cuenta los procesos que han pasado de un despacho judicial a otro”. (Consejo Superior de la Judicatura, 2019, p. 13).

Tabla de participación de los Ingresos Efectivos. Año 2015 a septiembre de 2018

ESPECIALIDAD	2015	% PARTICIPACIÓN AÑO 2015	2016	% PARTICIPACIÓN AÑO 2016	2017	% PARTICIPACIÓN AÑO 2017	ENERO – SEPT. 2018	% PARTICIPACIÓN ENERO – SEPT. 2018
Administrativa	331.089	11%	279.399	11%	268.061	10%	193.774	9%
Constitucional	938	0,03%	604	0,02%	660	0,02%	793	0,04%
Disciplinaria	36.953	1%	32.552	1%	32.174	1%	24.257	1%
Penal	1.009.016	32%	916.388	35%	889.221	33%	668.935	33%
Civil	849.588	27%	594.172	22%	646.167	24%	491.238	24%
Familia	227.423	7%	164.798	6%	173.704	6%	120.894	6%
Laboral	306.440	10%	250.748	9%	244.975	9%	176.180	9%
Promiscuo	390.892	12%	409.005	15%	462.482	17%	380.057	18%
Total	3.152.339	100%	2.647.666	100%	2.717.444	100%	2.056.128	100%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Incluye despachos permanentes y transitorios.

Tabla 6. Porcentaje de Participación de la JCA en ingresos de la Rama Judicial.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2019), PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO RAMA JUDICIAL 2019 – 2022 “JUSTICIA MODERNA CON TRANSPARENCIA Y EQUIDAD”. Recuperado de:

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/26035296/Plan+Sectorial+de+Desarrollo+2019-2022.pdf/1744e358-886d-44ed-96b2-3c319b5ffa99>

Ahora bien, el porcentaje expuesto en la anterior tabla se traduce en las siguientes cifras de ingresos de procesos ante el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y Juzgados Administrativos durante los años 2016⁷⁰, 2017⁷¹, 2018⁷² y 2019⁷³:

⁷⁰ Consejo Superior de la Judicatura (2016), Estadísticas de movimiento de procesos año 2016 - Enero a Diciembre. Juzgados Administrativos. Recuperado de:

https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/15843242/P_JUZGADOS+ADMINISTRATIVOS_Rev_.pdf/27f21964-3b4a-43ca-9a9a-566e7641882f

⁷¹ Consejo Superior de la Judicatura (2016), Estadísticas de movimiento de procesos año 2016 - Enero a Diciembre. Tribunales Administrativos. Recuperado de:

https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/15843242/P.TRIBUNAL+ADMINISTRATIVO_Rev_.pdf/8d24344e-0fcb-42ec-beda-f9b56324e76c

⁷² Consejo Superior de la Judicatura (2017), Estadísticas de movimiento de procesos año 2017 - Enero a Diciembre. Recuperado de:

https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/14309914/Contencioso+Administrativo+2017_.pdf/8a8bc9ce-99bb-4818-a221-86387b28f5ca

⁷³ Consejo Superior de la Judicatura (2018), Estadísticas de movimiento de procesos año 2018 - Enero a Diciembre. Recuperado de:

https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/16341622/2018_Contencioso+Administrativo.pdf/4859c17e-3ed1-4891-903e-6a8f1cd9dc3b

⁷⁴ Consejo Superior de la Judicatura (2019), Estadísticas de movimiento de procesos año 2019 - Enero a Diciembre. Recuperado de:

https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/25313615/16_2019_trim4_Contencioso+Administrativo_.pdf/ac1e985a-f066-482a-b31a-95df7734c6c2

Año	Juzgados administrativos	Tribunales administrativos	Consejo de Estado
2016	170018	94156	22338 ⁷⁵
2017	162173	88047	18760 ⁷⁶
2018	153949	82920	23780 ⁷⁷
2019	145249	84683	21831 ⁷⁸
Totales	631389	349806	86709

*Tabla 7. Ingresos a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
Fuente: elaboración propia*

Como puede verse, las cifras expuestas reflejan una tendencia decreciente en cuanto al número de ingresos efectivos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin embargo, respecto de las NJI en esta área del derecho no parece que exista una correlación entre el número de ingresos efectivos y el porcentaje de satisfacción. En otras palabras, el hecho de que se evidencie un decrecimiento en el número de casos que ingresan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo no implica que exista una correlativa disminución de las necesidades jurídicas derivadas de la relación ciudadano – Estado o que los índices de satisfacción hayan aumentado.

Ahora bien, en cuanto a la **tipología de casos** tramitados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el Consejo Superior de la Judicatura ha identificado que donde se concentra la mayor cantidad de demanda de servicios judiciales, después de la acción de tutela, es en la tramitación de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y luego se encuentra la categoría denominada “otros procesos” que comprende procesos ejecutivos (cobro coactivo), medio de control de controversias

⁷⁵ Consejo Superior de la Judicatura (2016), Estadísticas de movimiento de procesos año 2016 - Enero a Diciembre. Consejo de Estado. Recuperado de: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/15843242/P_CONSEJO+DE+ESTADO_Rev_.pdf/ae460a7b-1bed-467b-902a-3982867a20d2

⁷⁶ Consejo Superior de la Judicatura (2017), Estadísticas de movimiento de procesos año 2017 - Enero a Diciembre. Consejo de Estado. Recuperado de: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/14309914/Consejo+de+Estado+2017.pdf/e82bffe9-99ef-4439-8fe3-0d096fd001ee>

⁷⁷ Consejo Superior de la Judicatura (2018), Estadísticas de movimiento de procesos año 2018 - Enero a Diciembre. Consejo de Estado. Recuperado de: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/16341622/Consejo+de+Estado.pdf/8d54100e-b3f0-4f68-a631-e5d7e19b6710>

⁷⁸ Consejo Superior de la Judicatura (2019), Estadísticas de movimiento de procesos año 2019 - Enero a Diciembre. Consejo de Estado. Recuperado de: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/25313615/2_2019_trim4_Consejo+de+Estado.pdf/13be0a50-d796-41b6-8b6c-457a54b70c47

contractuales, conciliaciones, acciones populares y de grupo, tal como se ilustra en el siguiente gráfico⁷⁹:

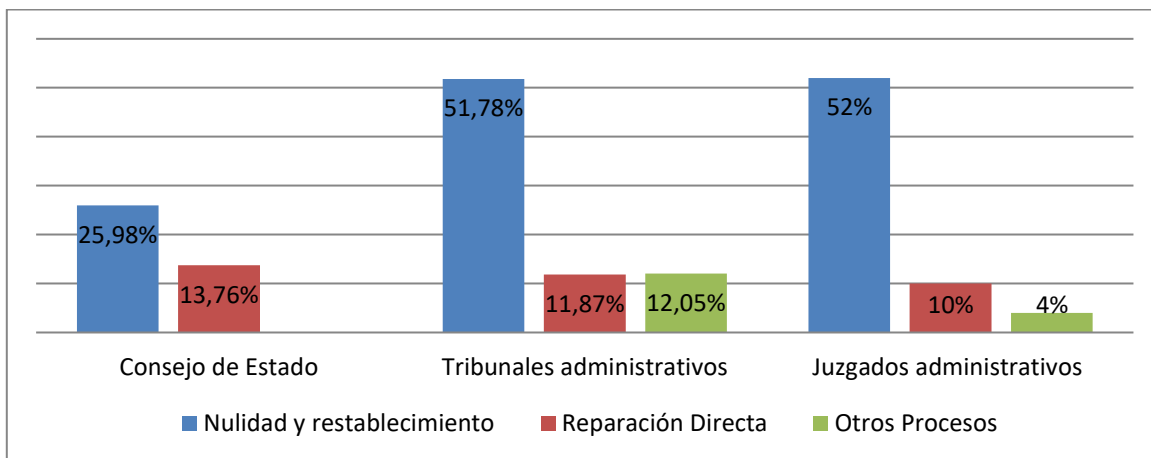


Ilustración 7. Tipología de procesos tramitados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Fuente: Nieto Rodríguez M.A (2019), “Acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y defensoría pública: el caso de las necesidades jurídicas insatisfechas relacionadas con el Estado”, Documento de Investigación Crítica, Facultad de Jurisprudencia, Maestría en Derecho Administrativo, Universidad del Rosario, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá. P.35.

Por su parte, el DNP mediante la encuesta de necesidades jurídicas aplicada durante el año 2016 estableció un *ranking* de la demanda de acceso a la justicia en términos de NJD y a partir del mencionado *ranking* construyó una categorización de los tipos de casos en donde estas se concentran. Así, en relación con el derecho administrativo se estableció que el índice de NJD⁸⁰ en cuestiones relacionadas con el Estado equivale apenas a un 1.8% (DNP, 2017) sobre el total de necesidades jurídicas analizadas y que, dentro de dicho índice, los casos donde se acumula mayor demanda de asistencia jurídica son aquellos relacionados con impuestos/multas⁸¹, documentación, daños ocasionados por el Estado y expropiaciones, tal como puede evidenciarse a continuación:

⁷⁹ Para mayor información ver ⁷⁹ PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO RAMA JUDICIAL 2015 – 2018. PP. 156 – 161. Recuperado de:

https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/5113559/Plan_Sectorial_de_Developmento_Rama_Judicial_2015-2018+%283%29.pdf/a7b785e1-fb02-4ff6-905b-c16ac93df312

⁸⁰ Para mayor información consultar:

<https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>

⁸¹ Una referencia ilustrativa a la complejidad de este tipo de casos se encuentra en el Caso Cantos Vs. Argentina.

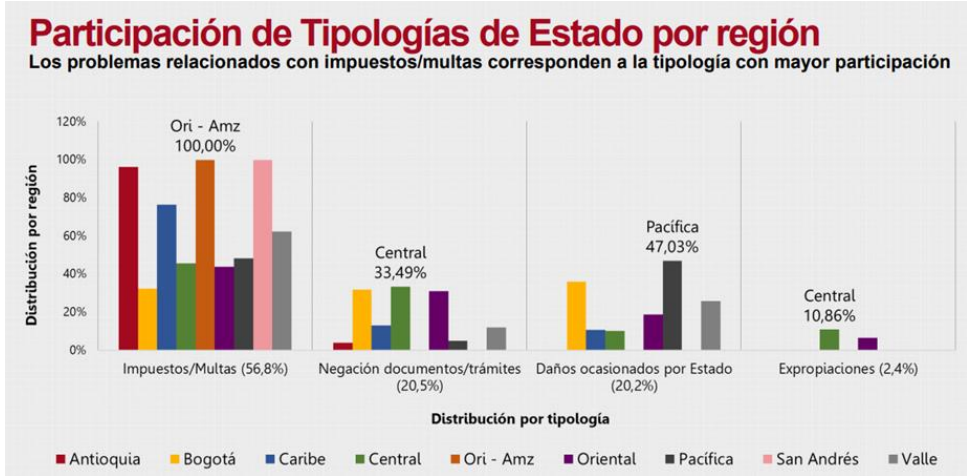


Ilustración 8. Participación de Tipologías de Estado por Región.
 Fuente: <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>

Igualmente, con ocasión del derecho de petición presentado ante el DNP se obtuvo la siguiente información relacionada con las categorías y tipologías de NJI relacionadas con el Estado sobre las cuales se efectuó la aplicación de la encuesta de necesidades jurídicas, efectuando la siguiente delimitación metodológica:

Categorías y tipologías de necesidades jurídicas, ECV 2016

Categorías/ problemas con	Definición	Tipologías
1. La prestación de servicios públicos domiciliarios (tarifas, prestación de servicios, desconexión)	Se refiere a servicios de agua, alcantarillado, basuras, luz, gas y telefonía fija. Excluye servicio de telefonía móvil, internet y televisión por cable.	1.1. Instalación, carencia o desconexión. 1.2. Inadecuada prestación del servicio. 1.3. Facturación o tarifa 1.4. Instalación o uso ilegal.
12. El Estado (impuestos, trámites, daños por el Estado)	Conflictos cuya característica principal sean los actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones en los que estén involucradas las entidades públicas o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Excluye situaciones que por especialidad están en otras categorías como problemas laborales, de prestación de servicios de salud, prestación de servicios de educación, medio ambiente, espacio público, tierras, seguridad y conflicto armado.	12.1. Pago o cobro de impuestos, multas o comparendos. 12.2. Negación de documentos en la realización de trámites o procesos ante el Estado. 12.3. Expropiaciones. 12.4. Daños o perjuicios ocasionados por actuaciones, contratos o decisiones de instituciones públicas, autoridades del Estado.

Tabla 8. Tipología de NJI relacionadas por el Estado aplicadas por el DNP.
 Fuente: Derecho de Petición DNP (2019).

Como puede evidenciarse, el diagnóstico realizado por el DNP no coincide con aquel realizado por el Consejo Superior de la Judicatura, demostrando una posible diferencia en los criterios empleados para efectuar la medición, dando lugar a la obtención de resultados disímiles. Sin embargo, en ambos casos se evidencia que los aspectos de la relación ciudadano – Estado que generan un mayor índice de NJD y de NJI incorpora un importante aspecto prestacional que se traduce en la necesidad de acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para obtener reconocimientos o declaraciones jurídicas con un contenido económico (ej. indemnizaciones, restablecimientos económicos, otorgamientos de prestaciones, devolución de intereses o de impuestos pagados en exceso, etc.).

Lo anterior expone una realidad que en el futuro permitirá reorientar la labor de las instituciones encargadas de prestar servicios relacionados con la administración de justicia, incluyendo la defensoría pública, y es que el derecho administrativo incorpora un importante aspecto prestacional y económico que resultará determinante al momento de analizar los índices de NJD y NJI en esta área del derecho y de generar propuestas que tiendan a aumentar de forma efectiva el porcentaje de satisfacción de las mismas.

Ahora bien, teniendo en cuenta la investigación realizada en el presente estudio y cuyos resultados se exponen en detalle algunos acápite más adelante, es necesario señalar que el diagnóstico relacionado con los casos en donde los defensores públicos tramitan la mayoría de las solicitudes que les son elevadas en el área del derecho administrativo muestran un grado importante de coincidencia con las cifras y datos identificados por el Consejo Superior de la Judicatura en el Plan Decenal de Justicia del año 2018.

Esto pone de manifiesto la existencia de una relación coherente entre la tipología de casos tramitados ante las autoridades de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y los casos en que los defensores públicos han prestado efectivamente sus servicios en el área del derecho administrativo, de modo que, con miras a presentar una propuesta tendiente al fortalecimiento del acceso a la justicia administrativa a través de la defensoría pública, existe entonces un primer canal o aspecto correlacionado sobre el cual diseñar soluciones estructurales. Sin embargo, es necesario indicar que en la actualidad no se ha realizado un diagnóstico claro y detallado sobre la incidencia que puede tener la labor de la defensoría pública en materia de derecho administrativo; de hecho, dentro de las cifras que vienen de presentarse no existe información sobre el número y tipo de casos que ingresaron a través del

sistema de defensoría pública o que contaron con la participación de un defensor público asignado durante su tramitación.

Ahora bien, dentro de este panorama es necesario hacer referencia a los niveles de insatisfacción de las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado, donde el DNP ha identificado que del 100% de las necesidades jurídicas ventiladas en sede de lo contencioso administrativo tan sólo un 21,8% son atendidas de forma adecuada y satisfactoria (DNP, 2017).

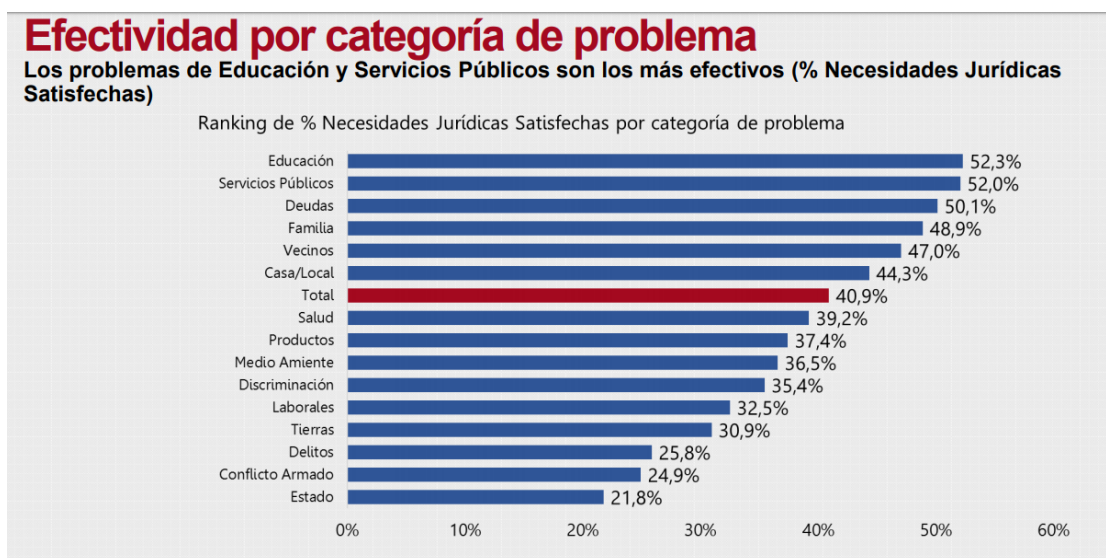


Ilustración 9. Porcentaje de insatisfacción de las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado.

Fuente: <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>

Las causas que determinan esta tendencia, según el DNP, son aquellas relacionadas con el tiempo excesivo que toman los trámites ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (37,7%), los altos costos de los procesos (30,7%), el desconocimiento de las soluciones y canales disponibles para la atención de casos (23,6%) y la percepción de que determinada necesidad jurídica no es importante (52,08%) (DNP, 2017).

El desequilibrio en la ecuación de efectividad en la tutela de los derechos y satisfacción de necesidades jurídicas es entonces evidente en el caso del derecho administrativo, y en la medida en que el desequilibrio se prolongue, el índice de necesidades jurídicas insatisfechas crecerá exponencialmente.

Ante este panorama, un sistema defensorial debidamente estructurado puede contribuir⁸² a solucionar los obstáculos que generan desequilibrio, especialmente en lo relacionado con los costos económicos que pueden llegar a imposibilitar el acceso a la administración de justicia y con la prestación de una asesoría continua y profesionalizada que garantice la tutela efectiva de los derechos a lo largo de un proceso judicial en sede de lo contencioso administrativo. Es por ello que a continuación se verificará la forma en que se encuentra estructurado el sistema defensorial colombiano en el área del derecho administrativo con el fin de analizar posteriormente si su organización y modelo de funcionamiento está en la capacidad de responder adecuadamente al panorama de NJD y NJI que se ha explorado a lo largo de este acápite.

CAPÍTULO 2. EL SERVICIO DE DEFENSORÍA PÚBLICA Y LAS NECESIDADES JURÍDICAS RELACIONADAS CON EL ESTADO

Como bien se ha señalado a lo largo de la presente investigación, el servicio de defensoría pública colombiano constituye una importante herramienta que garantiza el derecho a la justicia y a la tutela judicial efectiva para aquellos ciudadanos que legalmente se encuentran habilitados para beneficiarse de los servicios que brinda esta institución en varias ramas del derecho, incluyendo el derecho administrativo por expresa disposición legal (art. 21 Ley 24 de 1992).

Sin embargo, las normas que determinan la estructura del servicio defensorial no regulan en detalle la organización del mismo con el fin de garantizar su prestación en las diferentes áreas del derecho (incluyendo, se reitera, el derecho administrativo) puesto que, tal como se expuso en la segunda parte de esta investigación, solamente se regula de forma expresa la prestación del servicio defensorial a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública en el ámbito de lo penal.

Con base en lo anterior, y con la finalidad de desentrañar la forma en que se presta el servicio defensorial en el área del derecho administrativo, se desarrolló una primera fase de

⁸² Desde ya se aclara que la contribución es parcial, toda vez que la solución de otros de los obstáculos identificados escapa del alcance de las competencias del sistema defensorial, por ejemplo, la configuración de términos y etapas procesales sencillas y razonables, que corresponde al legislador.

investigación consistente en la presentación de derechos de petición de información ante distintas instituciones.

Así, en primer lugar, ante la Defensoría del Pueblo se formularon las preguntas que se presentan a continuación con la finalidad de obtener información detallada sobre la forma en que se organiza la prestación del servicio defensorial en el área del derecho administrativo.

Paralelamente, se acudió ante el Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Procuraduría General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura con el fin de obtener información sobre la forma en que las instituciones dispuestas en nuestro ordenamiento jurídico para garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia se relacionan para lograr la consecución de dicho objetivo, lo cual incluye al sistema de defensoría pública.

Lo que se pretende entonces en las siguientes líneas, además de precisar lo relacionado con el objeto de esta investigación es verificar si existen contrastes, vacíos o contradicciones entre lo que prevén distintas entidades en relación con el derecho de acceso a la justicia y el funcionamiento del sistema de defensoría pública con especial énfasis en el área del derecho administrativo.

Ahora bien, debe indicarse que en las siguientes líneas se exponen las preguntas y respuestas más relevantes que se identificaron por cada una de las instituciones objeto de estudio. Sin embargo, para conocer la totalidad de las preguntas y respuestas se puede consultar el **ANEXO 8 – DERECHOS DE PETICIÓN Y RESPUESTAS**.

1. Preguntas – Investigación Defensoría del Pueblo

Con el fin de encausar la investigación de forma integral conforme a lo que ha sido analizado en este capítulo, la primera cuestión planteada ante la Defensoría del Pueblo se relaciona con la forma en que se organiza esta institución para la atención de necesidades jurídicas insatisfechas. Así, se realizó el siguiente planteamiento preliminar:

¿Cómo se estructura el Sistema de Defensoría Pública para la atención de necesidades jurídicas insatisfechas?

Y se obtuvo la siguiente respuesta:

“Respuesta: *Al respecto es pertinente señalar, que el estudio de las necesidades jurídicas insatisfechas del Departamento Nacional de Planeación se refirió de manera mínima al Servicio Nacional de Defensoría Pública, ya que las mismas contemplaron en mayor medida los temas de salud, que corresponden más a un asunto misional manejado por otras dependencias de la Entidad”.*

En segundo lugar, y con una perspectiva más general, se indagó por los mecanismos adoptados a nivel del sistema defensorial para garantizar el derecho de acceso a la justicia en los siguientes términos:

¿Qué mecanismos desarrolla el Sistema de Defensoría Pública para garantizar el derecho de acceso a la justicia?

Cuestión frente a la cual se obtuvo la siguiente respuesta:

“Respuesta: *La Dirección Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su misión y objetivos institucionales celebró con la Universidad Nacional el Contrato Interadministrativo No. 386 de 2018, mediante el cual se busca dar cumplimiento a la Ley 941 de 2005 y garantizar con el proceso de selección, la obligación impuesta a esta Entidad en los artículos 7 y 9 de la misma Ley; en el sentido de contar con estándares de calidad y eficiencia en la prestación del servicio de Defensoría Pública y a su vez atender los principios de transparencia y selección objetiva en la escogencia de los Defensores Públicos que prestan sus servicios profesionales para esta Entidad.*

El objeto del citado proceso, fue la escogencia objetiva de perfiles idóneos y con certificada experiencia para ejecutar actividades como Defensores Públicos. Contratación que si bien pudo ser realizada por la Entidad sin la obligatoriedad de acudir a convocatorias públicas, esto no imposibilitó que en aras de brindar garantías en la prestación del servicio y escoger profesionales idóneos y con experiencia, pudiera la Entidad realizar un proceso de selección objetivo,

convocando públicamente a dichos profesionales para que acrediten su idoneidad y demuestren mediante una serie de pruebas sus conocimientos en las áreas requeridas por la Entidad”.

En tercer lugar, se formuló la siguiente pregunta con el fin de determinar si existe algún tipo de relación armonizada o coordinada entre los programas misionales vigentes de la Defensoría del Pueblo y el concepto de NJI incorporado por el DNP al aplicar la encuesta de necesidades jurídicas en el año 2016.

¿Cómo se armoniza el actual “Plan Estratégico Defensoría del Pueblo 2017 – 2020 Defender Al Pueblo Es Defender La Paz” con el trabajo que ha realizado el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en materia de necesidades jurídicas insatisfechas?

A esta cuestión se obtuvo respuesta en los siguientes términos:

“Respuesta: *En este caso la dificultad de armonizar los dos trabajos, radica en que los datos en materia de Necesidades Jurídicas Insatisfechas del DNP, no fueron aplicadas frente al servicio integral que presta la Defensoría del Pueblo ni tampoco tuvo cobertura en las zonas apartadas del país o se dirigió a la población más vulnerable”.*

Ahora bien, habiendo sido examinado este contexto preliminar en materia de NJI se procedió con la indagación sobre los temas propios de la prestación del servicio de defensoría pública en el área del derecho administrativo, averiguando sobre la existencia de un servicio especializado de la siguiente forma:

¿Existe un servicio de defensoría pública especializado en temas de derecho administrativo?

Ante esta cuestión se obtuvo la siguiente respuesta afirmativa:

“Respuesta: *Si, la Dirección Nacional de Defensoría Pública cuenta con el Área de Derecho Público y Privado, en que a través de los programas General de Derecho Público y Privado y Programa Administrativo, se presta el servicio en cuestión”.*

Luego, se procedió a ahondar sobre la forma en que se estructura la reglamentación de este servicio:

¿Se encuentra reglamentado este servicio?

A lo cual se obtuvo respuesta en términos afirmativos, indicando las resoluciones vigentes y aplicables de la siguiente forma:

“Respuesta: *El Defensor del Pueblo profirió la Resolución N°.1281 del 31 de octubre de 2018, por medio de la cual establece las categorías, requisitos mínimos y honorarios de los Defensores Públicos en materia laboral, civil y administrativo.*

Del mismo modo las áreas y programas a través de las cuales se presta el servicio de defensoría pública se determinan en la Resolución N°. 1008 de 2018.

La Resolución N°. 1661 de 2016, establece disposiciones que deben ejecutar, cumplir y/o acatar los defensores públicos adscritos al programa de representación en materia administrativa.

Es preciso indicar que la Entidad se encuentra construyendo lineamientos internos con el fin de impartir instrucciones claras referentes al tema en cuestión, con ocasión de la reestructuración interna”.

Valga destacarse que las normas que fueron referenciadas en la respuesta al derecho de petición presentado aún se encuentran vigentes y resultan plenamente aplicables para la prestación del servicio defensorial en el área del derecho administrativo.

Ahora bien, con el fin de empezar a delimitar el alcance de la prestación del servicio de defensoría pública en el área del derecho administrativo, se formuló la siguiente pregunta, enfocada hacia la tipología de casos atendidos en esta área:

En caso de que sea positiva la respuesta anterior: ¿qué tipo de casos en materia de derecho administrativo ha atendido el sistema de defensoría pública desde 1991 hasta el 2018?

A esta cuestión se obtuvo una respuesta de capital importancia a nivel estructural, puesto que procedió a afirmarse que el servicio de defensoría en el área del derecho administrativo no se presta como parte del Sistema Nacional de Defensoría Pública, sino del denominado **servicio nacional de defensoría pública**, tal como se expone a continuación:

“Respuesta: *Sea lo primero advertir que el Sistema Nacional de Defensoría Pública no atiende casos en materia de Derecho Administrativo, ya que el Sistema se aplica sólo en materia Penal.*

En cuanto al Servicio Nacional de Defensoría Pública en el cual se atienden casos de Derecho Administrativo, de conformidad con la Ley 24 de 1992, se tiene que no existe en la entidad un consolidado en esta materia desde 1991, solo desde el año 2003 se viene recopilando la información relativa al tipos de procesos, dentro de los cuales encontramos:

acciones de cumplimiento, acciones de grupo, acciones populares, derechos de petición, nulidades, reclamaciones administrativas, reparaciones directas, nulidades y restituciones del derecho, acciones de tutelas, entre otras”.

Llama la atención la referencia al denominado “servicio nacional de defensoría pública”, puesto que no es claro que sea una categoría estructuralmente separada del sistema nacional de defensoría pública (enfocado al ámbito de lo penal) o si se está haciendo referencia a la Defensoría como categoría general que implica la prestación de este servicio público. Para efectos de este estudio, se considera que la interpretación correcta de la expresión “servicio nacional de defensoría pública” correspondería al segundo significado,

esto es la prestación del servicio público como categoría general en áreas diferentes a la penal.

Ahora bien, en relación con la tipología de los casos, procedió a formularse la cuestión del número de casos tramitados por la defensoría pública en derecho administrativo, con el fin de determinar si existe una alta demanda del servicio en esta área del derecho:

¿Cuántos casos en temas de derecho administrativo han sido atendidos desde 1991 hasta el año 2018?

A lo cual se obtuvo respuesta en los siguientes términos:

“Respuesta: *Conforme se indicó anteriormente, no existe en la Entidad un consolidado en esta materia desde 1991, y solo desde 2003 se viene documentando la carga procesal de los Defensores Públicos, evidenciándose la siguiente información:*

<i>AÑO</i>	<i>No. DE SOLICITUDES</i>
2003	3621
2004	4866
2005	5305
2006	5871
2007	11515
2008	12804
2009	20085
2010	20474
2011	24956
2012	31647
2013	45837
2014	69479
2015	86760
2016	95187
2017	97149
2018	80950

Tabla 9. Número de casos asignados a la Defensoría Pública en el área del derecho administrativo. Tomado de: (Defensoría del Pueblo 2019).

De la respuesta suministrada se evidencia que hasta el año 2017 la tendencia en cuanto a la tramitación de casos fue exponencialmente creciente, poniendo de manifiesto que el nivel de necesidades jurídicas que requieren atención de un defensor público en el área del derecho administrativo también ha crecido considerablemente. En el año 2018 la tendencia experimenta una variación negativa, sin embargo, la cifra de casos tramitados no deja de ser relevante a efectos de considerar la prestación del servicio defensorial.

Ahora bien, en línea con lo anterior y considerando la tendencia creciente que viene de describirse, a renglón seguido se buscó determinar en qué tipo de necesidad jurídica se concentraban la mayoría de solicitudes, formulando el siguiente interrogante:

¿Qué tipo de necesidades jurídicas en materia de derecho administrativo son las que requieren de mayores niveles de asistencia defensorial?

A lo que se obtuvo la siguiente respuesta:

"Respuesta: De conformidad con la información remitida por las Regionales, el mayor número de solicitudes que se presentan están relacionadas con acciones populares y reclamaciones administrativas".

Se trata de una respuesta demasiado general y sin demasiado soporte cuantitativo, lo cual pone de manifiesto una posible falta de seguimiento y categorización de las solicitudes atendidas en el área del derecho administrativo, situación que a futuro deberá ser considerada como elemento para mejorar la medición del trabajo realizado en sede defensorial.

Por otro lado, se quiso indagar en los siguientes términos sobre la existencia de algún tipo de reglamentación o criterio especial aplicable a la organización, estructura y procedimientos que se desarrollan al interior de la Defensoría del Pueblo para garantizar la prestación del servicio defensorial en el área del derecho administrativo:

¿Existe algún tipo de reglamentación o de criterios para la atención de solicitudes en materia de derecho administrativo?

Al respecto se indicó que los criterios orientadores se encuentran establecidos por la Dirección Nacional de Defensoría Pública siempre que sea necesario:

"Respuesta: Si. Los criterios están establecidos en lineamientos internos de la Dirección Nacional de Defensoría Pública en la medida en que el servicio así lo requiera".

Sin embargo, es necesario señalar que dentro de la respuesta otorgada no se hizo referencia a ninguna norma o reglamento de carácter especial vigente y aplicable en materia de derecho administrativo, lo cual a futuro debe ser considerado como un elemento determinante, puesto que no solo permitirá la estandarización del servicio sino que, además, contribuirá a consolidar las reglas que permitan garantizar, de forma adecuada y efectiva, los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva desde la defensoría pública en derecho administrativo.

Otro aspecto determinante a considerar dentro de la investigación realizada es aquel que se relaciona con el capital humano, esto es, los defensores públicos que se dedican a la atención de casos en esta área del derecho. Así, y con el fin de determinar el capital humano disponible para la atención de casos en derecho administrativo, se indagó sobre el número de defensores especializados en el área del derecho administrativo planteando la siguiente pregunta:

¿Cuántos defensores públicos se especializan en la atención de casos en derecho administrativo?

La respuesta que fue obtenida evidencia que el número de defensores especializados en derecho administrativo es considerablemente reducido en relación con el número de casos que son atendidos en esta área del derecho:

"Respuesta: En el Programa Administrativo hay un total de 179 defensores públicos, en el Programa General de Derecho Público y Privado en categoría

Circuito y Tribunal son 202 defensores públicos y en el Programa Promiscuo en categoría Circuito son 109 defensores públicos".

En conexidad con lo anterior, se procuró verificar la capacidad razonable de respuesta del cuerpo de defensores públicos disponibles para la prestación del servicio defensorial según el número de casos que les son asignados:

¿Aproximadamente cuantos casos de derecho administrativo se asignan a cada defensor?

En la respuesta obtenida se indicó que dentro de la Dirección Nacional de Defensoría Pública no se cuenta con una medición de los casos asignados a los defensores públicos ni tampoco con una metodología para la asignación:

“Respuesta: Actualmente no contamos con una cifra de casos asignados a cada defensor público. Las asignaciones se realizan de conformidad con las necesidades del servicio presentadas en cada Defensoría del Pueblo Regional y ello se realizará con base en los lineamientos que se establezcan por la Dirección Nacional de Defensoría Pública.”

Así las cosas, se hace evidente el hecho de que institucionalmente no se cuenta con estudios internos que establezcan con certeza el número promedio de casos que son tramitados por cada defensor, toda vez que, la capacidad de respuesta se mide de forma circunstancial y conforme a los lineamientos impartidos para el efecto por la Dirección Nacional de Defensoría.

Sin embargo, sobre este asunto es necesario resaltar que en el año 2011 la U.S AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID), en su estudio titulado **“Justicia en las Zonas CSDI – Situación encontrada a febrero de 2011”**, identificó las siguientes cifras relacionadas con el número de defensores vinculados al programa de derecho administrativo y al número promedio de casos asignados a cada uno de ellos:

“Para el programa ADMINISTRATIVO, se contrataron 126 defensores públicos, 25 más que en el año 2008. Se recibieron 20.085 solicitudes del servicio, 7.281 más que en el año anterior, lo cual implicó un aumento del 36% en relación con el año 2008. De las solicitudes recibidas se atendieron 15.090 asesorías y se asignaron 9.478 procesos, unos derivados de asesorías y otros mediante asignación directa, lo que arroja una carga promedio por defensor público de 75 procesos”. (USAID, 2011, p.21)

Este diagnóstico realizado por la USAID contrastado con las cifras que fueron recuperadas en el presente estudio muestra que, aparentemente, durante el período comprendido entre los años 2011 a 2019 no se ha presentado una modificación significativa en el número de defensores públicos que prestan sus servicios en el área del derecho administrativo, mientras que, de forma paralela, el número de casos asignados en esta área del derecho aumentó de forma exponencial. De este modo, podría afirmarse que uno de los factores que estaría incidiendo en los niveles de NJI en derecho administrativo a nivel del sistema defensorial podría radicar en la falta de disponibilidad de personal frente al número creciente de casos asignados, elemento que debe ser tenido en cuenta para el mejoramiento de la gestión defensorial.

Por último, con el fin de abarcar otros aspectos determinantes en la organización del servicio defensorial en derecho administrativo, se investigó sobre (i) la concentración geográfica de las necesidades jurídicas en derecho administrativo y sobre (ii) la existencia de algún mecanismo de medición de NJI en el área del derecho administrativo. Sin embargo, en ambos casos la respuesta institucional fue negativa al indicar que se trataba de información que no se encontraba a su disposición.

2. Preguntas – Investigación Ministerio de Justicia

Con el fin de ampliar el panorama de la estructura del servicio defensorial en el área del derecho administrativo e identificar la existencia de principios, lineamientos, criterios o reglas por virtud de las cuales se integre el mencionado servicio con otras entidades, se presentaron otros derechos de petición ante instituciones que, como el Ministerio de Justicia,

se encuentran involucradas en la prestación del servicio de administración de justicia en el área del derecho administrativo.

Así, las cosas, ante este Ministerio se procuró la verificación de tres cuestiones puntuales: (i) la existencia de políticas en materia de acceso a la justicia, (ii) la existencia de un trabajo articulado con la Defensoría del Pueblo para promover el acceso a la justicia y (iii) la elaboración de diagnósticos o mediciones sobre NJI en el área del derecho administrativo.

De esta forma se plantearon las siguientes preguntas tendientes a desarrollar los ítems que vienen de enunciarse:

¿Existe alguna política pública a nivel ministerial en materia de acceso a la justicia? ¿Cuál es su contenido y alcance?

En caso afirmativo, ¿el Gobierno Nacional ha considerado introducir cambios a las políticas existentes en materia de acceso a la justicia? ¿en qué sentido? ¿con qué alcance?

¿Cómo se armoniza el trabajo del Ministerio de Justicia con la labor de la Defensoría Pública en Colombia?

¿El Ministerio de justicia ha realizado algún diagnóstico en materia de necesidades jurídicas insatisfechas en derecho administrativo? En caso afirmativo ¿qué resultados arrojó el diagnóstico?

Las preguntas fueron atendidas por el Ministerio de Justicia en un solo escrito en el que respecto del primer tema planteado enlistó los objetivos y competencias previstos en los artículos 1 y 2 del Decreto 1427 de 2017, por medio del cual “*se modifica la estructura orgánica y las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho*”, y concluye que la función de esta cartera consiste en el diseño y coordinación de las políticas que permitan el mejoramiento de acceso a la justicia:

“Bajo este entendido el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene como función coordinar y diseñar las políticas necesarias para mejorar la calidad de las normas y las políticas que faciliten el acceso a la justicia formal y a la alternativa”.

Con respecto al segundo tema, el Ministerio de Justicia afirma que con la adopción del denominado Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 se establece un mecanismo que permite promover la coordinación entre la administración de justicia y los organismos de control, destacándose la participación de la Defensoría del Pueblo en la elaboración del mismo:

"Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027.

No obstante, debe tenerse en cuenta que en virtud de lo establecido en el artículo 108 de la Ley 1753 de 2015, con el objeto de promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control, este Ministerio, junto con el Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo elaboraron el Plan decenal del sistema de justicia, el cual fue adoptado mediante el Decreto 979 de 9 junio de 2017".

En línea con lo anterior, el Ministerio de Justicia también señala que la justicia administrativa y las relaciones con el Estado se encuentran previstos como uno de los ejes temáticos sobre los cuales se erige el Plan Decenal de Justicia:

"Este Plan, que corresponde a un conjunto de principios rectores de política, propuestas, acciones y metas que expresan de forma indicativa la voluntad del país en materia de justicia en los siguientes 10 años, está compuesto por 7 dimensiones transversales, 4 especiales y 7 verticales, entre las que se encuentra el tema de la Justicia Administrativa y las relaciones con el Estado".

Por otro lado, el Ministerio de Justicia indica que en aras de promover el acceso a la justicia se encuentran los siguientes programas y acciones, implementadas a través de las direcciones técnicas que componen el Viceministerio de Promoción de la Justicia:



Ilustración 10. Programas y acciones Ministerio de Justicia.

Fuente: elaboración propia.

Las acciones y programas que vienen de ilustrarse, de manera general, se enfocan principalmente en los siguientes campos:

- La implementación de tecnologías para acceder a normas de diversa categorías y jurisprudencia.
- El acercamiento a la ciudadanía mediante el uso de las TIC's a la oferta institucional de trámites, servicios, procedimientos o rutas de justicia disponibles en materia de acceso a la justicia.
- Implementación de mesas técnicas, protocolos y capacitaciones en temas de inclusión y prevención de la violencia de género.
- Establecimiento de un marco normativo para la formación en derecho y de estándares de calidad para otorgar registros calificados a instituciones de educación superior.
- Mejoramiento de consultorios jurídicos.

- Formulación de políticas de justicia que involucren comunidades étnicas.
- Fortalecimiento, capacitación, promoción y difusión de los métodos alternativos de solución de conflictos.

De forma adicional a lo que viene de describirse, para efectos del presente estudio resultan esenciales las medidas tomadas por el Ministerio de Justicia a través de los programas denominados "*Fortalecimiento institucional de comisarías de familia e inspectores y corregidores de policía*" y "*Casas de Justicia*", puesto que en ambos casos se evidencia una relación directa con la promoción del acceso a la justicia en el área del derecho administrativo y con la labor del servicio de defensoría pública.

Así las cosas, dentro del programa de "*Fortalecimiento institucional de comisarías de familia e inspectores y corregidores de policía*" se destaca la implementación de medidas específicas relacionadas con los operadores de justicia administrativa en los siguientes términos:

"De acuerdo con las funciones designadas a esta cartera ministerial en materia de fortalecimiento a los operadores de justicia, se implementan líneas de acción para robustecer las capacidades operacionales de los operadores de justicia administrativa en territorio. Dentro de las actividades a destacar en este punto se encuentra:

- *Capacitación en gestión de conflictos, derecho de policía y justicia local, dirigido a los inspectores y corregidores de policía, así como un curso virtual de formación de formadores.*
- *Diseño de un micrositio dirigido a los comisarios de familia, inspectores y corregidores de policía, como espacio de fortalecimiento, a través de herramientas tales como la biblioteca virtual, un foro para compartir sus experiencias y resolver sus dudas, un directorio y un espacio de información acerca de eventos y noticias, el cual pretende beneficiar a los operadores de los distintos lugares del país".*

Por su parte, las "*Casas de Justicia*" se constituyen como mecanismos que garantizan una respuesta centralizada a las necesidades de diversas comunidades mediante la promoción y apropiación de métodos alternativos de solución de conflictos y la articulación de distintas instituciones:

"En las Casas de Justicia las personas de la comunidad reciben una respuesta centralizada, mediante la intervención coordinada de las diferentes entidades tanto del orden nacional como local que hacen presencia en la casa, buscando principalmente la apropiación ciudadana y comunitaria en el uso de mecanismos alternativos para la solución pacífica de conflictos.

A través de ellas se busca coordinar y apoyar la política pública de acceso a la justicia por medio de los modelos de justicia formal y alternativa para ser implementada a nivel municipal y distrital a través de las casas de justicia.

Este programa constituye un modelo de articulación de las entidades que hacen parte del mismo y trabajan el acceso a la justicia, consolidando un portafolio de oferta de servicios, prestado con estándares de eficiencia y calidad".

De esta forma, puede observarse que las medidas que vienen de describirse promueven el acceso a la justicia administrativa desde el derecho de policía y la promoción de mecanismos alternativos de solución de conflictos con una perspectiva interinstitucional y centralizada.

Finalmente debe resaltarse que no hubo respuesta en cuanto a la solicitud relacionada con la medición de NJI, de manera general y en el ámbito del derecho administrativo.

3. Preguntas – Investigación Procuraduría General de la Nación

En tercer lugar y con el mismo objetivo de identificar la existencia de principios, lineamientos, criterios o reglas por virtud de las cuales se integre el servicio defensorial con otras instituciones inmersas en la garantía del derecho de acceso a la Justicia, se presentó un derecho de petición ante la Procuraduría General de la Nación, que como supremo órgano del Ministerio Público ha sentado importantes parámetros en materia de administración de justicia y de derecho administrativo.

De esta forma, y adoptando un enfoque similar al de la investigación efectuada ante el Ministerio de Justicia, ante esta institución se procuró efectuar la verificación de tres cuestiones puntuales: (i) la existencia de políticas en materia de acceso a la justicia, (ii) la existencia de un trabajo articulado con la Defensoría del Pueblo para promover el acceso a la justicia y (iii) la elaboración de diagnósticos o mediciones sobre NJI en el área del derecho administrativo.

En consecuencia, se plantearon las siguientes preguntas tendientes a desarrollar los ítems que vienen de enunciarse:

¿Existe alguna política, directriz, programa o instrumento institucional en materia de acceso a la justicia? ¿Cuál es su contenido y alcance?

En caso afirmativo, ¿la Procuraduría General de la Nación ha considerado introducir cambios a las políticas, directrices, programas o instrumentos existentes en materia de acceso a la justicia? ¿en qué sentido? ¿con qué alcance?

¿Cómo se armoniza el trabajo de la Procuraduría General de la Nación con la labor de la Defensoría Pública en Colombia?

¿La Procuraduría General de la Nación ha realizado algún tipo de diagnóstico o estudio en materia de necesidades jurídicas insatisfechas en derecho administrativo? En caso afirmativo ¿qué resultados arrojó el diagnóstico?

Las preguntas fueron atendidas por la Procuraduría General de la Nación en un solo escrito a través del cual, respecto del primer tema planteado se indicó que la institución no ejerce de manera directa ninguna función relacionada con el acceso a la justicia en materia administrativa, remitiendo al Ministerio de Justicia y el Derecho o al Consejo Superior de la Judicatura para lo pertinente.

Sin embargo, a renglón seguido procede a indicar que a esta institución le corresponde el agotamiento del requisito de procedibilidad previsto para el caso de la tramitación de medios de control con pretensiones resarcitorias (nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, controversias contractuales):

"De manera inicial es necesario referir que esta entidad no ejerce de manera directa ninguna función relacionada con el acceso de la justicia en materia administrativa, por lo que si requiere profundizar en este asunto nos permitimos sugerirle acuda al Ministerio de Justicia y del Derecho o al Consejo Superior de la Judicatura. Esta precisión se realiza por supuesto en el marco del artículo 3 de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, el cual señala que el Estado es el responsable de garantizar el acceso de todos los asociados a la administración de justicia.

A pesar de lo anterior, respecto al acceso de justicia en materia contenciosa administrativa, esta Entidad es responsable de agotar el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, "Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia", el cual obliga a acudir a la conciliación extrajudicial previo a iniciar una de las medidas de control de las contempladas en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En virtud de la ley 1367 de 2009, "Por la cual se adicionan unas funciones al Procurador General de la Nación, sus Delegados y se dictan otras disposiciones", la única instancia donde se puede promover la conciliación contenciosa administrativa es la Procuraduría General de la Nación, función que la ejerce a través de los procuradores judiciales para asuntos administrativos, bajo la coordinación de la Procuraduría Delegada para la Conciliación".

Ahora bien, de acuerdo con la tipología de NJI en materia de derecho administrativo que fueron identificadas en algunos acápites anteriores de este estudio, es evidente que la debida tramitación de este requisito de procedibilidad resulta esencial para garantizar la efectividad de los derechos de acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva en aquellos eventos en que la NJI lleve inmersa una pretensión resarcitoria, económica o de orden prestacional en relación con el Estado, puesto que allí es obligatorio el agotamiento de la conciliación extrajudicial en derecho con la doble finalidad de (i) interrumpir el término de caducidad de la acción administrativa y (ii) garantizar que al acceder a la jurisdicción

administrativa no exista un rechazo de plano como consecuencia natural del no agotamiento del requisito de procedibilidad.

Por otro lado, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Decreto 1716 de 2019⁸³, “*Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001*”, el mencionado requisito de la conciliación administrativa debe ser agotado a través de un abogado, lo cual resulta determinante para efectos del presente estudio, pues es allí donde se relaciona la labor de los defensores públicos vinculados al área del derecho administrativo con esta instancia preliminar en los casos que les sean asignados y en los cuales este trámite tiene el carácter de obligatorio.

Debe resaltarse que el agotamiento de este tipo de requisito requiere de apoderado judicial por su carácter altamente técnico – jurídico, por ello, para el caso de personas que cumplan con los requisitos para ser beneficiarios del servicio de defensoría pública en esta área del derecho, resulta esencial que los defensores cuenten con las calidades, competencias y capacitación adecuada para sortear adecuadamente esta etapa previa, pues de ella dependerá la posibilidad de acceder exitosamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En segundo lugar, respecto de la posible existencia de una relación armónica y articulada con la Defensoría del Pueblo y, específicamente, con los defensores públicos, señala la Procuraduría General de la Nación que la prestación del servicio defensorial es del resorte exclusivo de aquellos, aunque admite que podría llegar a ejercer una función de intervención ante autoridades administrativas o judiciales (incluidas las defensoriales) con el fin de garantizar la defensa y prevalencia de los derechos fundamentales:

“En cuanto a la labor de defensoría pública, es preciso indicar que la misma está a cargo de la Defensoría del Pueblo, conforme lo señala el artículo 21 de la Ley 24 de 1992 “Por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia”, quién la ejerce a través

⁸³ **Artículo 5°.** *Derecho de postulación.* Los interesados, trátese de personas de derecho público, de particulares o de personas jurídicas de derecho privado, actuarán en la conciliación extrajudicial por medio de apoderado, quien deberá ser abogado inscrito y tener facultad expresa para conciliar.

del Director Nacional de Defensoría Pública, por lo que por disposición del legislador se trata de una competencia exclusiva de la mencionada entidad.

En todo caso, el artículo 23 del Decreto 262 de 2000 “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de interno la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos”, establece como una de las funciones de los agentes del Ministerio Público la de intervención ante autoridades administrativas o judiciales.

Lo anterior en aplicación de lo señalado en el numeral 7) del artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, que le endilga a esta entidad la labor de “Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas. cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, patrimonio público, o los derechos y garantías fundamentales”.

Sin embargo. esta intervención solo puede ser ejercida para la defensa del orden jurídico y de los derechos y garantías fundamentales”.

Como puede observarse, la Procuraduría General de la Nación reconoce la existencia de puntos de relacionamiento respecto de las funciones ejercidas por los defensores públicos; sin embargo, dichos supuestos resultan excesivamente amplios e indeterminados, lo cual puede llevar a que (i) pueda configurarse una injerencia indebida respecto de las labores defensoriales o (ii) que no haya ningún tipo de relacionamiento o interacción, dando lugar a que ambas instituciones actúen de forma separada y descoordinada.

Finalmente, en relación con la última cuestión formulada, señala la Procuraduría General de la Nación que no ha realizado ningún tipo de diagnóstico tendiente a la medición de la NJI en el área del derecho administrativo:

“Respecto a su último interrogante relativo a los diagnósticos realizados frente a las necesidades jurídicas insatisfechas en derecho administrativo, consultado

el Grupo de Relatoría de esta Entidad, el Instituto de Estudios del Ministerio Público y la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, esta entidad no ha realizado ningún diagnóstico en ese sentido”.

La existencia de estudios sobre este último aspecto de investigación hubiera resultado esencial con el fin de determinar con mayor precisión la relación existente entre las NJI no declaradas y aquellas que efectivamente son puestas bajo la competencia de la Procuraduría General de la Nación en el marco del procedimiento de conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos. Así mismo, contar con información precisa sobre esta cuestión podría mostrar (i) cuáles son los sectores socio – económicos de los cuales provienen las mencionadas solicitudes, (ii) si esos sectores se pueden categorizar, (iii) si dicha categorización admite la prestación del servicio defensorial de acuerdo con los requisitos legalmente establecidos para el efecto, (iv) si efectivamente las mencionadas solicitudes son tramitadas por los defensores y (v) si frente a esas solicitudes existe un porcentaje alto o bajo de efectividad a nivel conciliatorio, lo cual resulta esencial para determinar si el porcentaje de NJI puede ser reducido en esta etapa previa o si el porcentaje de satisfacción aumenta en sede judicial.

4. Preguntas – Investigación Consejo Superior de la Judicatura

Por último, y con un enfoque similar al de la investigación adelantada ante la Procuraduría General de la Nación, se presentó un derecho de petición ante el Consejo Superior de la Judicatura con el fin de obtener la información que, sobre el asunto de la investigación, haya proferido este organismo en su calidad de administrador y planeador de los recursos de la Rama Judicial.

Así las cosas, ante esta institución se procuró efectuar la verificación de tres cuestiones puntuales: (i) la existencia de una política pública en materia de acceso a la justicia implementada desde la rama judicial, (ii) la existencia de un trabajo articulado con la Defensoría del Pueblo para promover el acceso a la justicia y (iii) la elaboración de diagnósticos o mediciones sobre NJI en el área del derecho administrativo.

De esta forma se plantearon las siguientes preguntas a las cuales el Consejo Superior dio respuesta individual en los siguientes términos:

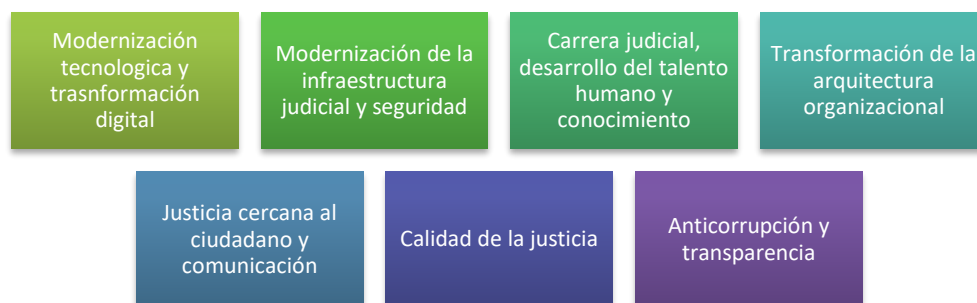
¿Existe alguna política pública adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en materia de acceso a la justicia? ¿Cuál es su contenido y alcance?

Sobre este punto, destaca el Consejo Superior de la Judicatura que, al corresponderle dentro de sus competencias la adopción del Plan de Desarrollo de la Rama Judicial, ha implementado una política tendiente al acercamiento entre la administración de justicia y la ciudadanía mediante la eliminación de obstáculos de acceso, la extensión de la oferta judicial y el fortalecimiento de la credibilidad institucional:

“Al Consejo Superior de la Judicatura le corresponde la administración de la Rama Judicial, de conformidad con la Constitución Política y lo dispuesto en la Ley 270 de 1996. A su vez, debe adoptar, previo concepto de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial y presentarlo al Gobierno Nacional para su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo.

Luego de esa breve introducción, se dirá que la política de acceso implementada por el Consejo Superior de la Judicatura siempre ha pretendido acercar la administración de justicia al ciudadano a través de la adecuación de la oferta judicial en función de la demanda de justicia, con el propósito de eliminar los obstáculos y barreras de acceso al servicio, prestar un mejor servicio, lograr una justicia más cercana al ciudadano y acentuar la credibilidad institucional. La materialización de esta política ha permitido la extensión de la oferta judicial a cada una de las unidades territoriales que conforman el país para garantizar principalmente el ejercicio real y efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia a quien lo requiera. Es así como en virtud del mandato legal proferido en el parágrafo 3° del artículo 4° de la Ley 1285 de 2009, cada municipio en la actualidad tiene garantizada la presencia institucional con al menos un juzgado cualquiera que sea su categoría”.

En línea con lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura determina que la política pública de acceso a la justicia, formulada en el Plan Sectorial de Desarrollo 2019 – 2022, se edifica sobre los siguientes pilares básicos:



*Ilustración 11. Pilares estratégicos Plan Sectorial de Desarrollo.
Fuente: elaboración propia.*

Los pilares enunciados se enfocan a la tecnificación de la justicia, la optimización de sus recursos físicos, la gestión del conocimiento y del talento humano, al mejoramiento de la estructura de planeación, de administración y de apoyo en la Rama Judicial, la implementación de modelos de oferta y atención de justicia, medidas de descongestión y la adopción de un enfoque institucional de orden gerencial, la modernización de la comunicación judicial, visibilidad, calidad e innovación (enfocado en la mejora continua del Sistema Integrado de Gestión y Control de la Calidad y del Medio Ambiente – SIGCMA) y al fortalecimiento de la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Ahora bien, con base en lo anterior, se solicitó información relacionada con la posibilidad de introducir cambios a las políticas existentes en materia de acceso a la justicia en los siguientes términos:

¿El Consejo Superior de la Judicatura ha considerado introducir cambios a las políticas existentes en materia de acceso a la justicia? ¿en qué sentido? ¿con qué alcance?

Requerimiento frente al cual se obtuvo la siguiente respuesta:

“Al respecto le manifiesto que el Consejo Superior de la Judicatura viene adelantando el proceso de modernización y transformación digital de la Rama Judicial previsto en el Plan Sectorial de Desarrollo 2019-2022 “Justicia Moderna con Transparencia y Equidad”. En ese marco, el Consejo Superior de la Judicatura aprobó, el pasado 18 de junio, el Plan de Digitalización de Expedientes de la Rama Judicial 2020-2022, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 33 del Acuerdo PCSJA20-11567 de 5 de junio de 2020, a través del cual se busca poner a disposición del juez los documentos y expedientes judiciales electrónicos y por esa vía a las partes, bajo un procedimiento seguro y con las condiciones que se prevén en el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020, en particular en su artículo 4”.

Del mismo modo, en la respuesta se destaca que, conforme a lo dispuesto en el artículo 85 numerales 13, 16, 24 y 26 de la Ley 270 de 1996 y en la Resolución No. 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se han adoptado diversas medidas e instrumentos para privilegiar, la utilización de medios virtuales para la prestación del servicio de justicia, evidenciándose que los cambios que se están gestando sobre las políticas existentes en materia de acceso a la justicia son aquellos que guardan directa relación con la digitalización y tecnificación de la justicia.

Ahora bien, abordando otro de los asuntos materia de investigación, se indagó sobre la existencia de un esquema de armonización entre la labor del Consejo Superior de la Judicatura y la Defensoría Pública en los siguientes términos:

¿Cómo se armoniza el trabajo del Consejo Superior de la Judicatura con la labor de la Defensoría Pública en Colombia?

En esta respuesta debe resaltarse el reconocimiento expreso que hace el Consejo Superior de la Judicatura del fundamento constitucional y legal del mandato de colaboración armónica con la Defensoría Pública:

“La gestión que adelanta la Rama Judicial se armoniza con la labor de la Defensoría del Pueblo a través del mandato de colaboración armónica, consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, se armoniza con el artículo 2 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, en el cumplimiento de las funciones que ejerce el sistema de defensoría pública en el Sistema Penal Acusatorio antes los funcionarios judiciales en cada uno de los niveles y en la intervención que ejerce en las demás jurisdicciones y especialidades, con lo cual las relaciones y el flujo de información entre las dos entidades es constante.

Adicionalmente, se ve reflejado en el trabajo que adelanta la Defensoría del Pueblo en el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que consagra el Decreto 2124 de 18 de diciembre de 2017, y las sesiones de seguimiento a las referidas alertas, donde constantemente el Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con las recomendaciones que se emitan, participa en el marco de sus funciones y competencias”

Sobre esta respuesta llama la atención que el esquema de armonización planteado en la respuesta del Consejo Superior de la Judicatura se encuentra principalmente enfocado al área penal de la defensoría pública y en el ámbito de la protección de los derechos humanos, sin excluir otras áreas del derecho en las cuales se preste el servicio defensorial.

Finalmente, en materia de necesidades jurídicas insatisfechas en el área del derecho administrativo se formuló la siguiente pregunta:

¿El Consejo Superior de la Judicatura ha realizado algún diagnóstico en materia de necesidades jurídicas insatisfechas en derecho administrativo? En caso afirmativo ¿qué resultados arrojó el diagnóstico?

La respuesta obtenida, la cual se transcribe en su totalidad, muestra que de conformidad con criterios de priorización y de gestión de ingresos y egresos se ha

determinado el funcionamiento de la demanda de justicia en el área del derecho administrativo y se han formulado soluciones relacionadas con la descongestión y la creación de cargos en la rama judicial:

“Desde hace varios años el Consejo Superior de la Judicatura ha venido examinando la evolución de la demanda de justicia creciente en la Administración de Justicia, el número de asuntos que son resueltos por los funcionarios judiciales y la capacidad de respuesta del aparato judicial permanente y los requerimientos necesarios para la atención oportuna de dicha demanda. Una vez concluido el ejercicio de planeación y construcción de una solución seria de oferta judicial a través de la creación de cargos permanentes, esta Corporación diseñó una estrategia de Racionalización de la Oferta de Justicia para la redefinición de la estructura de cargos y la garantía de recursos presupuestales necesarios para su implementación, la cual sólo fue posible hasta cuando el Ministerio de Hacienda Pública autorizó los recursos para la creación de cargos en esta vigencia fiscal.

Fruto de los estudios y análisis correspondientes y con la asignación de recursos para el año 2015, se expidieron los Acuerdos PSAA15-10402 y PSAA15-10412, donde se apoyó no solo la gestión que adelantan los despachos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sino las demás especialidades, con la creación permanente de despachos y cargos.

En el Informe al Congreso de la República año 2019, páginas 43 a 46, se encuentra el resultado diagnóstico de la demanda de justicia en materia administrativa y sus niveles de congestión.

Ahora, atendiendo la asignación de recursos destinados por el Gobierno Nacional para la presente vigencia, el Consejo Superior de la Judicatura debió realizar una priorización sobre las necesidades que requieren una pronta atención. Las necesidades se evaluaron teniendo en cuentas todas las jurisdicciones y especialidades en sus diferentes niveles y los recursos presupuestales disponibles, por lo que se aplicaron unos criterios objetivos de priorización que hacen relación específica al análisis de la demanda judicial,

cargas laborales reportadas, costos de operación y las regiones que requieren una mayor presencia judicial con el fin de lograr una convivencia pacífica, en consonancia a lo regulado por la Ley 270 de 1996.

Como resultado de la aplicación de los criterios de priorización, entre los que se destacan, el fortalecimiento de las plantas de personal en despachos judiciales cabecera de circuito diferente a sus homólogos de circuito o centros de servicios, despachos judiciales con ingresos crecimientos y constantes, despachos con inventarios superiores a la media nacional por especialidad, y emitido el concepto previo de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo PCSJA20-11650 de 28 de octubre de 2020, donde se crean 6 cargos de magistrado de tribunal administrativo, 11 jueces administrativos y 133 empleados judiciales, con lo cual se espera superar el nivel de congestión que se presenta y así propender por una justicia pronta y oportuna”.

Ahora bien, dentro del mencionado informe al Congreso de la República del año 2019 que se acompaña como anexo a la respuesta suministrada por el Consejo Superior de la Judicatura, y que puede ser consultado en su totalidad en el **ANEXO 8 – DERECHOS DE PETICIÓN Y RESPUESTAS**, se evidencia que los medios de control en los cuales se concentra la mayor cantidad de ingresos judiciales son aquellos relacionados con la nulidad y el restablecimiento del derecho y con la reparación directa, lo cual coincide con lo afirmado y diagnosticado sobre este asunto.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS Y PERCEPCIONES SOBRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL ACTUAL DEL SERVICIO DEFENSORIAL EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Habiéndose abordado las principales características del servicio de defensoría pública en general y de la defensoría pública en el área del derecho administrativo y habiendo efectuado una verificación de la forma en que se relaciona la institucionalidad involucrada con las NJI que se han generado en el marco de la relación ciudadano – Estado, es necesario

determinar si el diseño institucional de la defensoría pública, con especial enfoque en el área del derecho administrativo, cuenta con los elementos estructurales suficientes para responder adecuadamente al propósito de reducir los índices de necesidades jurídicas insatisfechas (especialmente crecientes en el área del derecho administrativo) o si, por el contrario, sus características y la percepción sobre su funcionamiento arrojan elementos del diseño institucional del servicio de defensoría pública que deban ser objeto de mejoramiento con miras a garantizar la efectividad de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Para ello, en este capítulo se realizará en primer lugar, un análisis enfocado a identificar rasgos o elementos característicos de los modelos de gestión judicial en la estructura actual del servicio de defensoría pública y en segundo lugar se presentarán los resultados de un estudio realizado dentro de esta investigación sobre la percepción del funcionamiento y estructura de este servicio y su incidencia en la relación ciudadano – Estado.

Respecto del primer elemento de estudio, se considera relevante determinar si el diseño de la institucionalidad que soporta la prestación de este servicio se acompaña con alguno de los modelos de gestión de las instituciones de justicia que fueron abordados en el marco teórico de la presente investigación, toda vez que así será posible establecer si el servicio defensorial encuadra totalmente en alguno de estos modelos y si es posible identificar elementos rescatables y adecuados de esos modelos para potenciar el funcionamiento del servicio defensorial en pro de materializar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

En cuanto al segundo elemento, se considera de importancia conocer la percepción existente sobre el alcance, configuración e importancia del servicio defensorial, puesto que ello permite identificar (i) los elementos que determinan la legitimidad de la defensoría pública como instrumento adecuado al servicio de las necesidades jurídicas insatisfechas (generadas en la relación ciudadano – Estado para efectos de la presente investigación) y (ii) los aspectos externos a los modelos de gestión judicial que podrían contribuir al mejoramiento de su estructura.

1. Análisis sobre el diseño institucional del servicio defensorial en el marco de los modelos de gestión judicial

Partiendo de los elementos propios de los principales modelos identificados en la doctrina para la organización y gestión de las instituciones de justicia, surgen los siguientes cuestionamientos en relación con el objeto del presente estudio:

- ¿Encuadra el diseño institucional de la defensoría pública colombiana dentro de alguno de los modelos de gestión judicial que fueron abordados en el marco teórico de la presente investigación?
- ¿La defensoría pública colombiana tal como se encuentra estructurada está en capacidad de dar respuesta efectiva a las necesidades jurídicas insatisfechas y garantizar la realización de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva?

Para dar respuesta al **primer interrogante**, se identificaron los principales elementos de cada uno de los sistemas de gestión judicial reseñados en el marco teórico de esta investigación, señalando sobre estos, en color rojo, las características del sistema defensorial que guardan algún tipo de coincidencia conforme a su estructura institucional, tal como se ilustra en el siguiente gráfico:

Modernización	New Public Management	Gestión de Calidad	Gobernanza	Otros modelos
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en asuntos de gestión • Separación de actividades administrativas y judiciales • Justicia como sistema • Excelencia • Adopción de experiencias del sector privado • Estandares de calidad • Cumplimiento de objetivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia en la utilización de recursos públicos <ul style="list-style-type: none"> • Entrega de productos medibles y efectivos en costos • Integración de funciones de planificación, programación y evaluación con el presupuesto • Accountability • Capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de calidad • Mejora y garantía <ul style="list-style-type: none"> • Estandares especializados: costos, calidad jurídica de decisiones. • Duración, transparencia y adecuación judicial. • Rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de redes entre actores sociales • Participación en interdependencia entre lo público y lo privado • Acuerdos colectivos • Legitimación social de instituciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Totalidad de gobierno - trabajo en divisiones para alcanzar objetivo comun. • Open government - incorporación de nuevas tecnologías. • Modelos no institucionales - adopción de prácticas identificadas en consultorías y que se basan en sostenibilidad • Nueva Gobernanza Pública - gobernanza con criterios evaluativos y de calidad

Ilustración 12. El sistema Defensorial Colombiano frente a los sistemas de gestión judicial
Fuente: elaboración propia.

Esta caracterización se efectuó generando equivalencias entre los elementos de los sistemas de gestión judicial (aplicable para todas las instituciones encargadas de prestar el servicio de administración de justicia) y las particularidades del servicio de defensoría pública colombiana, lo cual permitió evidenciar que este último incorpora varios de los elementos distintivos de los mencionados modelos de gestión judicial, sin identificarse totalmente una tendencia que lo ubique de forma definitiva dentro de alguno de ellos. Sin embargo, el modelo de gestión en el que confluyen más elementos del servicio de defensoría pública corresponde al de la modernización.

Por otro lado, podría decirse que con la incorporación expresa del principio de programación integral en la gestión del presupuesto se estaría desarrollando una de las bases correspondiente al modelo de *new public management*, puesto que por medio de este principio se procura hacer más eficiente y adecuada la utilización de los recursos públicos disponibles para la prestación de un servicio determinado, en este caso, el de defensoría pública.

Ahora bien, en cuanto a la rendición de cuentas o *accountability* que es un elemento común dentro de algunos de los modelos de gestión judicial es necesario mencionar que el

mismo tiene cabida para efectos del presente estudio toda vez que constituye una de las funciones constitucionalmente asignadas al Defensor del Pueblo. Sin embargo, a nivel del servicio de defensoría pública no se evidencia la materialización de este elemento en una función de rango constitucional que vaya más allá de la publicación de informes anuales de gestión, lo cual debería consolidarse como una acción de mejoramiento a futuro.

Por otro lado, debe señalarse que el diseño institucional del sistema defensorial colombiano responde a las características típicas de las defensorías públicas de **tendencia latinoamericana** que fueron expuestas en el marco teórico de esta investigación, toda vez que se instituye como una entidad de orden estatal destinada a la prestación de este servicio en el ámbito de la administración de justicia, administrada por superior funcional y no por juntas o cuerpos colegiados y con una organización geográfica en oficinas regionales. En ese sentido, la única característica que alejaría al sistema colombiano de los modelos tradicionales latinoamericanos sería su reducida autonomía funcional y presupuestal, toda vez que no se constituye como una institución independiente, sino que se consolida como una dirección que integra el despacho del Vice Defensor del Pueblo.

Ahora bien, en relación con el **segundo interrogante** formulado dentro de esta etapa de análisis puede afirmarse, con base en todos los elementos que vienen de estudiarse, que el servicio de defensoría pública colombiano se encuentra estructurado como un servicio en el ámbito de la administración de justicia pero que, **conceptualmente, no incorpora la noción de las NJI en su estructuración y diseño**. Por ello, al no existir un enfoque sobre este concepto, puede decirse que la defensoría pública colombiana no está concebida en función de la resolución efectiva de NJI, sino con el objetivo de prestar un servicio de orden asistencial a aquellas personas que cumplan con los requisitos legales para beneficiarse del mismo en todas las áreas del derecho, incluyendo el derecho administrativo.

Así las cosas, puede afirmarse que la Defensoría Pública Colombiana dentro de la composición de su estructura institucional incorpora varios elementos característicos de los modelos de gestión judicial sin enfocarse en la adopción total de alguno de estos, lo cual le permite consolidarse como una entidad que ha implementado un esquema flexible por virtud del cual su misión se ha orientado principalmente hacia la prestación de un servicio asistencial dentro del ámbito de la administración de justicia. Sin embargo, y ante la ausencia de un enfoque de NJI en la estructura institucional del servicio defensorial, se hace necesario

afirmar la necesidad de que el mismo sea mejorado en aras de garantizar la materialización efectiva de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva bajo la perspectiva de la satisfacción y reducción de los índices de NJI, que se manifiestan de forma constante y especial en el ámbito de las relaciones ciudadano – Estado.

2. Percepción sobre el servicio defensorial

Con el fin de identificar los elementos externos a los modelos de gestión que pueden ser determinantes en el funcionamiento de la Defensoría Pública, es necesario conocer la percepción que en la actualidad tienen algunos de los sujetos que se encuentran efectivamente involucrados o que pueden llegar a verse potencialmente involucrados en la prestación del servicio defensorial.

Valga aclarar que la percepción no es un asunto de poca monta, pues la misma se relaciona directamente con la construcción de la legitimidad de las instituciones públicas, tal como lo señalan los profesores Restrepo y Aprile para el caso del diseño institucional de la justicia administrativa:

“Ahora, si bien la consagración jurídico-normativa del diseño institucional de la justicia administrativa crea una base para la construcción de su legitimidad, al establecer su funcionamiento independiente y garante de la tutela judicial efectiva, en la medida en que la legitimidad, en los términos en que se ha definido, es una cuestión de percepción y la manera de establecerla no es través de un estudio dogmático, sino de un estudio empírico que ponga en evidencia cómo perciben los usuarios y actores del sistema esos atributos en la práctica”
(Restrepo y Aprile. 2019. P. 14).

Para el caso de la presente investigación, y partiendo de la posibilidad de mejora que podría experimentar el servicio de defensoría pública para orientarse de forma efectiva a la reducción del índice de NJI en la forma en que viene de plantearse, se consideró de

importancia conocer la percepción que algunos miembros de la comunidad jurídica⁸⁴ tenían al respecto.

De esta forma, procedieron a aplicarse tres encuestas por vía electrónica, dirigidas cada una de ellas a un grupo de treinta (30) estudiantes de derecho, cuarenta (40) abogados y treinta (30) defensores públicos, puesto que se consideró que su percepción podría conducir a la identificación de indicadores relevantes para efectos de este estudio en razón a su formación y comprensión especializada sobre el funcionamiento de las instituciones encargadas de impartir el servicio de administración de justicia y por su potencial como eventuales prestadores del servicio de defensoría pública.

La aplicación de las encuestas no se efectuó en una zona geográfica específica, sino que se realizó aprovechando las tecnologías de la información y las comunicaciones y el potencial de las redes sociales para efectuar una difusión generalizada entre estudiantes y abogados pertenecientes a diversos sectores y fueron diseñadas para ser diligenciadas de forma anónima y voluntaria. En el caso de los defensores públicos se efectuó una invitación directa a través de correo electrónico⁸⁵ para participar en el diligenciamiento de las encuestas.

Por último, debe señalarse que las encuestas fueron aplicadas dentro de un período de tiempo correspondiente a los meses comprendidos entre junio de 2019 y mayo de 2020, obteniéndose así una muestra representativa con los resultados principales que pasan a exponerse a continuación.

Así las cosas, a continuación se exponen los resultados más relevantes obtenidos con ocasión de la aplicación de las encuestas. Sin embargo, para conocer la totalidad de las preguntas formuladas y respuestas obtenidas se recomienda consultar el **ANEXO 9 – ENCUESTAS SOBRE SERVICIOS DEFENSORIALES EN COLOMBIA**.

2.1. Percepción de estudiantes

Teniendo en cuenta los diferentes cambios en los enfoques formativos que actualmente han experimentado la mayoría de las facultades de derecho del país, procedió a aplicarse una encuesta a una muestra representativa de estudiantes de derecho, haciendo

⁸⁴ No se realizó la aplicación de encuestas respecto de los usuarios del sistema de defensoría pública puesto que el enfoque del presente estudio tiene un carácter jurídico que no podía ser medido adecuadamente desde la perspectiva de los usuarios; además, una medición de este nivel excede el alcance de la presente investigación y requiere de una serie de autorizaciones en materia de tratamiento de datos que podrían ser objeto de un estudio más amplio.

⁸⁵ Obtenidos de la información pública disponible en el portal SIGEP.

especial énfasis en la percepción sobre el alcance de los derechos de acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva, el rol social que desempeñan los abogados, y el conocimiento sobre la defensoría pública.

Así las cosas, en primer lugar, se preguntó a los estudiantes **si durante sus clases habían tenido algún tipo de acercamiento a las nociones de “acceso a la justicia” y “tutela judicial efectiva”**, a lo cual se obtuvieron las siguientes respuestas:

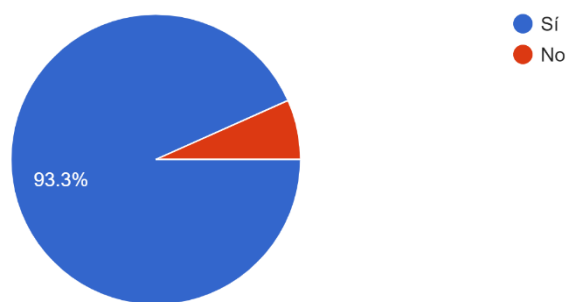


Ilustración 13. Estudiantes y las nociones de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva
Fuente: elaboración propia

De las respuestas obtenidas puede apreciarse que una amplia mayoría de los estudiantes ha recibido, como parte de su proceso educativo, un acercamiento académico a este tipo de nociones. Ahora bien, en relación con la dimensión práctica del proceso formativo, se preguntó a los estudiantes si **habían tenido la oportunidad de trabajar estos conceptos en otros espacios distintos a las aulas**, obteniendo el siguiente resultado:

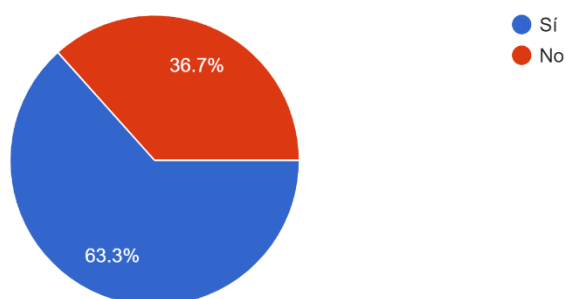


Ilustración 14. Estudiantes y la aplicación de las nociones de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva
Fuente: elaboración propia

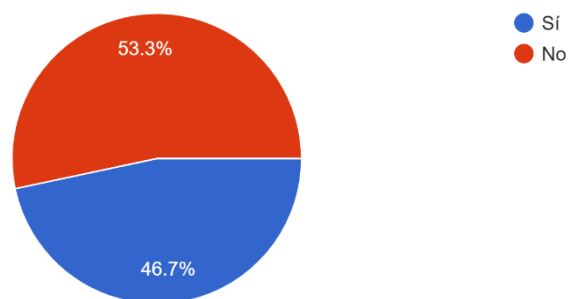
Para precisar el anterior resultado, a través de una pregunta abierta se solicitó a los estudiantes que señalaran en qué tipo de espacios habían tenido la oportunidad de trabajar estas nociones, identificando los que se destacan a continuación:



*Ilustración 15. Estudiantes y escenarios de aplicación de las nociones de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.
Fuente: elaboración propia.*

Como podrá consultarse en los anexos que soportan la aplicación de esta encuesta, una respuesta que llama la atención para efectos de esta investigación señala que la aplicación de estas nociones se produjo durante la clase de “derecho procesal administrativo”, lo cual pone en evidencia que desde las aulas se está empezando a promover un nuevo enfoque del derecho administrativo.

Habiendo sido abordados los anteriores aspectos, se procedió a determinar si los estudiantes tenían conocimiento sobre el servicio de defensoría pública, para lo cual se les preguntó **si habían tenido la oportunidad de conocer los servicios que presta la Defensoría del Pueblo a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública**, obteniendo el resultado altamente polarizado que se presenta a continuación:



*Ilustración 16. Estudiantes y servicios de la Defensoría del Pueblo
Fuente: elaboración propia*

Ahora bien, en relación con la estructura institucional del servicio defensorial se preguntó a los estudiantes **si conocían la forma en que se encuentra estructurado el Sistema Nacional de Defensoría Pública**, obteniendo una respuesta con amplia tendencia negativa:

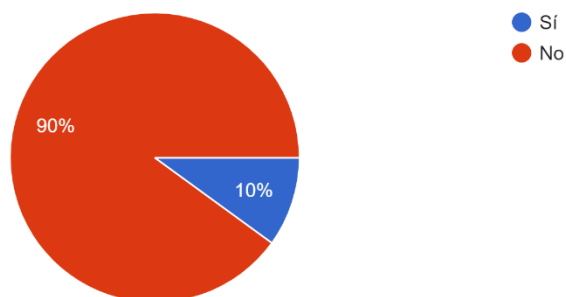


Ilustración 17. Estudiantes y estructura del Sistema Nacional de Defensoría Pública
Fuente: elaboración propia

Debe resaltarse que en este caso se preguntó por la estructura del “Sistema Nacional de Defensoría Pública” puesto que se trata de una noción de más amplio conocimiento y difusión dentro de la comunidad jurídica.

Ahora bien, dentro de la investigación realizada también se buscó indagar por **la posibilidad de que los estudiantes conocieran que dentro del servicio de defensoría pública se presta asistencia en el área del derecho administrativo**, obteniendo un resultado que se compagina con el obtenido frente a la pregunta formulada anteriormente, puesto que se evidencia que una mayoría de los estudiantes desconoce la existencia de este servicio:

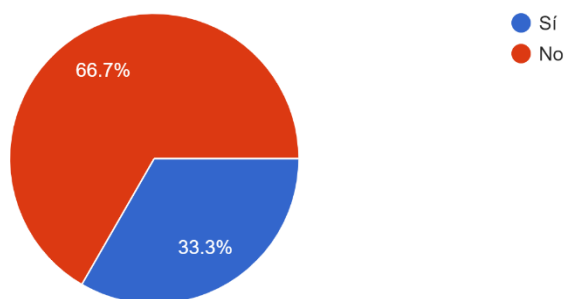


Ilustración 18. Estudiantes y la Defensoría Pública en derecho administrativo.
Fuente: elaboración propia

Por otro lado, y con el fin de aterrizar la noción de las NJI al objeto de este componente de la investigación realizada, se preguntó a los estudiantes si tenían conocimiento acerca de la encuesta sobre NJI llevada a cabo por el DNP en el año 2016, a lo cual las respuestas en su totalidad fueron negativas:

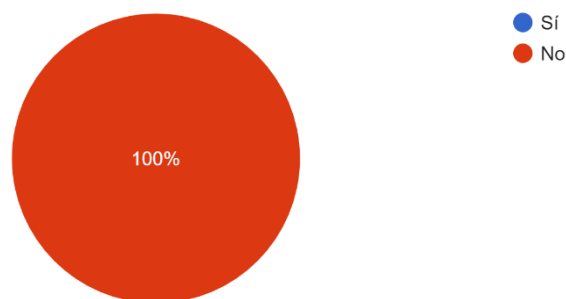


Ilustración 19. Estudiantes y encuesta nacional de NJI
Fuente: elaboración propia

Finalmente, y con el objetivo de determinar si existe un interés más allá del debate de carácter académico, se preguntó a los estudiantes si la defensoría pública constituía una futura opción laboral viable o interesante, a lo cual, la respuesta mayoritaria fue de carácter negativo:

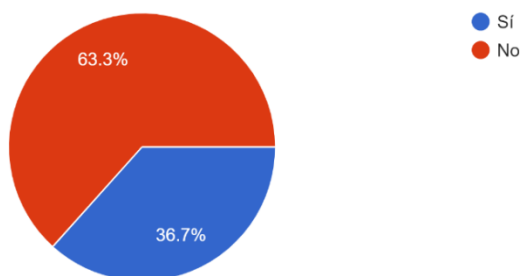


Ilustración 20. Estudiantes y la Defensoría Pública como opción profesional.
Fuente: elaboración propia

Como puede verse, el acercamiento que tienen los estudiantes a las nociones de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva provienen principalmente de los contenidos que reciben a través de clases y otros espacios académicos. Por otro lado, el relacionamiento con la Defensoría Pública se enmarca en las actividades desarrolladas en el marco de la práctica jurídica o del consultorio jurídico, esto es, del componente práctico formativo de la carrera de derecho.

Resulta llamativo que los estudiantes no tengan conocimiento de la encuesta de NJI publicada por el DNP, puesto que los resultados de la misma fueron objeto de publicación antes de la aplicación de esta encuesta, situación que evidencia falencias en la divulgación de los resultados y una ausencia generalizada de debate académico sobre el asunto.

2.2. Percepción de abogados

En segundo lugar y con el objetivo principal de conocer la percepción de los profesionales del derecho en relación con los servicios prestados por la Defensoría del Pueblo, se procedió con la formulación de una serie de preguntas de orden general relacionadas con los servicios y estructura de la defensoría pública.

Es necesario mencionar que esta encuesta no fue dirigida específicamente a defensores públicos, puesto que se trató de efectuar una medición sobre aspectos generales relacionados con el conocimiento o percepción de terceros externos en relación con el servicio de defensoría pública y con las NJI.

Hecha esta aclaración, la primera pregunta que se efectuó a los abogados consistió en determinar **si conocían los servicios prestados por la Defensoría del Pueblo a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública**, incorporando para el efecto el mismo enfoque de la encuesta aplicada a estudiantes y obteniendo el siguiente resultado:

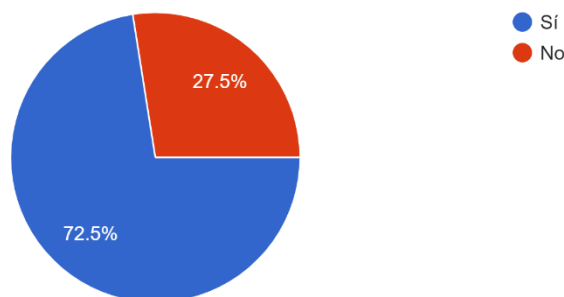
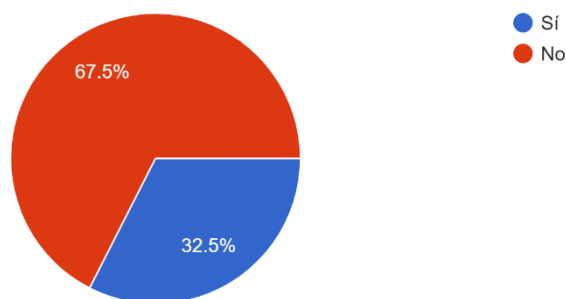


Ilustración 21. Abogados y servicios de la Defensoría del Pueblo.
Fuente: elaboración propia.

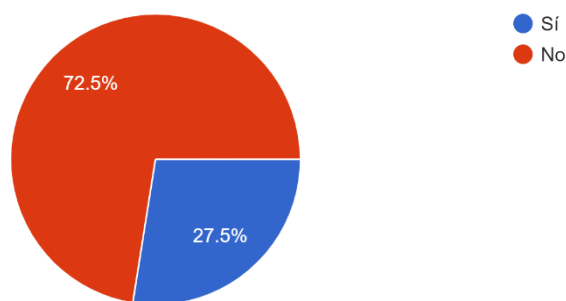
En segundo lugar y también con la finalidad de precisar la respuesta obtenida en el punto anterior, se preguntó a los abogados **si conocían que los defensores públicos prestaban sus servicios en el área del derecho administrativo**. En este caso, el resultado

es mayoritariamente negativo, al igual que en los resultados de las encuestas aplicadas a estudiantes:



*Ilustración 22. Abogados y la Defensoría Pública en derecho administrativo.
Fuente: elaboración propia.*

Igualmente, se preguntó a los abogados si conocían la forma en que se encuentra estructurado el Sistema de Defensoría Pública, mostrando nuevamente una tendencia mayoritariamente negativa:



*Ilustración 23. Abogados y la estructura del servicio defensorial.
Fuente: elaboración propia.*

Por otro lado, también se indagó por **el conocimiento que pudieran tener los abogados acerca de la encuesta sobre NJI llevada a cabo por el DNP en el año 2016**, a lo cual las respuestas en su totalidad fueron negativas en un alto porcentaje, casi del 100% de la población encuestada:

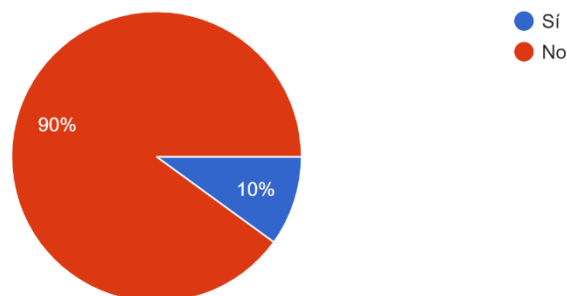


Ilustración 24. Abogados y encuesta nacional de NJI
Fuente: elaboración propia.

Por último, se preguntó a los abogados si encontraban en la defensoría pública una opción viable para desarrollarse profesionalmente, como plan de carrera principal o para complementar las actividades que ya se desarrollan y las razones por las cuales podría o no ser una opción viable.

Esta pregunta, a diferencia de la encuesta aplicada los estudiantes, fue formulada de forma abierta, puesto que el objetivo de la misma consistía en recaudar información de parte de los profesionales del sector jurídico que, habiendo obtenido su título se encuentran ejerciendo su profesión en distintos ámbitos y pueden contribuir a identificar cuestiones puntuales por las cuales la defensoría puede ser o no una opción profesional viable.

De esta forma, se identificaron los siguientes elementos positivos y negativos que resultan determinantes a la hora de evaluar la vinculación a la defensoría pública como opción profesional:

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de aprendizaje en todas las áreas del derecho • Complemento de la actividad profesional principal • Fines altruistas – servicio y apoyo a personas de escasos recursos. • Promoción del ejercicio del litigio • Contacto directo con la ciudadanía y el Estado • Promoción del acceso a la justicia • Campo de empleo y proyección profesional • Garantía de los derechos fundamentales 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta carga laboral • Falta de interés • No afinidad por el litigio • No afinidad profesional por actividades relacionadas con la defensoría • Alto nivel de especialización profesional en áreas del derecho no relacionadas con la defensoría • Falta de una remuneración adecuada • Politización y clientelismo • Falta de conocimiento de la institución • Vinculación a través de contratos de prestación de servicios • Inadecuada prestación de servicios a la ciudadanía

VENTAJAS	DESVENTAJAS
	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de preparación adecuada en asuntos de género • Posibles conflictos de intereses

*Tabla 10. Aspectos negativos y positivos de la defensoría pública como opción profesional.
Fuente: elaboración propia*

Como puede observarse, existe un grado importante de coherencia entre los resultados de las encuestas aplicadas a los estudiantes y a los abogados puesto que, en ambos casos, se evidencia que existe un desconocimiento generalizado sobre la estructura de la defensoría pública, los servicios que presta en el área del derecho administrativo y la noción de la NJI en el marco de la encuesta nacional aplicada en el año 2016 por el DNP.

Sin embargo, la encuesta aplicada a los abogados arroja un aporte adicional, consistente en la identificación de las variables que determinan que la defensoría pública puede ser considerada como una opción viable para el ejercicio profesional, destacándose entre las variables positivas aquellas relacionadas con los fines sociales de la profesión y los valores que la inspiran, en tanto que las variables negativas tienen un marcado sesgo a la percepción que tiene sobre el reconocimiento económico de la labor (pago insuficiente) y las altas cargas que deben ser asumidas por los defensores públicos.

Así las cosas, puede afirmarse que desde la perspectiva de externos (estudiantes y abogados) la defensoría pública es un servicio sobre el cual existe consenso en cuanto a sus fines altruistas y a su importancia como canal para materializar la protección a los derechos fundamentales de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, en el campo del ejercicio profesional la defensoría pública no se consolida como una opción altamente atractiva y se evidencia un alto desconocimiento de su estructura y elementos conceptuales básicos, lo cual llama la atención si se tiene en cuenta que una de las observaciones principales efectuadas en este estudio en relación con los derechos de petición radicados ante la defensoría pública consistió en resaltar que el número de defensores vinculados era sustancialmente inferior en relación con la demanda de servicios defensoriales, donde una de las opciones de mejora podría consistir en hacer de este servicio una opción profesional viable y atractiva para los profesionales del derecho.

2.3. Percepción de defensores públicos

Este tercer punto de la investigación realizada corresponde al análisis sobre la perspectiva de los actores que hacen parte de la defensoría pública al prestar este servicio en calidad de defensores. De esta forma, se buscará determinar los elementos que, desde la perspectiva interna, pueden llegar a ser determinantes de cara al mejoramiento del servicio, la garantía de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva y la reducción de los índices de NJI en el área del derecho administrativo.

Ahora bien, partiendo de la premisa de que los defensores al integrar el servicio defensorial conocen con mayor grado de precisión su estructura y bases institucionales, por medio del instrumento aplicado se buscó efectuar una medición sobre los siguientes elementos relacionados directamente con el objeto de esta investigación: (i) la dinámica de tramitación de casos en el área del derecho administrativo y (ii) los aspectos a mejorar o fortalecer en el ejercicio de su labor.

Así las cosas, respecto del primer elemento, esto es, la **dinámica de tramitación de casos en el área del derecho administrativo**, se inició preguntando a los defensores que respondieron a la encuesta **si durante la prestación de sus servicios les habían sido asignados casos en el área del derecho administrativo**, obteniendo el siguiente resultado que ilustra el porcentaje de asignación identificado:

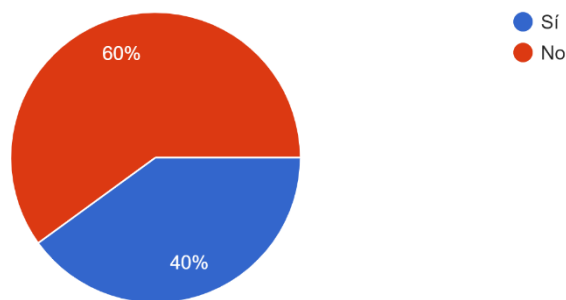


Ilustración 25. Defensores Públicos y asignación de casos en derecho administrativo.
Fuente: elaboración propia

Teniendo en cuenta el anterior resultado, se procedió a preguntarles a los defensores sobre el número aproximado de casos que habían atendido en esta área conforme a una serie de rangos entre los cuales podían elegir. De este modo, se evidenció que un 26,7% de los

defensores encuestados habían tramitado aproximadamente entre 1 y 20 casos para el año 2019, tal como se expone en la siguiente gráfica:

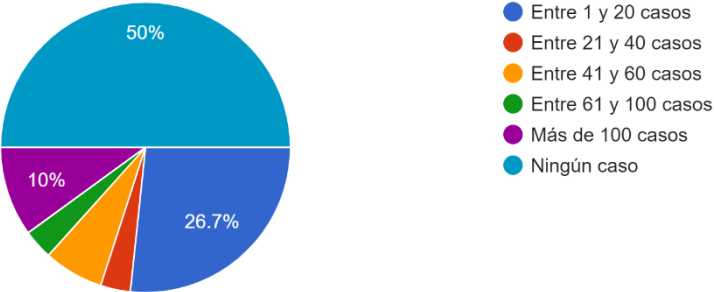


Ilustración 26. Defensores Públicos y casos tramitados en derecho administrativo.
Fuente: elaboración propia.

Habiendo abordado las cuestiones relacionadas con la cuantificación de los casos asignados, a continuación se procedió a preguntarles a los defensores sobre la tipología de los casos que han tramitado, donde conforme al resultado que se grafica a continuación, se evidencia que los casos en los cuales se ve involucrada una pretensión resarcitoria (con contenido prestacional) es donde se encuentra la mayor cantidad de demanda de servicios defensoriales, lo cual guarda coherencia con lo que se ha venido identificando y diagnosticando en el presente estudio:

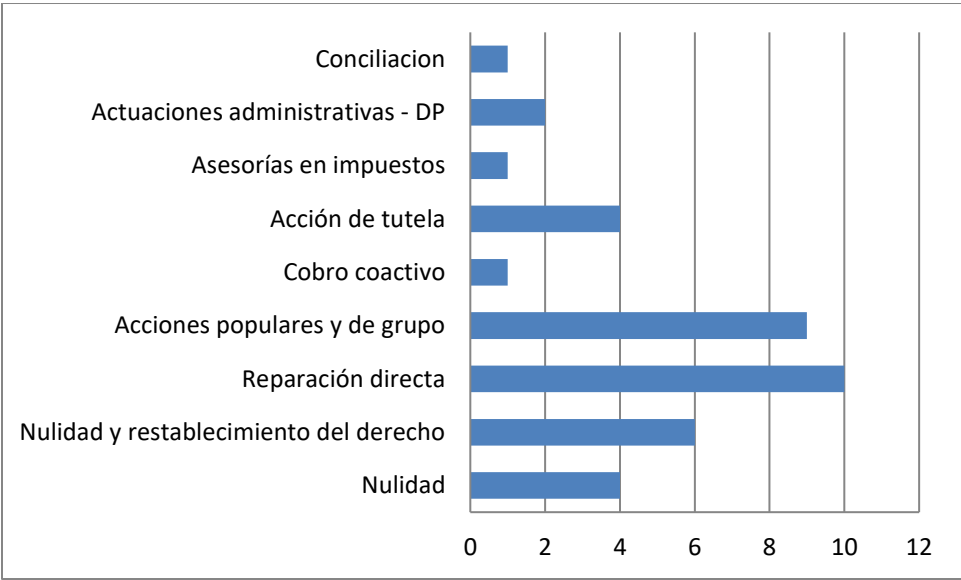


Ilustración 27. Tipología de casos tramitados por los defensores públicos en derecho administrativo.
Fuente: elaboración propia.

De esta forma, son los medios de control de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho y las acciones populares y de grupo en donde se concentra la mayor cantidad de solicitudes de asistencia jurídica en el área del derecho administrativo. Ahora bien, con el fin de determinar las causas que dan lugar a que estos sean los medios de control donde se requiere mayor asistencia jurídica, se preguntó a los defensores públicos sobre la tipología de necesidades jurídicas de derecho administrativo que dan origen a la mayoría de sus servicios.

Esta cuestión se formuló bajo la metodología de pregunta abierta, obteniendo el siguiente panorama sobre la cuestión planteada:

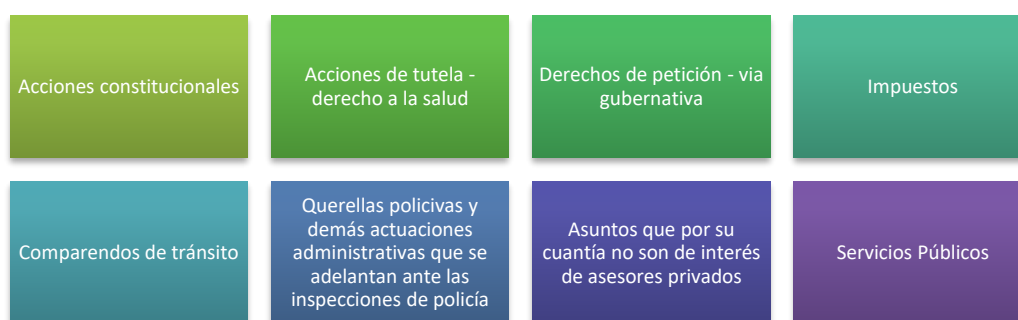


Ilustración 28. Principales necesidades jurídicas atendidas por los defensores públicos en el área del derecho administrativo.

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, y para evidenciar el origen social de las necesidades que vienen de identificarse se preguntó a los defensores, también en la modalidad de pregunta abierta, de qué sectores de la población provenían la mayor cantidad de solicitudes de asistencia jurídica en el área del derecho administrativo. En este caso, el alcance de la pregunta llevó a respuestas de carácter genérico enmarcadas en la categoría “población vulnerable”, sin embargo, lograron identificarse elementos de carácter específico, destacándose la confluencia de múltiples respuestas sobre las categorías especiales “víctimas de la violencia”, “madres cabeza de familia”, “afectados por la prestación de servicios de salud” y “afectados por la prestación de servicios públicos”.

Visto todo este panorama, es claro que la información identificada a través de la aplicación de la encuesta a defensores públicos, con las precisiones indicadas al inicio del presente acápite, muestra un nivel importante de coincidencia con aquellos datos

identificados por el DNP en la encuesta sobre NJI, lo cual resulta relevante puesto que pone en evidencia que los conflictos surgidos en el marco de la relación ciudadano – Estado que son atendidos en el ámbito de la defensoría pública generan variables constantes en las categorías o espacios en que se suscitan los mismos y respecto de los sujetos solicitantes.

Por otro lado, es necesario reiterar la importancia de la prevalencia de las solicitudes de asistencia que derivan en la tramitación de medios de control de carácter resarcitorio, puesto que ello pone en evidencia la eficacia transformadora del derecho administrativo, que, tal como se indicó anteriormente en este escrito, no solo se limita al control estricto de legalidad sino que se consolida como una herramienta apta para reclamar la validez y protección de derechos y obligaciones con contenido prestacional, lo cual, para el caso de quienes legalmente son beneficiarios de los servicios defensoriales redundante en la materialización efectiva de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva y a la consolidación de prestaciones que permitan mitigar situaciones que generan insatisfacción.

Tal como se indicó al inicio de este acápite, en el segundo gran apartado de la encuesta aplicada a los defensores públicos se procedió a desarrollar un estudio sobre aquellos **factores que inciden directamente en el ejercicio de su labor** y que podrían ser objeto de mejoramiento o de fortalecimiento.

De esta forma, en primer lugar, se requirió a los defensores que indicarán cuáles factores consideraban indispensables para el buen ejercicio de su labor, donde tal como se muestra a continuación, la remuneración adecuada, la distribución adecuada de la carga laboral y el contar con apoyos tecnológicos y académicos se identifican como los aspectos principales que determinarían, en principio, la debida prestación del servicio defensorial.

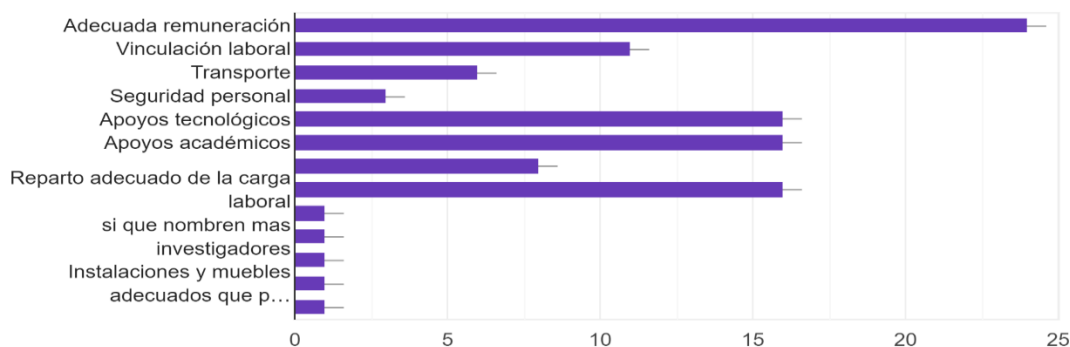


Ilustración 29. Aspectos determinantes en la prestación del servicio defensorial
Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar y con el fin de conocer si las propuestas que los defensores públicos han planteado para el ejercicio de su labor han sido acogidas, se preguntó a los defensores sobre la percepción que tenían en cuanto al nivel de atención que las autoridades competentes han prestado a las mencionadas solicitudes.

Para ello se pidió a los encuestados que calificaran el nivel de atención que les ha sido otorgado en una escala del 1 al 5, siendo el 1 el valor más bajo y 5 el más alto, obteniéndose los siguientes resultados:

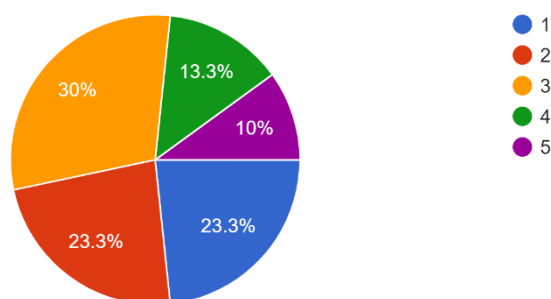
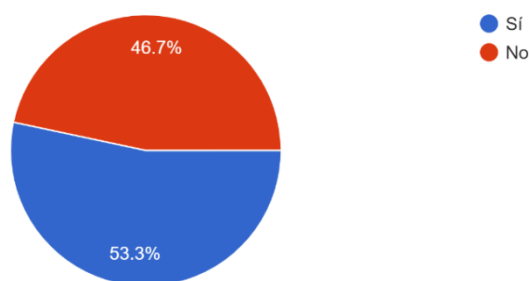


Ilustración 30. Calificación a la atención otorgada a las solicitudes de los defensores públicos
Fuente: elaboración propia.

Como puede apreciarse, la mayoría de las calificaciones se ubicaron en los rangos del 1 al 3, siendo 3 la calificación mayoritaria, lo cual implica que, si bien no existe una total indiferencia a las solicitudes y propuestas de los defensores, tampoco se han adoptado medidas que satisfagan adecuadamente la totalidad de esos requerimientos. En todo caso, todo debe evaluarse en función de las posibilidades disponibles en contextos y circunstancias

concretas para atender y adoptar las propuestas de los defensores con un mayor nivel de adecuación.

Por otro lado, y de conformidad con las tendencias que han sido identificadas en otros sistemas jurídicos e incluso, en ciertos modelos de gestión judicial, se preguntó a los defensores si consideran de relevancia que su labor se encuentre apoyada por profesionales del sector privado. Las respuestas obtenidas muestran una gran polarización y podría decirse, que configuran un elemento determinante que puede ser considerado dentro de futuras reformas a la estructura del sistema defensorial.



*Ilustración 31. Percepción de los defensores públicos del apoyo del sector privado.
Fuente: elaboración propia.*

Finalmente, y en la modalidad de pregunta abierta, se preguntó a los defensores sobre la manera en que podría mejorarse el sistema defensorial para garantizar mayores niveles de acceso a la justicia en todas las áreas del derecho, obteniendo las siguientes respuestas:

Reconocimiento y garantías a la labor del defensor	Aumentar la planta de defensores públicos	Mejorar de forma proporcional el reparto de procesos	Mayor asignación presupuestal	Vinculación por mérito a través de concurso
Tiempos de atención al usuario más adecuados	Calidad vs. Cantidad	Valorar gestión de procesos y de actuaciones extrajudiciales	Clasificar correctamente las competencias de los defensores por área	Implementar tecnologías que permitan a los usuarios solicitar el servicio virtualmente
Cobertura en zonas apartadas	Mayor divulgación de todos los servicios que presta la defensoría (aparte del derecho penal)	Mejorar los filtros para asegurar el servicio a personas de escasos recursos	Mejorar la infraestructura física y mobiliario	Apoyo a la gestión defensorial y mejores canales de comunicación
Sistematización con acceso a otras entidades públicas	Intervención en asuntos puntuales	Mejora en capacitaciones y apoyo a la investigación	Estabilidad laboral del defensor público	Independencia de la Defensoría del Pueblo
	Desconcentrar defensores de las regionales y cabeceras departamentales	Contratación de equipos interdisciplinarios	Control de calidad del servicio	

Ilustración 32. Aspectos para mejorar identificados por los defensores públicos.
Fuente: elaboración propia.

Como puede evidenciarse los requerimientos formulados por los defensores públicos como agentes internos dentro de la organización dispuesta para la prestación del servicio defensorial abarcan amplios y variados elementos, que van desde la mejora de la infraestructura física hasta lo relacionado con la estructura presupuestal e institucional de la defensoría pública.

Del mismo modo, la divulgación integral de los servicios que se prestan en la defensoría pública y del concepto de las NJI, tanto a nivel de los potenciales usuarios como de la comunidad jurídica en general, se presenta como una necesidad patente con una influencia determinante reflejada en el mayor o menor uso que la ciudadanía haga del servicio defensorial.

Culminada esta fase investigativa en la que se combinó (i) la información obtenida a través de los derechos de petición presentados ante distintas entidades públicas y mediante la aplicación de las encuestas para obtener un panorama preliminar de la perspectiva de los miembros de la comunidad jurídica sobre el servicio defensorial con énfasis en derecho administrativo con el alcance estructural del servicio de defensoría pública y (ii) los conceptos y elementos derivados de la estructura normativa del servicio de defensoría pública aplicados a los modelos de gestión judicial, se pudo establecer que el funcionamiento actual del servicio de defensoría pública en esta área del derecho se encuentra dispuesto como un programa que atiende necesidades contingentes de forma paralela a los casos atendidos por el Sistema Nacional de Defensoría Pública y en el marco de la reglamentación y lineamientos que para el efecto expida la Dirección Nacional de Defensoría Pública, sin enmarcarse totalmente dentro de los lineamientos de alguno de los modelos de gestión judicial expuestos en este estudio.

Así mismo, fue posible determinar que el servicio de defensoría pública puede ser objeto de mejoramiento puesto que las carencias en materia de articulación interinstitucional, la falta en la incorporación de nociones clave para la prestación del servicio (como las NJI), el desconocimiento y desinterés de la comunidad jurídica y la identificación de elementos comunes que generan insatisfacción (como es el caso de la remuneración a los prestadores del servicio defensorial o el desconocimiento generalizado del servicio), se consolidan como evidencias que permiten realizar tal afirmación.

De esta forma, desde la perspectiva que se ha manejado a lo largo de esta investigación, se considera que un eventual proceso de futuras reformas para el mejoramiento del servicio defensorial puede llegar a incorporar, de forma armónica y articulada, los siguientes elementos generales:

- (i) Los nuevos conceptos que se han venido integrando en nuestro ordenamiento jurídico y que redefinen el alcance de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, esto es los conceptos de las NJI y del acceso a la justicia como pilar del desarrollo.

- (ii) La caracterización de los sistemas de gestión judicial y la debida identificación de sus elementos definatorios, puesto que así se puede diagnosticar claramente en qué punto se encuentra una institución determinada y hacia donde se quiere enfocar su misión, objetivo y diseño institucional, sin tener que enmarcarse dentro de uno de dichos modelos.

- (iii) Las perspectivas de quienes se encuentran directa o potencialmente involucrados en la prestación del servicio de administración de justicia, en este caso, bajo la modalidad del servicio defensorial, con el fin de incorporar medidas que respondan de forma efectiva y adecuada a sus demandas o requerimientos, legitimando el servicio en los términos que se han expuesto a lo largo de este escrito.

Ahora bien, visto lo anterior, es necesario preguntarse por la forma en que este tipo de elementos pueden ser incorporados a una propuesta de mejoramiento integral del sistema defensorial.

Para dar respuesta, en la siguiente parte de esta tesis se propone una propuesta de mejoramiento que, por niveles, procurará incorporar los elementos que vienen de mencionarse.

CUARTA PARTE: UNA PROPUESTA DE MEJORAMIENTO

La defensoría pública como institución y como servicio que se presta en diversas áreas del derecho **puede ser objeto de mejoramiento** con el fin de adaptar su organización a los nuevos dictados del acceso a la justicia y del desarrollo sostenible y a las tendencias que han venido incorporando los sistemas de gestión en el ámbito de la justicia. Los distintos elementos que han sido identificados a lo largo de estos capítulos ponen de manifiesto la necesidad de formular una propuesta que tienda a ese objetivo de mejoramiento mediante la formulación de una serie de reformas.

En el caso colombiano, la Defensoría Pública ha sido objeto de reformas constitucionales y legales que han modificado directamente su estructura y diseño institucional, evidenciando en las mismas una tendencia a la adopción de elementos derivados de los sistemas de gestión judicial enmarcados en los modelos de modernización.

De esta forma, se tiene que el proceso de reformas no ha partido de un punto cero, y que puede hablarse de que se ha materializado una evolución estructural del servicio defensorial desde la perspectiva de la institucionalidad de la Defensoría del Pueblo.

Así mismo, a nivel interno, la Defensoría del Pueblo ha expedido una serie de actos administrativos por medio de los cuales ha fijado criterios, planes y acciones estratégicas con el fin de redirigir el rumbo que tradicionalmente se había establecido para la prestación del servicio de defensoría.

Dentro de estas normas internas debe destacarse el contenido la **Resolución No. 194 de 30 de enero de 2017**, por medio de la cual se adoptó por parte de la Defensoría del Pueblo el “*Plan Estratégico Defensoría del Pueblo 2017 – 2020 “Defender al Pueblo, es Defender la Paz”*”. Dicho plan, que es el más recientemente expedido por la Defensoría del Pueblo, se estructuró sobre tres líneas estratégicas, dentro de las cuales resulta de capital importancia la línea estratégica No. 2, consistente en “*Liderar la defensa y divulgación de los derechos humanos y la observancia del derecho internacional humanitario.*” (Defensoría del Pueblo, 2017).

La mencionada línea se desagregó en objetivos estratégicos dirigidos a impactar la estructura del servicio de defensoría pública, donde el **objetivo estratégico No. 2.5** establece que, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la línea estratégica se debe “*Impulsar el acceso*

a la justicia, desde la defensa pública, como mecanismo para garantizar los derechos humanos” (Defensoría del Pueblo, 2017) y, en consecuencia, resulta imperativo (i) **transformar el servicio de la defensa pública para contribuir al mejoramiento de la administración de justicia** (sub objetivo estratégico 2.5.1) y que se diseñe y aplique un modelo de aprendizaje institucional que fortalezca la toma de decisiones respecto a la **mejora continua del servicio de defensoría pública** (sub objetivo estratégico 2.5.2).

De forma transversal a estas líneas y objetivos existe un Plan Operativo Estratégico (POE) que comprende las actividades específicas que deberá desarrollar cada una de las Direcciones que componen la Defensoría del Pueblo para la obtención de resultados orientados al cumplimiento de las disposiciones de las líneas estratégicas, sus objetivos y sub-objetivos. Para el caso de la línea estratégica No. 2, la dependencia competente para ejecutar el POE es la Dirección Nacional de Defensoría Pública, que para el año 2020 desarrollaría las actividades que pueden consultarse en el **ANEXO 7 – ACTIVIDADES POE DEFENSORÍA DEL PUEBLO**, sin embargo, llama la atención que para el año 2020 no se prevé el desarrollo de actividades⁸⁶ o subprocesos para el cumplimiento del objetivo estratégico 2.5. *“Impulsar el acceso a la justicia, desde la defensa pública, como mecanismo para garantizar los derechos humanos”*, a pesar de que el año en mención se consolida como aquel en el que culminaría este proceso de implementación del *“Plan Estratégico Defensoría del Pueblo 2017 – 2020 “Defender al Pueblo, es Defender la Paz”*.

Así las cosas, se abre un nuevo período crucial para adoptar las medidas necesarias en pro de la transformación y fortalecimiento continuos del sistema de defensoría pública, donde la información que fue recaudada con ocasión del presente trabajo de investigación puso de manifiesto que existen elementos de la estructura institucional del servicio defensorial que pueden ser objeto de mejoramiento en distintos niveles y cuyo alcance trasciende el de las reformas o medidas que previamente se habían adoptado para la gestión de la Defensoría del Pueblo y del servicio defensorial. Sin embargo, es necesario preguntarse cuál puede ser una metodología o modelo adecuado para formular y llevar a la práctica estas futuras mejoras al servicio defensorial.

⁸⁶ Ahora bien, debe señalarse que durante los años 2018 y 2019 sí se concretaron actividades en el POE relacionadas con el mencionado objetivo estratégico y que se orientaron principalmente hacia la reestructuración de los requisitos y mecanismos de vinculación de los defensores públicos y, en una menor proporción, hacia el fortalecimiento del modelo de gestión y control del servicio defensorial (mediante la realización de diagnósticos y pruebas piloto).

Para ello, debe indicarse que a nivel de la Defensoría del Pueblo ya se había llevado a cabo durante los años 2015 a 2020 la aplicación de metodologías novedosas como el “*conocimiento para resultados (K4R)*”, a la que se hará referencia más adelante y por virtud de la cual se aplican los principios de la gestión del conocimiento para racionalizar trámites y procesos dentro de las instituciones públicas, centrándose para el caso de la Defensoría del Pueblo en el mejoramiento de los procesos y herramientas existentes para la atención de requerimientos ciudadanos en el ámbito de la salud a través del intercambio y construcción de conocimientos con entidades prestadoras de salud (EPS)⁸⁷.

Así mismo, es necesario destacar que dentro del ordenamiento jurídico interno se han formulado una serie de propuestas, instrumentos y medidas que contienen elementos de mejora importantes para el sector judicial que pueden ser replicados para el caso de la defensoría pública, puesto que, su contenido y alcance tiene la vocación de ser armonizado y articulado respecto de todas las instituciones inmersas en la prestación del servicio de administración de justicia. Sin embargo, estas medidas e instrumentos tienen una naturaleza y categoría en ocasiones bastante disímil, puesto que las mismas oscilan entre el planteamiento de principios generales a la adopción de programas especiales.

Por ello, en el marco de esta investigación se considera importante observar, incorporar y reformular estos instrumentos y medidas que han sido objeto de planteamiento previo, sin que ello implique la adopción de una sola forma de implementación de los mismos o que estos se encuentren enmarcados de forma excluyente dentro de alguno de los modelos de gestión judicial que se han estudiado a lo largo de estas páginas.

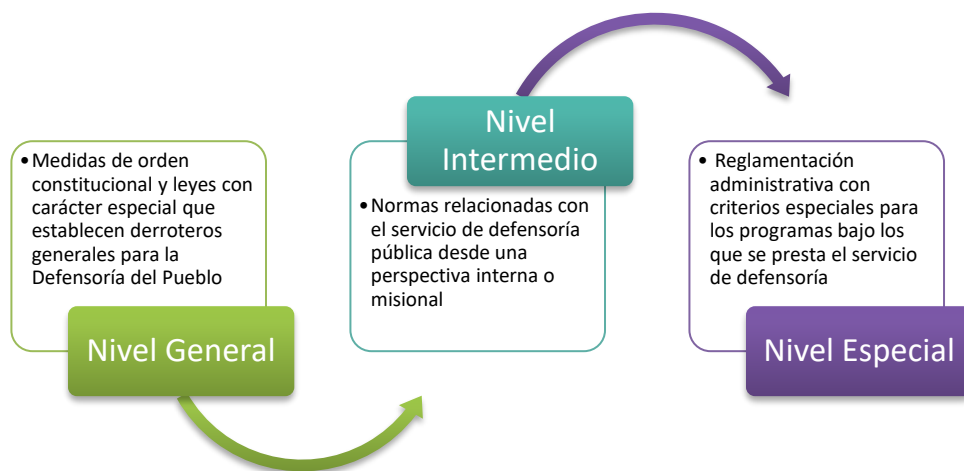
De hecho, la amplia variedad de instrumentos identificados lleva a que estos puedan ser categorizados, conforme a su alcance, en niveles y a que la propuesta de mejora que se formule como resultado de esta investigación también se encuentre estructurada en niveles, donde un antecedente importante se encuentra en el esquema que ha sido aplicado por la profesora Ospina Bozzi a los procesos de evaluación de la gestión pública:

⁸⁷ Para mayor información ver: Banco Interamericano de Desarrollo (2020), Conocimiento para Resultados (K4R). Recuperado de: <file:///C:/Users/user/Downloads/Conocimiento-para-Resultados-K4R-Soluciones-sencillas-para-grandes-reformas-institucionales.pdf>

"De allí la importancia de considerar varios niveles de la gestión en un sistema de evaluación. En el nivel más micro de la gestión, tenemos la evaluación del desempeño de los empleados que participan en una organización pública para cumplir su misión. Esta es una actividad que compete al ámbito de la función gerencial denominada "gestión de recursos humanos". Un nivel intermedio de evaluación del desempeño (nivel meso) corresponde a la evaluación de las organizaciones públicas encargadas de proveer servicios o implementar aspectos concretos de los programas de gobierno. La evaluación del desempeño organizacional es una actividad que compete al ámbito de la función gerencial de la planeación estratégica. A un nivel macro está la evaluación del desempeño de los programas que cruzan varias organizaciones, y un cuarto nivel, el más macro, se refiere a la evaluación del desempeño del gobierno como conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente y por tanto representan un pacto con los ciudadanos"⁸⁸(Ospina Bozzi, 2001, p.8)

Para el caso de la defensoría pública en el área del derecho administrativo como objeto del presente estudio y con miras a implementar un esquema de respuesta, se puede replicar el planteamiento que viene de exponerse en la medida en que se evidencia que el diagnóstico efectuado arrojó elementos de mejora que pueden ubicarse en la forma que se representa en el siguiente gráfico:

⁸⁸ Ospina Bozzi, Sonia (2001). Evaluación de la gestión RSP pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Revista del CLAD Reforma y Democracia (19). Caracas. Recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/evaluacion-de-la-gestion-publica-conceptos-y-aplicaciones-en-el-caso-latinoamericano-1>



*Ilustración 33. Niveles para la implementación de mejoras al servicio defensorial
Fuente: elaboración propia.*

Así las cosas, dentro del **primer nivel o nivel general** se encontrarían todas aquellas medidas de orden constitucional y legal relacionadas con la estructura general de la Defensoría del Pueblo y del servicio de defensoría. Ello implicaría que en este nivel deberían acogerse modificaciones de orden superior, tales como principios orientadores, políticas y regulaciones de orden estatutario u orgánico que incidan directamente en las bases sobre las que se erige el diseño institucional del servicio defensorial.

En el **segundo nivel o nivel intermedio** se ubicarían las medidas o instrumentos legales que desarrollarían las medidas adoptadas en el nivel general y también las políticas internas de carácter misional que orientan a la Defensoría del Pueblo y a la Dirección Nacional de Defensoría Pública. De esta forma, en este nivel sería posible ubicar leyes ordinarias o actos administrativos generales mediante los cuales se adopten regulaciones relacionadas con la distribución y el funcionamiento del servicio defensorial.

En el **tercer nivel o nivel específico** se ubicarían los actos administrativos que reglamenten aspectos puntuales en cada una de las áreas del derecho en las cuales se preste el servicio defensorial, así como las medidas de naturaleza extrajurídica que impacten directamente la labor de los defensores públicos. Para ello, el derecho administrativo sirve como campo propicio para ilustrar cómo podrían formularse planes, estrategias y otros instrumentos dirigidos a la adopción de instrumentos que mejoren la prestación del servicio según lo diagnosticado en dicha área.

Es necesario mencionar que la formulación de soluciones en niveles debe entenderse de forma armónica, transversal e interconectada, de modo que las medidas adoptadas en cada uno de ellos tengan un parámetro de auto referenciación en los niveles que le anteceden con el fin de evitar los vacíos e incoherencias que fueron evidenciados a lo largo de esta investigación.

Lo anterior se justifica en la medida en que los elementos o factores que se ubican en cada nivel se articulan al encontrarse inmersos en las dinámicas del servicio de administración de justicia como instrumentos a través de los cuales se materializan el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva como derechos fundamentales. Tal como lo afirma Berizonce, se trata de elementos que se definen recíprocamente, de modo que un modelo de reforma no debería concentrarse puntualmente en uno solo de los elementos, puesto que ello generaría desequilibrio e incoherencia estructural:

“En un inventario siquiera tentativo de tales ingredientes – y dejando de lado los motivos exógenos, de tanta gravitación (calidad institucional, índices económico-sociales, demográficos, culturales, de dependencia externa, etc.) – no puede omitirse la consideración de (i) la organización tribunalicia (Constitución y leyes orgánicas); (ii) la infraestructura y medios materiales disponibles (y su adecuada gestión); (iii) los recursos humanos (jueces, funcionarios, empleados y los regímenes de ingreso, carrera judicial, derechos y deberes); (iv) la situación de los propios litigantes “consumidores” del servicio de justicia (y los regímenes tendientes a asegurar el acceso irrestricto y la “igualdad de armas” que posibilite la justicia intrínseca de las decisiones); (v) el nivel de asesoramiento jurídico a cargo de los abogados privados y la defensa oficial (incluyendo la formación académica y profesional, las condiciones para acceder a la matrícula profesional y otros aspectos vinculados); (vi) el asesoramiento técnico auxiliar, a cargo principalmente de los peritos y consultores técnicos (régimen de ingreso, selección y designación, exigencias de preparación técnico-científicas); (vii) la organización, dirección y gestión de los órganos jurisdiccionales (oficio judicial) y la propia gestión de los conflictos (case management); y por último, aunque no menos importante,

(viii) los sistemas y procedimientos dirigidos al control de todas las actividades que desarrollan los sujetos prestadores del sistema judicial, jueces y abogados, para hacer efectivas sus responsabilidades en las diferentes esferas públicas y profesionales (disciplinarias, civiles, penales, políticas, sociales).

Todos esos factores se articulan e influyen recíprocamente, por manera que los “productos” y resultados que derivan del íntegro sistema de justicia dependen directa o indirectamente de la armónica conjugación de tales niveles. Y es precisamente por ello que la defección de uno o varios viene a incidir necesaria e inexorablemente en el rendimiento de los restantes para generar soluciones insatisfactorias. Un razonamiento falso, lamentablemente paradigmático y casi siempre reiterado, es el que presupone que la transformación del sistema de enjuiciamiento puede lograrse con la sola reforma del Código Procesal, olvidando que se trata tan solo, el modelo teórico formal, de uno de los factores operantes, y seguramente no excluyente ni decisivo en el rendimiento del sistema de justicia” (Berizonce, 2009. p. 123).

El modelo planteado en niveles procura entonces ofrecer una visión integral de los elementos que son susceptibles de mejoramiento para la prestación del servicio de defensoría pública para así articular una propuesta con pretensión de sistematicidad:

“Un plan general de reforma del servicio de justicia metodológicamente se integra con labores coordinadas en diversas y sucesivas etapas: (a) relevamiento del “cuadro de situación”; (b) diagnóstico; (c) diagramación de propuestas; (d) implementación; (e) seguimiento, evaluación y ajustes. La improvisación en la diagnosis tanto como la incoherencia legislativa, la inorganicidad, la falta de una visión totalizadora de los problemas y de cómo atacarlos en forma efectiva, y no menos principalmente, la desnaturalización e inaplicación de los modelos teóricos acuñados, son los principales macrodefectos que exhiben nuestros ordenamientos de justicia. De lo que se trata es de organizar un verdadero sistema de justicia superador de los empeños

aislados asistemáticos e inorgánicos por definición y, casi siempre, frustradores de los mejores propósitos y expectativas” (Berizonce. 2009. p.124).

Por otro lado, debe señalarse que la naturaleza general del modelo busca generar un esquema de auto referenciación horizontal. De esta forma, lo que determina la ubicación de una medida en un nivel determinado es su naturaleza y alcance respecto del objeto que regula.

Finalmente, el esquema tal como está planteado puede ser replicado para cada uno de los sistemas de gestión judicial que fueron estudiados en esta investigación, puesto que el mismo se encuentra en la capacidad de reflejar las características y notas definitorias de cada uno de ellos siempre que las medidas adoptadas se encuentren debidamente clasificadas y coordinadas (horizontal y verticalmente en cada nivel).

Ahora bien, hechas estas consideraciones generales sobre el esquema descrito, a continuación proceden a formularse bajo esta línea de pensamiento las soluciones que podrían adoptarse para el mejoramiento del servicio defensorial con especial énfasis en el área del derecho administrativo.

CAPÍTULO 1. MEDIDAS DE NIVEL GENERAL

Tal como venía de indicarse, dentro de este primer nivel se ubican las medidas de carácter general que se enmarcan en normas de orden superior y cuyo objetivo consiste en sentar principios que definan la estructura general de la prestación del servicio de defensoría pública.

Así las cosas, como primer elemento de mejoramiento dentro de este nivel y teniendo en cuenta el diagnóstico efectuado en esta investigación, se plantea la adopción de los siguientes principios y criterios para orientar la gestión de las entidades involucradas en la prestación de servicios relacionados con la administración de justicia:

1.1.Principio de coordinación interinstitucional

Resulta esencial que todas las instituciones y entidades que se encuentran involucradas en la prestación de servicios relacionados con la administración de justicia

armonicen de forma adecuada sus políticas, planes y programas con el fin de garantizar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva en condiciones de equidad y de eficacia.

De esta forma, y con independencia de su ubicación dentro de la estructura institucional del Estado, es necesario que las instituciones y entidades pertenecientes a las ramas ejecutiva y judicial y al Ministerio Público adopten de manera conjunta y consensuada programas y mecanismos que garanticen el acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva con el fin de no generar vacíos y/o contradicciones y teniendo en cuenta el modelo desconcentrado bajo el cual funcionan las instituciones que prestan servicios en este ámbito.

Ahora bien, debe señalarse que el debate en torno a la coordinación como elemento estructural de programas y reformas en el sector justicia cuenta con importantes precedentes dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Así las cosas, en el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 se reconocieron expresamente la necesidad de fortalecer las relaciones y la retroalimentación entre los distintos actores involucrados en la prestación de servicios en el ámbito de la administración de justicia:

"Bajo el marco general del Plan Decenal 2017-2027, este capítulo de la gestión del Sistema de Justicia se basa en la necesidad de fortalecer la correlación y retroalimentación entre los actores que proveen los bienes y servicios en esta materia, con el fin de entender la justicia desde ese ángulo: como sistema. La coherencia sistémica y la interoperabilidad mencionadas en la introducción al Plan Decenal son los principios y estrategias necesarios para mejorar los planes, acciones y resultados en materia de gestión de la justicia. Renovar la gestión busca que la dimensión formal (institucional) y la informal (ciudadanía y funcionarios) transformen su quehacer para que la gestión opere a favor del buen gobierno y la buena gobernanza desde los enfoques de derechos humanos, diferencial y territorial que el Plan propone" (Ministerio de Justicia y otros, 2017. p.24).

Inclusive, en el ámbito de la resolución de controversias se señala la poca eficiencia de las instancias de coordinación creadas para articular a los actores involucrados en estas dinámicas:

“La crisis de coordinación no es ajena a la operación para la gestión de conflictos, en la cual se amplía la diversidad de actores, involucrando a la Rama Judicial, la Rama Ejecutiva, los Órganos de Control y la población. El mapeo de actores con roles de direccionamiento, operación y gestión en la materia, permite identificar por lo menos 51 actores relacionados con la gestión de conflictos, de los cuales 18 tiene competencia en el nivel nacional y 28 en el nivel territorial; estos últimos con especial característica de ser quienes operan como gestores de conflictos.

No solo existen entidades con roles en relación con la gestión de conflictos, también se identifican por lo menos 8 instancias creadas para la coordinación de temas relacionados cuyo funcionamiento es puesto en duda, en parte, por su inoperancia, pues, pese a que están creadas, especialmente las instancias del orden nacional, casi no se han convocado, como es el caso del Consejo Nacional de Conciliación y Acceso a la Justicia” (Ministerio de Justicia y otros, 2017, p.104)

Por su parte, en el **Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 - "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"**, adoptado mediante la Ley 1955 de 2019, se destaca la existencia de facultades jurisdiccionales atribuidas a entidades de la rama ejecutiva y frente a las cuales no existe un mandato expreso de coordinación aun cuando las mismas tocan directamente con la administración de justicia por su naturaleza:

“El Estado colombiano ha adoptado una serie de reformas que amplían las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas. En la actualidad, aproximadamente 40 instituciones e instancias del Ejecutivo tienen atribuciones relacionadas con la administración de justicia, entre las cuales se cuentan las superintendencias de salud, industria y comercio, de sociedades, y de notariado

y registro, así como las defensorías y comisarías de familia. Igualmente, desde la normatividad se asignaron funciones de policía judicial de manera temporal a autoridades de tránsito, directores regionales y nacional del INPEC, comisarios de familia, entre otros. Así, ministerios y entes descentralizados cumplen funciones de administración de justicia sin que exista una norma que obligue la coordinación interinstitucional para garantizar la simetría de la oferta, la óptima ejecución de los recursos públicos, o el monitoreo a esa gestión y resultados". (DNP. 2019, p.84)

Todo lo anterior, aunado a los elementos que fueron identificados a través de los derechos de petición presentados dentro de esta investigación, pone en evidencia que para efectos de prestar con mayores niveles de eficiencia los servicios relacionados con la administración de justicia, incluido el de defensoría pública como objeto central del presente estudio, es necesario que las instituciones pertenecientes a las distintas ramas del poder público y a los órganos de control que se encuentren inmersas en estas dinámicas generen un esquema de acción armónico, interrelacionado y sistemático. Los vacíos y contradicciones generados en una institucionalidad desarticulada solo dan lugar a que los esfuerzos que se realizan entre distintas entidades sean desconocidos e inútiles, puesto que el avance que se logre en un campo determinado no tiene incidencia respecto de otro que potencialmente se encuentre correlacionado. A manera de ejemplo, basta con ver como el diagnóstico de NJI generado desde el DNP es inaplicado en el caso de la Defensoría del Pueblo, a pesar de que esta última institución a través del servicio de defensoría pública tiene una incidencia directa y determinante en la reducción de índices de NJI.

Por ello, la adopción de la coordinación como principio de acción resulta esencial, puesto que significa que los esfuerzos desplegados en diferentes ámbitos dejarán de desarrollarse en forma dispar y tomarán un cauce unificado y armónico a nivel vertical y horizontal.

Con el fin de dar concreción al alcance de este principio, el **Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 - "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"**, plantea algunas medidas de articulación en el ámbito de los servicios de justicia que vale la pena traer a

colación con el fin de ilustrar el alcance de este principio respecto de todas las instituciones involucradas en la prestación de servicios de administración de justicia:

Objetivo 3. Cobertura y calidad de servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo

- Ampliar la cobertura y fortalecer la calidad de los servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo y dotarlo de una instancia de articulación que permita la construcción de un esquema de coordinación entre los operadores de justicia en la Rama Ejecutiva” (DNP, 2019. P.91).

Objetivo 4. Sistema de justicia pertinente y de fácil acceso con transformación digital

- “Se plantean las siguientes estrategias como reformas integrales para transformar de forma sistémica el SJ, que promueva una justicia efectiva e incluyente y que, además, garantice las condiciones mínimas para el emprendimiento y la productividad del sector privado:
- El Gobierno nacional y las entidades formuladoras del Plan Decenal del Sistema de Justicia realizará una armonización con el Plan Nacional de Desarrollo. • El Gobierno nacional, en uso de sus competencias de coordinación sectorial, propondrá un escenario de concertación con la Rama Judicial para la calidad y probidad de la justicia, a través de posibles reformas para: (1) modificar las facultades electorales de las Altas Cortes; (2) atraer y mantener el mejor talento para la justicia con incentivos y reducción de brechas salariales; (3) temas presupuestales; (4) tecnificar y simplificar la toma de decisiones; (5) reforzar las normas de nombramiento de los operadores de justicia y de carrera judicial; (6) la revisión de normas generales y de procedimiento, así como las de sanción a funcionarios y empleados judiciales; (7) dotar a los consultorios jurídicos de mayores competencias; (8) reforzar los requisitos para la obtención del título de abogado, y finalmente; (9) proponer soluciones prontas y efectivas a los principales problemas (normativos y operativos) de la administración de justicia (...)” (DNP, 2019. Pp. 92)

Ilustración 34. Medidas de coordinación en el ámbito de la administración de justicia
Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta la amplitud de los sujetos cobijados por este principio, es necesario que el mismo sea acogido como norma de rango constitucional, bien sea a través de una reforma constitucional o como parte de una Ley Estatutaria u Orgánica, cualquiera de los tres caminos podría ser adecuado según la conveniencia política de un contexto específico.

1.2.Principio de autonomía de la defensoría pública

Como pudo evidenciarse a lo largo de la investigación realizada, el servicio de defensoría pública se encuentra dispuesto en el ordenamiento jurídico colombiano como una Dirección Nacional que hace parte integrante del Despacho del Vicedefensor del Pueblo y el único reconocimiento constitucional de autonomía existente en esta materia se predica de la institucionalidad de la Defensoría del Pueblo.

Así las cosas, la Defensoría Pública no goza de autonomía institucional en Colombia puesto que, se reitera, su diseño actual corresponde al de una dirección que presta servicios de asistencia jurídica gratuita en forma desconcentrada, bien sea a través del Sistema

Nacional de Defensoría Pública en materia penal o de programas especializados en otras áreas del derecho, incluyendo el derecho administrativo.

En consecuencia, la Defensoría Pública colombiana se encuentra sujeta a las directrices que imparta la Defensoría del Pueblo a nivel administrativo, financiero, técnico y presupuestal, lo cual contrasta con las sugerencias de mejora que fueron identificadas mediante la aplicación de encuestas a defensores públicos, quienes en la mayoría de los casos plantearon como opciones de mejoramiento la autonomía institucional y las reformas presupuestales y contractuales que derivan de dicha autonomía.

Por ello, se considera que la inclusión de la autonomía como principio orientador del servicio de defensoría pública resulta determinante, no solo como mandato de optimización sino como elemento fundante de una estructura institucional que permita que, progresivamente, la Defensoría Pública se consolide como una institución autónoma e independiente.

Adicionalmente, la inclusión de un principio en este sentido materializaría todas las directrices que se han sentado a nivel internacional y por virtud de las cuales se promueve la implementación de sistemas defensoriales autónomos como condición indispensable para el ejercicio de otros derechos.

Para ilustrar lo anterior, el Comité Jurídico Interamericano señala lo siguiente en relación con la importancia de la autonomía de la defensa pública para garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH):

"13. Un servicio estatal de defensa pública oficial autónoma constituye un requisito fundamental para poder garantizar adecuadamente el derecho consagrado en el artículo 8(2)(e) de la Convención Americana de contar con una defensa técnica eficaz. En este sentido, la falta de un servicio de defensa autónomo importará un obstáculo para el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables de la sociedad.

14. Estos conceptos han sido desarrollados en cinco resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la OEA (Resolución AG/RES. 2656 (XLI-O/11) "Garantías para el acceso a la justicia. El rol de los defensores públicos

oficiales”, Resolución AG/RES. 2714 (XLII-O/12) “Defensa pública oficial como garantía de acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad”, Resolución AG/RES. 2801 (XLIII-O/13): “Hacia la autonomía de la Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia”, Resolución AG/RES. 2821 (XLIV-O/14) “Hacia la autonomía y fortalecimiento de la Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia”, y Resolución AG/RES. 2887 (XLVI-O/16) “Promoción y Protección de Derechos Humanos” – punto ix. “Hacia la defensa pública oficial autónoma como salvaguarda de la integridad y libertad personal”)” (CJI, 2016)

Dentro de la normatividad referenciada por el Comité Jurídico Interamericano resulta de capital importancia para efectos de lo que se viene planteando el contenido de la **AG/RES. 2801 (XLIII-O/13) "HACIA LA AUTONOMÍA DE LA DEFENSA PÚBLICA OFICIAL COMO GARANTÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA"**, que insta a los Estados miembros a que implementen medidas que garanticen independencia y autonomía funcional, técnica, presupuestal y funcional de la defensoría pública como condición de la eficacia del servicio público prestado a través de estas instituciones:

"4. Reiterar una vez más a los Estados Miembros que ya cuentan con el servicio de asistencia letrada gratuita que adopten acciones tendientes a que los defensores públicos oficiales gocen de independencia, autonomía funcional, financiera y/o presupuestaria y técnica.

5. Sin perjuicio de la diversidad de los sistemas jurídicos de cada país, destacar la importancia de la independencia, autonomía funcional, financiera y/o presupuestaria, de la defensa pública oficial, como parte de los esfuerzos de los Estados Miembros para garantizar un servicio público eficiente, libre de injerencias y controles indebidos por parte de otros poderes del Estado que afecten su autonomía funcional y cuyo mandato sea el interés de su defendido o defendida".

El contenido de esta Resolución fue recogido y reiterado en la **AG/RES. 2821 (XLIV-O/14) "HACIA LA AUTONOMÍA Y FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA PÚBLICA OFICIAL COMO GARANTÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA"** y en la **AG/RES. 2928 (XLVIII-O/18) "PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS"**, en las cuales se enfatiza la importancia de la defensa pública oficial autónoma como elemento necesario para garantizar el derecho de acceso a la justicia a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad.

También debe señalarse que este tipo de cuestión no ha sido ajena a la doctrina, donde autores como Basch (2015), Vilhena Vieira (2008) y Alves (2013) coinciden en señalar la importancia de que las defensorías se establezcan como autoridades públicas con autonomía financiera y funcional, y que, inclusive, se puedan consolidar como instituciones de rango constitucional.

Sobre este último punto, el profesor Alves (2005) señala que los procesos de constitucionalización de los sistemas defensoriales dan lugar a que la defensoría pública haga parte de las llamadas “funciones esenciales de la justicia” y que por esa vía se materialice un estándar mínimo de protección de los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva:

“Outra grande inovação da Constituição de 1988 foi efetivamente a oficialização em âmbito nacional do modelo que deveria ser adotado para a prestação do serviço público encarregado de dar pleno cumprimento à garantia assegurada no Art. 5º, Inciso LXXIV, acima transcrito. Assim, no capítulo referente à estrutura do Poder Judiciário, a nova Constituição enumerou uma série de instituições consideradas textualmente como “funções essenciais à Justiça”. Dentre essas instituições, pela primeira vez na história constitucional do Brasil, foi expressamente mencionada a Defensoria Pública.” (Alves, 2005, p. 295)

Visto todo lo anterior, resulta determinante que dentro del ordenamiento colombiano se implemente por vía constitucional el principio de autonomía de la defensoría pública, desde una perspectiva institucional y estructural, de modo que el servicio defensorial sea

atribuido a una institución independiente dedicada en forma exclusiva a su prestación. Con la implementación de este principio no solo se busca la incorporación a nivel interno de los estándares internacionales en materia defensorial como normas de orden superior, sino que, se pretende que de forma paulatina se consolide la primera base para que se configure un cambio en la estructura de la defensa, evolucionando de su naturaleza actual como Dirección perteneciente al despacho del Vicedefensor del Pueblo para consolidarse como una institución independiente a nivel funcional, administrativo y presupuestal.

Adicionalmente, debe destacarse que la implementación de este principio como eje de la transformación institucional de la defensoría pública resulta esencial a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030, según los cuales, la consolidación de instituciones sólidas contribuye al logro de la paz y a la reducción de la pobreza, lo cual resulta determinante si se tiene en cuenta que la misión social en cabeza de la Defensoría Pública podría potenciarse en la medida en que esta se consolide como una institución autónoma.

En todo caso, dicho cambio debe efectuarse de forma progresiva y se encuentra condicionado por el contexto político vigente en el momento en que se pretenda efectuar su implementación.

1.3.Principio del acceso a la justicia como pilar del desarrollo

Teniendo en cuenta los avances incorporados con ocasión de la aplicación de la encuesta sobre necesidades jurídicas insatisfechas en el año 2016 por el DNP, es necesario que a nivel interno se empiece a implantar una cultura en torno a la justicia como elemento determinante del desarrollo.

En la actualidad, ninguno de los componentes o de las instituciones relacionados con la prestación del servicio de administración de justicia (incluyendo a la Defensoría Pública) han incorporado este elemento que resulta determinante, puesto que transforma los mandatos derivados de la justicia en factores determinantes del crecimiento económico y social de un país.

Así las cosas, y con el fin de que las instituciones de justicia empiecen a prestar sus servicios en clave de la reducción de los índices de NJI y del mejoramiento de los niveles de vida de la población, es necesario que se incluya el acceso a la justicia como principio

orientador del desarrollo a través del cual se consoliden instituciones sólidas que materialicen condiciones de inclusión:

"De los diecisiete objetivos, todos importantes sin duda alguna, destacamos el objetivo dieciséis por incorporar aspectos imprescindibles para la consecución de los objetivos y por ser una de las innovaciones de los ODS. Este objetivo es Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles y en este contexto una de las metas es promover el imperio de la ley a nivel nacional e internacional y garantizar la igualdad del acceso a la justicia para todos. Se trata de un objetivo que constituye la columna vertebral de los ODS porque invoca la construcción de sociedades pacíficas e incluyentes, requisito esencial para construir una sociedad pacífica, equitativa y justa" (Quishpe, 2018, p. 239).

Se propone de esta forma la inclusión de este principio en una norma de rango constitucional o en calidad de Ley Estatutaria, puesto que su importancia deviene en cardinal para todas las instituciones involucradas en la prestación de servicios relacionados con la administración de justicia, en la medida en que a través del mismo se materializaría un cambio de enfoque que resultaría determinante en la promoción de condiciones de equidad a todo nivel.

Valga resaltar que para el caso objeto de estudio, la inclusión de este principio es esencial, puesto que los servicios prestados a través de la defensoría pública deben contribuir a la satisfacción de las necesidades de orden material o prestacional a partir de la asistencia jurídica brindada en todas las áreas del derecho a la población habilitada para recibirla, consolidándose como una institución social que no responde a solicitudes contingentes sino que se orienta por los ODS en su estructura institucional y misional.

1.4.Principio de progresividad en la asignación presupuestal

Debe reiterarse en este punto que la Defensoría Pública al constituirse como una dirección nacional dentro de la organización institucional del despacho del Vice defensor del

Pueblo encuentra sujeta la disposición de su presupuesto a las órdenes que anualmente profiera la Defensoría del Pueblo para el efecto.

Adicionalmente, con la expedición del Decreto 2411 de 2019 “*por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*” se tiene que, para efectos de la administración y funcionamiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública, se asignarán recursos con base en el **principio de programación integral previsto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto**:

“ARTÍCULO 86. De la Administración y Funcionamiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Con base en la transferencia realizada para el desarrollo del Sistema Nacional de Defensoría Pública, serán imputables a la misma los gastos de funcionamiento que garanticen el debido desarrollo de los postulados previstos en la Ley 941 de 2005, con base en el principio de programación integral previsto en el artículo 17 del Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

Ahora bien, el mencionado principio de programación integral se define como aquel por virtud del cual todo programa presupuestal debe incorporar de forma simultánea gastos de inversión y de funcionamiento según las exigencias técnicas y administrativas del mismo:

ARTICULO 17. PROGRAMACIÓN INTEGRAL. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

PARÁGRAFO. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (Ley 38/89, artículo 13).

Como bien se mencionaba en la segunda parte de esta investigación al momento de efectuar el diagnóstico sobre la situación actual de la Defensoría Pública, el reconocimiento

expreso del principio de programación integral resulta determinante, puesto que anteriormente no existía una directriz o precedente que de manera específica definiera la forma en que se debía realizar la asignación presupuestal para el sistema defensorial.

Sin embargo, la forma en que se encuentra planteado este principio no permite que haya una respuesta adecuada a las inconformidades y sugerencias de mejora que fueron identificadas entre los defensores públicos y que se concentran específicamente en la necesidad de aumentar el presupuesto asignado a la defensoría pública y así cubrir adecuadamente algunos requerimientos constantes, como lo relacionado con la mejora de los honorarios para lograr una remuneración satisfactoria por los servicios prestados. Del mismo modo, el alcance del principio no garantiza que la asignación presupuestal deba obedecer a una regla de progresividad y tampoco permite inferir la existencia de autonomía para el manejo de los recursos asignados.

Como consecuencia de lo anterior, desde la perspectiva del presente estudio se considera que una propuesta de mejoramiento que proporcione una respuesta a las cuestiones que vienen de plantearse consiste en la adopción de la progresividad del presupuesto público asignado a la defensoría pública como principio de rango constitucional o legal dentro de la órbita de competencia del legislador estatutario.

Es innegable que la asignación presupuestal resulta determinante en la configuración y proceso de transformación institucional del servicio de defensoría pública, puesto que, tal como lo señala el Profesor Maqueo Ramírez, su efectividad depende en gran parte de los recursos disponibles para la prestación del servicio:

“Así pues, con independencia del modelo que se adopte, tanto el alcance como la configuración de la asistencia jurídica gratuita no sólo tienen un impacto directo sobre el presupuesto público, sino que su efectividad depende, asimismo, de la capacidad económica de cada Estado. Esta situación de dependencia económica ha provocado que se trate de una institución en constante transformación, no sólo con el objeto de ajustarse al cumplimiento de sus propios fines, como lo es el acceso a la justicia o el fomento a la igualdad material, sino también para adaptarse a la disponibilidad de los recursos

públicos y al cumplimiento de criterios tales como la eficiencia económica.”
(Maqueo Ramírez, 2012, p. 144).

Así las cosas, la progresividad del presupuesto como mandato de optimización busca que los niveles alcanzados hasta el momento en cuanto a la asignación presupuestal no experimenten una reducción regresiva que conlleve a limitaciones en la prestación del servicio como consecuencia de no contar con los recursos necesarios para sufragar gastos indispensables de funcionamiento, como es la vinculación de personal competente y suficiente. Así mismo, mediante este principio se busca que el presupuesto asignado anualmente tenga un carácter incremental.

Sobre este punto, debe destacarse que el proyecto de Acto Legislativo propuesto en el año 2020 ***“por medio del cual se reforman algunos aspectos de la administración de justicia y se dictan otras disposiciones”***, se formula una reforma a la asignación presupuestal de la rama judicial prevista en el artículo 350 superior en los siguientes términos:

“Artículo 13. *Adiciónese un nuevo inciso al artículo 350 de la Constitución Política, el cual quedará así:*

[Opción 1]

El Gobierno Nacional garantizará la asignación de recursos para la Rama Judicial de forma incremental, conforme a los parámetros fijados en la ley.

[Opción 2]

El Gobierno Nacional garantizará la asignación de los recursos presupuestales de la Rama Judicial como mínimo en un monto equivalente al presupuesto de la vigencia fiscal 2019, ajustado anualmente con el incremento causado del IPC más tres (3) puntos.

El presupuesto de gastos de funcionamiento, tendrá, como base inicial, el monto de recursos asignados en el presupuesto inicial de 2019, actualizando los gastos de personal, en el aumento salarial, que decreta el gobierno nacional, para las respectivas vigencias, más un aumento del 7% en todos los gastos de funcionamiento.

Se excluyen de esta fórmula, los recursos para pagos de sentencias y conciliación. Esto se asignará de acuerdo con los requerimientos en virtud de los fallos proferidos. Tampoco se incluirá el presupuesto que se asigne a la Fiscalía General de la Nación.

Parágrafo primero: El presupuesto de la Rama Judicial, se asignará de manera global para funcionamiento e inversión, para que esta lo desagregue automáticamente, de acuerdo con sus necesidades y prioridades y siguiendo las clasificaciones de gastos establecidas por el gobierno nacional.

Parágrafo segundo: Para efectos de lograr la descongestión de los despachos judiciales, los gastos de personal de la Rama Judicial podrán crecer en términos reales”.

De esta forma, si se implementa una propuesta incremental para la Rama Judicial, también es necesario que exista un principio que garantice iguales condiciones en la asignación de recursos para todas las instituciones inmersas en el ámbito de la prestación de servicios en el área de la administración de justicia, incluyendo la defensoría pública.

Ahora bien, para que el principio de progresividad sea efectivo, es necesario que se lleve a cabo una **adecuada construcción de indicadores presupuestales reales**, toda vez que el nivel de satisfacción respecto de los servicios defensoriales también debería medirse sobre variables económicas como el porcentaje de justicia gratuita sobre el PIB, el porcentaje de justicia gratuita sobre el gasto total en justicia, el porcentaje dedicado a cada área del derecho incluido el derecho administrativo, el gasto en justicia gratuita por cada habitante y el porcentaje real de asuntos defendidos (Santos Pastor, 1998, pp. 70 – 71).

Igualmente, mediante la adopción de este principio deberá promoverse la adopción de criterios como la eficiencia económica y presupuestal para optimizar los recursos asignados. Estos criterios, que son adoptados en el Plan Decenal de Justicia 2017-2027 implican *“la optimización de procesos de análisis para determinar los avances físicos y financieros comparado con el presupuesto asignado, así como su incidencia en el logro de los objetivos institucionales”* (Ministerio de Justicia y otros, 2017, p.31).

El principio de progresividad representará entonces la posibilidad de exigir dinámicas incrementales en la asignación presupuestal, así como la incorporación de instrumentos y

criterios de optimización y eficiencia⁸⁹ de los recursos. En una etapa inicial, este principio no se formularía atado a la autonomía de la defensa pública, sin embargo, este sería el ideal a alcanzar dentro de un proceso de reforma institucional progresivo por medio del cual la Defensoría Pública tenga facultades relacionadas con la disposición autónoma e independiente de los recursos que le sean asignados.

1.5.El buen gobierno y la buena administración como criterios orientadores

Las nociones de buen gobierno y buena administración han tomado una gran relevancia en los últimos años puesto que implican *“la necesidad de que al ejercerse poder público (por el gobierno o la Administración) dicho ejercicio se vehicule mediante un procedimiento de toma de decisión que permita garantizar el análisis y la toma en consideración diligente y con el debido cuidado de los hechos, derechos e intereses relevantes y la no consideración de los irrelevantes”* (Ponce, 2016, p. 237).

Lo anterior es de capital importancia, toda vez que la adopción normativa de procedimientos de acción pública razonada abre el campo para que en el futuro sea posible reformar las instituciones públicas con el objetivo de que institucionalmente se consoliden mecanismos y servicios que satisfagan adecuadamente las necesidades identificadas en un ámbito específico, en este caso, las relacionadas con el derecho de acceso a la administración de justicia.

De esta forma, es necesario que, de forma expresa, se consolide una regla o criterio orientador por virtud de la cual se promuevan e impulsen todas las condiciones, medidas e instrumentos necesarios para garantizar el acceso efectivo a los servicios inmersos en el campo de la administración de justicia y que el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva tengan una dimensión real y no puramente dogmática.

⁸⁹ “Respecto al análisis de las Cadenas de Valor Pública (CVP,) el documento “del Equipo Académico ESAP(2016) también analiza una serie de variables que cruzan la ejecución presupuestal, la planeación y el alcance los logros misionales de las entidades en términos de gestión. Diseña tres tipos de indicadores para la eficiencia económica y presupuestal: a) de eficiencia histórica: evolución anual de los indicadores de eficiencia; b) de eficiencia absoluta: brecha entre la eficiencia plena (100%) y la realmente obtenida, para un año; c) de costos unitarios: que miden el valor de cada producto en un año. Señala que en cualquier ejercicio de planeación y análisis en la Rama es necesario adelantar ejercicios de medición de corte comparativo para la toma de decisiones, para este caso con dicha batería de indicadores actualizada a los siguientes periodos de tiempo. Así mismo, concluye que una de las recomendaciones fundamentales es la necesidad del gerenciamiento sistémico de la Rama, a lo que habría que añadir que, precisamente para que sea sistémico, debe contemplar todas las partes del Sistema de Justicia”. (Ministerio de Justicia y otros, 2017. P.34)

En síntesis, se requiere que en el ámbito de los servicios de justicia se implementen las nociones de buen gobierno y de buena administración que, si bien se predicaban inicialmente del poder ejecutivo, son replicables en todas las ramas del poder público e inclusive, a los órganos de control, puesto que en su definición se trata de conceptos que se enmarcan en la forma en que se desarrollan las funciones legales y administrativas asignadas a una institución determinada:

“La idea de buen gobierno se refiere al modo cómo una parte del Poder Ejecutivo, el gobierno, desarrolla sus funciones, mientras la buena administración hace referencia al modo cómo el Poder Ejecutivo desarrolla sus tareas administrativas, siendo los conceptos de mala administración (negligente) y corrupción (mala administración dolosa) sus opuestos”. (Ponce, 2016, p. 230).

Dentro del ordenamiento colombiano de forma implícita se han adoptado medidas a nivel normativo que buscan la materialización de los postulados del buen gobierno y de la buena administración, destacándose nuevamente para el caso objeto de investigación las medidas adoptadas en el Plan Decenal de Justicia 2017-2027 que a continuación se exponen:

“En la búsqueda por alcanzar la prosperidad democrática, la gestión del Sistema de Justicia es un factor institucional de suma importancia, pues la justicia es uno de los servicios que los ciudadanos entienden más directamente como deber del Estado. Pensar la gestión del Sistema en el marco del Plan Decenal 2017-2027 implica pensar su modernización encaminada al logro de resultados, como una orientación hacia el goce efectivo de los derechos fundamentales y la convivencia pacífica, en armonía con la ley estatutaria de la administración de justicia. En este sentido, para el logro de la modernización de la gestión del sistema de justicia es necesario:

- *Avanzar hacia el rediseño organizacional de las entidades que integran el sistema de justicia.*

- *Avanzar hacia la mayor y mejor participación ciudadana en cada uno de los niveles del ciclo de sus políticas.*
- *Fortalecer los mecanismos y prácticas de transparencia en la prestación de la justicia.*
- *Desarrollar capacidades de medición de resultados en cuanto al goce efectivo de los derechos fundamentales y la convivencia pacífica de los colombianos.*
- *Consolidar mecanismos comprensibles para los ciudadanos de rendición de cuentas en el sistema de Justicia.*
- *Comprender la gestión del Sistema como proceso de transformación ciudadana, desde el enfoque diferencial, de derechos humanos y territorial” (Ministerio de Justicia y otros, 2017, p.27)*

En línea con lo anterior, el Plan Decenal formula medidas que promueven la adopción de instrumentos de *“gestión sistémica para el buen gobierno y la buena gobernanza, con enfoques diferenciales y cuya orientación sea al alcance y visibilización de resultados”* (Ministerio de Justicia y otros, 2017. Pp. 54-55). También se destacan las propuestas enmarcadas en el relacionamiento con la ciudadanía y la implementación de esquemas de gobierno abierto:

“3.1.5.4. Objetivo general en materia de relación con la ciudadanía

Propender por una Justicia Abierta en las relaciones con los ciudadanos, cercana, accesible, confiable, oportuna, efectiva, moderna, restaurativa y promotora de la paz social, que opere bajo principios de ética, transparencia activa, rendición de cuentas, participación ciudadana, coordinación y colaboración interinstitucional y soportada en tecnología. El plan pretende articular a las instituciones del Sistema de Justicia, para acercarse a la ciudadanía. Esta articulación debe ser suficiente y adecuada, de acuerdo a los elementos diagnósticos que hasta acá se han presentado. Deben entender, transversalmente, las necesidades y características de los ciudadanos y sus territorios, con el fin de aunar esfuerzos efectivos para acercar la justicia al

ciudadano, mejorar sus condiciones de acceso al Sistema al tiempo que su percepción sobre los servicios del Estado en esta materia.

De acuerdo con lo anterior, se presenta un gran reto para extender el concepto de Gobierno Abierto en el ámbito de la Justicia. Así, en la era de la sociedad de la información, la Justicia Abierta es un componente estratégico para la interacción de las autoridades judiciales con el ciudadano en relación con el acceso a la información sobre las respuestas de la Justicia ante las demandas ciudadanas, para la transparencia en la gestión, la rendición de cuentas del gobierno judicial, y la coordinación interinstitucional para mejorar el servicio de justicia hacia los ciudadanos” (Ministerio de Justicia y otros, 2017, p.193).

De forma paralela, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” establece dentro del pacto estructural denominado “Pacto por la legalidad, seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos en libertad y democracia” una serie de medidas que, a través de la digitalización buscan un acercamiento entre el sistema de justicia y la ciudadanía:

“Es obligación del Estado respetar y promover los derechos de las personas bajo su jurisdicción, como garantías jurídicas universales que buscan asegurar la dignidad humana y las libertades individuales y colectivas. Por ello, este Pacto busca generar y liderar estrategias de gobierno que robustezcan la administración de justicia como un bien público indispensable que permita, a través de la garantía del acceso a la justicia, materializar los derechos de las personas, asegurar el cumplimiento de la ley y castigar sus transgresiones. Para esto, es fundamental generar una transformación del sistema de justicia desde una perspectiva de digitalización y del acercamiento a las necesidades de la población y de los territorios” (DNP. 2019, p.82).

Igualmente, dentro del Plan Nacional de Desarrollo se plantean otras medidas tendientes al desarrollo de futuras buenas prácticas que contribuyan a la materialización

efectiva de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, tal como sucede en el caso de los modelos diferenciados de oferta de justicia⁹⁰:

“Se hace necesario construir modelos diferenciados de oferta de justicia, a partir de las condiciones socioeconómicas, culturales, geográficas, de movilidad y de conectividad propias de cada región. Estos deberán construirse desde una perspectiva étnica, de género, rural y con enfoque diferencial hacia las personas con discapacidad, coherentes con las necesidades y demandas locales de justicia, que sean útiles para la gestión de conflictos diversos, incluyendo los rurales, los comerciales y los relativos a las víctimas, entre otros” (DNP. 2019. p.82).

Como puede verse, la implementación de las nociones de buen gobierno y buena administración abarca un amplio rango de posibilidades y medidas que deberán desarrollarse según las necesidades específicas de una institución determinada. Por eso, el hecho de que estas nociones sean acogidas como criterios orientadores marca una pauta general a partir de la cual será posible estructurar e implementar medidas adecuadas, coherentes y eficaces.

Para el caso de la defensoría pública, estas medidas de buen gobierno y buena administración se traducirían en la adopción de las sugerencias de mejora que se plantean para los niveles intermedio y micro, formuladas conforme a las particularidades de la prestación del servicio defensorial, pero observando las pautas generales de debida administración y gestión que sirven como puntos de orientación y de articulación en materias de cardinal importancia como la transparencia, control, rendición de cuentas, calidad, eficiencia en la gestión, enfoque de género, entre otras que por su naturaleza se ubican en un nivel superior.

⁹⁰ Tal como se expondrá más adelante, la adopción de este tipo de modelos se refleja en el articulado del **PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2020 SENADO**, “por medio del cual se promueve el acceso a la justicia local y rural”.

CAPÍTULO 2. MEDIDAS DE NIVEL INTERMEDIO

En este nivel se ubican aquellas medidas que procuran el mejoramiento del servicio de defensoría pública de forma general, lo cual significa que en este nivel no se hará referencia específica al mejoramiento en un área del derecho determinada, pero si se examinarán cuestiones jurídicas, administrativas y operacionales que determinan el funcionamiento de la defensoría pública.

Debe señalarse que las propuestas formuladas en este punto pueden ser adoptadas a través de ley ordinaria o de actos administrativos expedidos al interior de la defensoría pública, toda vez que las mismas tienen un nivel de especificidad relacionado con el funcionamiento del servicio defensorial, de modo que no se requieren elementos y propuestas con el grado de generalidad con que fueron formuladas en el nivel anterior, teniendo en cuenta que estas constituían bases transversales a toda la propuesta de modificación.

Así las cosas, en este punto se condensarían todas las propuestas que tienen vocación de incidir sobre la forma en que cotidianamente se presta el servicio de defensoría. Para ello, se formularán los siguientes principios y reglas que procuran reflejar los elementos de mejora identificados a lo largo de la presente investigación en sus diferentes facetas.

2.1. Formulación de principios propios del servicio defensorial – adopción de las Reglas de Brasilia

Sobre este punto debe reiterarse que la Ley 941 de 2005, “*Por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública*”, establece en su título primero (actualmente vigente) los diez principios orientadores del Sistema de Nacional de Defensoría Pública colombiana: finalidad, cobertura, igualdad, derecho a la defensa, oportunidad, gratuidad, calidad, responsabilidad, selección objetiva y prelación de los tratados internacionales.

Sin embargo, estos principios han sido formulados para la prestación del servicio defensorial en el ámbito del Sistema Nacional de Defensoría Pública, lo cual implica que los mismos se encuentran estructurados bajo la perspectiva del derecho penal y no para el portafolio general de servicios que se prestan en otras áreas del derecho. Por tal razón, resulta indispensable que se formule e implemente un conjunto de principios que, con un enfoque

amplio, orienten la prestación del servicio defensorial en general y no se concentren exclusivamente en una de sus facetas, esto es, la del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Ahora, si bien es cierto que los principios establecidos en la Ley 941 de 2005 podrían aplicarse analógicamente a los servicios defensoriales prestados en áreas del derecho diferentes a la penal, se considera de relevancia afirmar la necesidad de contar con un conjunto propio de principios legalmente reconocidos que sirvan como pautas orientadoras y que, inclusive, cubran otros aspectos que, por la especificidad propia de la prestación del servicio a través del sistema nacional de defensoría pública, pueden quedar sin regulación de algún tipo.

Por ello, se propone la **adopción de las Reglas de Brasilia**⁹¹ como principios orientadores del servicio defensorial como un todo. Debe reiterarse que estas reglas, aprobadas en el año 2008 durante la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, son normas de *soft law* que sientan parámetros determinantes en la estructuración y prestación de servicios de defensoría pública, toda vez que a través de las mismas se plantean recomendaciones y orientaciones generales que aplican al trabajo cotidiano de los servidores y operadores de los servicios de administración de justicia con miras a hacer eficaz el derecho de acceso a la justicia.

A nivel interno estas reglas fueron objeto de difusión por la Comisión de Género de la Rama Judicial y por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y para efectos de la propuesta que se formula para este nivel intermedio, se propone la adopción de las siguientes reglas que resultan determinantes para el funcionamiento del servicio defensorial y que en la actualidad no tienen una reglamentación especial dentro de nuestro ordenamiento jurídico:

REGLAS DE BRASILIA Y DEFENSORÍA PÚBLICA
(30) Se resalta la necesidad de garantizar una asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada. A tal fin, se promoverán instrumentos destinados al control de la calidad de la asistencia.
(31) Se promoverán acciones destinadas a garantizar la gratuidad de la asistencia técnico-jurídica de calidad a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones.
(34) Requisitos de acceso al proceso y legitimación. Se propiciarán medidas para la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados actos, a fin de favorecer el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, y sin perjuicio de la

⁹¹ Para más información ver ANEXO 2 – REGLAS DE BRASILIA.

REGLAS DE BRASILIA Y DEFENSORÍA PÚBLICA
participación de otras instancias que puedan coadyuvar en el ejercicio de acciones en defensa de los derechos de estas personas.
(38) Agilidad y prioridad Se adoptarán las medidas necesarias para evitar retrasos en la tramitación de las causas, garantizando la pronta resolución judicial, así como una ejecución rápida de lo resuelto. Cuando las circunstancias de la situación de vulnerabilidad lo aconsejen, se otorgará prioridad en la atención, resolución y ejecución del caso por parte de los órganos del sistema de justicia.
(40) Especialización. Se adoptarán medidas destinadas a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad. En las materias en que se requiera, es conveniente la atribución de los asuntos a órganos especializados del sistema judicial.
(41) Actuación interdisciplinaria Se destaca la importancia de la actuación de equipos multidisciplinarios, conformados por profesionales de las distintas áreas, para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad.
(42) Proximidad. Se promoverá la adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación.
(96) Se elaborarán instrumentos que recojan las mejores prácticas en cada uno de los sectores de vulnerabilidad, y que puedan desarrollar el contenido de las presentes Reglas adaptándolo a las circunstancias propias de cada grupo.
(97) Asimismo se elaborarán un catálogo de instrumentos internacionales referidos a cada uno de los sectores o grupos mencionados anteriormente"

Tabla 11. Reglas de Brasilia y Defensoría Pública.
Fuente: elaboración propia.

De forma paralela a la adopción de los contenidos de las Reglas de Brasilia, resulta de capital importancia que se establezca de forma clara y expresa que la finalidad esencial de la prestación de los servicios defensoriales se encuentra orientada a la garantía de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva para la población que, por su condición de vulnerabilidad, no puede sufragar por su cuenta los gastos de una asesoría legal privada. Lo anterior en razón a que, en la actualidad, no se existe una referencia clara y expresa a estos derechos como ejes cardinales de la prestación del servicio defensorial.

2.2. Formalización de la desconcentración funcional como modelo de prestación del servicio defensorial

Es necesario que se reconozca normativamente la desconcentración de los servicios defensoriales como criterio que oriente la forma en que se encuentra estructurada la prestación institucional de los servicios defensoriales con el fin de consolidar e implantar una conciencia institucional acerca de la disponibilidad del servicio de defensoría pública como

instrumento para acceder a la administración de justicia y de su presencia institucional con la misma cobertura que las sedes judiciales.

Como antecedentes a la materialización del esquema de desconcentración del servicio defensorial, deben destacarse las medidas que actualmente se encuentran incluidas en el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017 – 2027, que establece, conforme a los dictados de la Ley 270 de 1996 – Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (LEAJ), los siguientes instrumentos relacionados con la reorganización de la presencia de operadores de justicia mediante mapas de gestión judicial y modelos de operación articulada:

“3.1.1.5.6. Generar criterios, modelos y sistemas que permitan reorganizar la presencia de operadores de justicia de acuerdo a conflictividad y a partir de las propuestas de Mapa del sistema de Justicia y los modelos de gestión y operación articulada

- a) Formular e implementar una metodología que permita caracterizar y comprender las necesidades de justicia de los territorios*
- b) Generar instrumentos para la articulación de los actores de la justicia local.*
- c) Establecer mecanismos específicos, agendas y pactos de gobernanza para atender los retos de administración de justicia local en Colombia.*
- d) Ampliar la oferta justicia en tamaño y cobertura en los territorios, de acuerdo a diagnósticos de demanda y capacidad institucional”*
(Ministerio de Justicia y otros, 2017, pp. 50-51).

Así las cosas, y con el fin de formalizar y fortalecer la desconcentración de los servicios defensoriales se deberá promover y mantener el esquema de armonización del servicio defensorial con la distribución de la jurisdicción ordinaria que se llevó a cabo en las Resoluciones 1009 de 2018, 049 de 2019, 050 de 2019, y 051 de 2019 proferidas por la Defensoría del Pueblo, teniendo en cuenta la inclusión de un mecanismo de actualización enmarcado en las reformas al sistema de justicia y al equilibrio de poderes.

2.3.Desarrollo del principio de calidad

Como manifestación directa de los criterios del buen gobierno y la buena administración aplicados al servicio de defensoría pública, resulta necesario la inclusión de un principio de calidad a partir del cual se definan los parámetros mínimos para garantizar la prestación de un servicio adecuado y satisfactorio. Debe recordarse que en los principios adoptados para el Sistema Nacional de Defensoría Pública a través de la Ley 941 de 2005 ya se hacía referencia a la calidad, pero sin profundizar su contenido y alcance en relación con el servicio prestado.

La calidad del servicio defensorial deberá entenderse entonces, bajo la perspectiva de las propuestas formuladas en el nivel general, en clave de la satisfacción de las NJI. Un servicio de defensoría pública de calidad será aquel que, de manera efectiva, adecuada, adoptando buenas prácticas, medidas idóneas y siguiendo un esquema de mejoramiento continuo, contribuya a la satisfacción efectiva de la demanda de servicios defensoriales en todas las áreas del derecho y, consecuentemente, a la reducción de los índices de NJI.

Así mismo, la defensoría pública deberá conceptualizarse como un auténtico servicio público cuya calidad se encontrará determinada, desde el ámbito interno y externo, por unos estándares mínimos enfocados principalmente a los beneficiarios del mismo, tal como lo afirma Rodríguez Meléndez en el caso de los sistemas judiciales:

“Es indudable que debemos comenzar a considerar a la justicia no sólo como una función, sino como un servicio. En este último aspecto es donde considero que deberían enfocarse los esfuerzos de los próximos años en materia de fortalecimiento a la Administración de justicia. Pero, ¿Qué implica que la justicia sea un servicio?

Para nosotros implica la necesidad de considerar a la justicia, no sólo como una actividad interpretativa de la ley, sino principalmente en la capacidad de percibir, analizar, relacionar y compatibilizar hechos, conflictos e intereses dentro de una comunidad, pero especialmente que como servicio, sobre su calidad no sólo se le pregunta al “ofertante”, sino principalmente al destinatario” (Rodríguez, 2005, p. 10).

Ahora bien, en cuanto a los instrumentos que materializan la noción de calidad en los servicios de justicia se encuentran aquellos de carácter diagnóstico, relacionados con la evaluación de la gestión, del desempeño, de la utilización de los recursos humanos y materiales, del servicio y de los resultados:

“% Evaluación de la gestión Aquí nos referimos especialmente al manejo de la carga de trabajo, la forma en que se tramitan los procesos, la identificación de “cuellos de botella”, la necesaria definición de objetivos y la gestión por medio de los mismos.

% Evaluación del desempeño Especialmente ha estado vinculada con la búsqueda o creación de indicadores que permitan obtener una visión fiable de la calidad en el desempeño por parte del recurso humano disponible. Entran aquí en juego elementos que van desde el manejo del personal y las relaciones interinstitucionales, hasta indicadores que tratan de ver el impacto y la atención frente al usuario –percepción del usuario-.

% Evaluación de la utilización de recursos humanos y materiales Vinculada generalmente a la identificación de la distribución de dichos recursos y el impago que posee la falta o sobre-dimensión de los mismos dentro de las instituciones. Lo que vimos ya sobre el efecto dispar en la calidad de la justicia es un buen ejemplo de la necesaria distribución adecuada de recursos humanos y materiales.

% Evaluación del servicio –tanto desde el interior, como desde el exterior Nos permite sobre todo conocer la “percepción del usuario”, sus niveles de confianza o desconfianza frente al servicio, el grado de satisfacción que tiene la persona, o en este caso el justiciable, cuando entra dentro del entramado de la Administración de Justicia, la existencia de buzones de quejas...que deberían de existir en cada centro judicial o tribunal, para brindar al ciudadano una oportunidad de trasladar sus percepciones y frustraciones.

% Evaluación de resultados (del éxito de las reformas ya emprendidas) Todos sabemos que en el desarrollo de los procesos de reforma del Estado y especialmente en el ámbito de la administración de justicia, se ha caminado

mucho, en ocasiones en direcciones bastante consensuadas y definidas, en otras con políticas institucionales casi contradictorias. Asimismo, es resulta necesario retomar las buenas y malas experiencias. Las buenas para verificar si pueden ser utilizadas en otros ámbitos, las inadecuadas o no funcionales para identificar los problemas o limitaciones que poseyeron y de esta manera aprenden de nuestra propia experiencia” (Rodríguez, 2005, p. 10).

Los elementos que vienen de referenciarse se reflejan en las medidas formuladas en el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027, que para asegurar la calidad en el acceso a la justicia plantea la ejecución de los siguientes diagnósticos en el marco del objetivo 3.1.1.5.1, que busca el mejoramiento del diseño organizacional de las entidades que integran el sistema de justicia:

“3.1.1.5.1. Mejorar el diseño organizacional de las entidades, organismos e instancias de articulación que integran el sistema de justicia

Este objetivo promueve la elaboración de diagnósticos y propuestas de diseños organizacionales y modelos de gestión de las entidades, organismos e instancias el sistema de justicia para mejorar la calidad y el acceso a la justicia. Para el cumplimiento de este objetivo es importante el desarrollo de las siguientes acciones,

Acciones:

- a) Elaborar un diagnóstico de la capacidad y oferta del Sistema de Justicia en función de la Demanda y de la presencia a nivel nacional y territorial.*
- b) Evaluar los modelos de gestión implementados en la actualidad por los operadores, administradores de justicia, quienes ejercen la función judicial, quienes ejercen los servicios de justicia y las entidades que conforman el Sistema de Justicia*
- c) Elaborar el flujo de atención de la prestación del servicio de justicia por cada componente de las dimensiones verticales.*

- d) Elaborar y articular los mapas del Sistema de Justicia- Ordenamiento Territorial y Funcional de la oferta de instituciones del Sistema de Justicia nivel nacional y territorial por cada componente del Sistema de Justicia.*
- e) Rediseño de entidades, organismos e instancias de coordinación estratégicos para el mejoramiento del sistema de justicia*
- f) Formulación de reformas normativas para la adaptación de las figuras, programas y operadores (diferentes a la Rama Judicial)*
- g) Desarrollar modelos de Gestión articulados entre las entidades que hacen parte del Sistema de Justicia, quienes ejercen la función judicial, quienes ejercen los servicios de justicia por cada dimensión vertical en el nivel nacional y territorial.*
- h) Elaborar estudios técnicos de rediseño institucional de acuerdo al diagnóstico de capacidad institucional y evaluación de modelos de gestión.*
- i) Implementar estudios técnicos para el rediseño de las entidades y organismos del orden nacional (medicina Legal, Ministerio de Justicia y del Derecho, Defensoría del Pueblo, JEP)*
- j) Implementar estudios técnicos para el rediseño de entidades y organismos de orden territorial Comisaría de familia e inspecciones de policía” (Ministerio de Justicia y otros, 2017, p.48).*

Por otro lado, debe destacarse que dentro de la Defensoría del Pueblo se han incorporado medidas e instrumentos tendientes al establecimiento de un sistema de gestión de calidad interno. Así las cosas, mediante la Resolución 1009 de 2014 se adoptó la política y objetivos de calidad de la Defensoría del Pueblo, destacándose (i) su articulación con la norma técnica NTCGP 1000:2009, propia de la gestión pública, y (ii) su carácter actualizado conforme al Plan Estratégico 2013-2016, vigente en aquel entonces.

Posteriormente, fue expedida la Resolución 812 de 2017 con el fin de introducir un componente de actualización, estableciendo lo siguiente en cuanto a la política de calidad de la Defensoría del Pueblo:

“Artículo primero. Definición de la Política de Calidad. El Sistema de Gestión de la Calidad de la Defensoría del Pueblo contará con la siguiente Política de Calidad: La Defensoría Pueblo, promueve, divulga, protege y defiende los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y los colombianos en el exterior, ejerciendo presencia en todo el País, con oportunidad, y respeto por la dignidad humana, basados en la articulación institucional y la mejora continua”.

Por su parte, en relación con los objetivos de calidad la mencionada Resolución delimita los siguientes de forma general:

“Artículo segundo. Definición de los Objetivos de Calidad. Para el cumplimiento de la anterior Política de Calidad, la Defensoría del Pueblo contará con los siguientes objetivos de calidad:

- 1. Mejorar la oportunidad en la respuesta a la ciudadanía.*
- 2. Aumentar la confianza en la población que atiende la entidad.*
- 3. Mejorar la articulación institucional para una atención integral en la promoción, ejercicio, protección y defensa de los derechos humanos.*
- 4. Aumentar la presencia territorial de la entidad.*

Parágrafo: Los líderes de los procesos respectivos bajo la asesoría de la Oficina de Planeación, se encargarán de la definición y medición de los indicadores para el cumplimiento de los Objetivos de Calidad”.

Finalmente, mediante la Resolución 1362 de 2018 se modifica parcialmente la Resolución 812 de 2017 y se actualizan sus disposiciones como consecuencia de una “NO CONFORMIDAD” identificada por el ente certificador Bureau Veritas en relación con la NORMA ISO 9001:2005 puesto que no se incluía ninguna referencia al compromiso de cumplir con los requisitos o estándares de calidad aplicables, quedando redactado el alcance de la política de calidad de la Defensoría del Pueblo en los siguientes términos:

“La Defensoría Pueblo, promueve, divulga, protege y defiende los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y los colombianos en el exterior, ejerciendo presencia en todo el País, con oportunidad, y respeto por la dignidad humana, basados en la articulación institucional, en el cumplimiento de los requisitos aplicables y la mejora continua”.

Como puede evidenciarse, a nivel defensorial la política de calidad se encuentra estructurada de forma general, sin embargo se destaca la incorporación de elementos como la oportunidad, la orientación hacia la defensa de los derechos humanos, la presencia en el territorio nacional, la articulación institucional, la incorporación de las medidas e instrumentos que le sean aplicables y el mejoramiento continuo, puesto que todos estos en su conjunto reflejan parte de los elementos de mejora que han sido identificados en esta investigación desde la perspectiva de distintos sectores.

Sin embargo, esta formulación resulta excesivamente general de cara a las especificidades del servicio de defensoría pública, pues este último, como bien se ha reiterado a lo largo de estas páginas, para reformularse desde la perspectiva de la calidad no solamente deberá integrar dentro de sus objetivos primordiales la prestación de servicios jurídicos para la reducción de las NJI, sino la disminución de estas necesidades a través de la prestación de un servicio integral, disponible, accesible, sencillo, eficaz, sostenible, tecnificado, con presencia institucional suficiente, especializado y adecuado.

Por ello, resulta de capital importancia que desde este nivel intermedio se incorpore un principio de calidad específico por virtud del cual el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva sean materializados a través de la prestación del servicio de defensoría pública. El planteamiento de un principio de calidad específico podría verse fortalecido en el futuro con la adopción de la autonomía institucional planteada en el nivel macro, aunque en un corto y mediano plazo este principio debería adoptarse en un marco de coordinación interno (respecto de la política de calidad vigente en la Defensoría del Pueblo) y externo (en relación con las instituciones implicadas en las dinámicas propias de la administración de justicia y en el diagnóstico de NJI).

2.4.Promoción de un servicio defensorial con enfoque distributivo y mayor divulgación

Una de las principales falencias identificadas por los miembros de la comunidad jurídica encuestados es aquella relacionada con la falta generalizada de conocimiento sobre la estructura de la Defensoría Pública, de los servicios que se prestan en su interior y del alcance de su función institucional. Adicionalmente, se pudo evidenciar que el servicio que se presta se encuentra estructurado para brindar respuesta a solicitudes puntuales en cumplimiento del mandato de defensa de los derechos humanos que orienta la labor de la Defensoría del Pueblo, pero que, en realidad, carece de un enfoque hacia los principios de equidad y de justicia distributiva.

Si se tiene en cuenta el importante rol que juega la Defensoría Pública como institución encargada de garantizar el acceso a la justicia para quienes no cuentan con los recursos necesarios para financiar por su cuenta a un defensor privado de confianza, salta a la vista que su función, estructuralmente hablando, no solamente consiste en la prestación de un servicio, sino que tiene el potencial de cumplir una función redistributiva al generar la satisfacción de necesidades insatisfechas y contribuir, por esa vía, a la reducción de inequidades:

“The law underlies nearly every aspect of people’s lives, including health, employment, education, housing, and entrepreneurship. In many countries, unequal access to and discrimination in these sectors create real barriers to economic participation, especially for traditionally marginalized populations (youth, the elderly, women, migrants). However, these sectors depend upon legal frameworks for their operations and legitimacy. Providing people access to justice enables them to tackle these inequalities, and to participate in legal processes that promote inclusive growth.

The inability to access legal and justice services can be both a result and a cause of poverty. People who are more vulnerable to social exclusion typically report more justice problems than other groups. Furthermore, as legal problems tend to trigger and cluster with other legal and non-legal problems, these same groups appear to experience an increased rate of non-legal challenges as well.

Data show that legal problems spark other problems, thus contributing to a cycle of decline which inhibits economic productivity". (OECD, 2016, pp. 5-6).

Así las cosas, podría afirmarse que un nuevo enfoque para el servicio defensorial desde el nivel intermedio podría materializarse en la adopción de instrumentos y mecanismos que permitan hablar de esquemas de justicia distributiva. Un ejemplo de ello se encuentra representado en la adopción del sistema denominado “*New Labour*” en países de tradición jurídica anglosajona, mediante el cual se busca eliminar aquellas prácticas que, en la asignación de servicios defensoriales o de *legal aid*, terminan generando dinámicas restrictivas:

“Described as focused on 'efficiency and effectiveness rather than (on) equality and ideals',” 6 the New Labour model has been presented as a modernized social democratic version of access to justice as access to legal services, which will be more effective in countering social exclusion. In terms of distributive justice, it can also be claimed that it reduces the arbitrary and hence unfair nature of the opaque allocative practices implicit in locally administered merits tests.’ 17 Just as the National Institute for Clinical Excellence can counter the effect of arbitrary and possibly irrational rationing practices in prescribing drugs or providing expensive surgical procedures, the utilitarian model underpinning legal aid reform offers the prospect of a more transparent and 'fair' procedure” (Sommerland. 2004. p.362).

Inclusive, bajo este tipo de planteamientos se ha llegado a reconocer que, en función de las necesidades de los beneficiarios de los servicios de *legal aid*, puede resultar viable la prestación de servicios de asistencia adicionales en otras áreas (social, psicológica, etc.) con el fin de consolidar un mayor nivel de efectividad en la satisfacción de las necesidades jurídicas y de las de otra índole que se derivan de aquellas:

“The funding by the LSC of advice services in a far fuller range of issues affecting the social life of citizens, together with the work of Community Legal

Service Partnerships in developing coherent webs of advice services in areas where they were previously absent, represents a genuine thickening of structures of access, and therefore of one dimension of citizenship rights. This recognition must include an acknowledgement that in many cases it is not in the citizen's best interest to go to law; court procedures and legal discourse can in themselves, unless popularized, constitute a process of social exclusion rather than empowerment, 138 and advice or mediation which prevents fruitless or vexatious litigation may well be an optimal course” (Sommerland. 2004, p. 367).

En Colombia la estructura del servicio defensorial determina que la asistencia brindada se encuentre orientada de forma exclusiva a la atención de solicitudes en el área del derecho, sin atender otro tipo de necesidades. En el futuro, podría llevarse a cabo un replanteamiento mediante la vinculación de otro tipo de profesionales que se integren al esquema del servicio defensorial para complementar el servicio que se presta en materia jurídica mediante un enfoque interdisciplinar previsto en favor de los beneficiarios del servicio.

Así, podrían llegar a ser variadas las medidas que se tomen con la intención de ampliar el radio de incidencia de la prestación del servicio defensorial en pro de la consolidación de mejores y más sólidas condiciones de equidad social en un ámbito de la justicia distributiva. Sin embargo, este puede ser un proceso de implementación en un mediano o largo plazo, razón por la cual el fortalecimiento del enfoque distributivo del servicio defensorial deberá iniciarse con la divulgación profunda y constante de la totalidad de los servicios que actualmente se prestan en lo jurídico, puesto que, tal como se evidenció, el desconocimiento generalizado sobre los mismos impide que se acceda a la totalidad de los servicios y que, en un primer momento, se consolide una limitación de considerables proporciones que impide la materialización plena del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva junto con las consecuencias que su satisfacción implica en materia distributiva.

2.5. Otras medidas de nivel intermedio

De forma adicional a lo que viene de plantearse, en este punto se sugiere la implementación de las siguientes medidas de orden práctico para mejorar la gestión defensorial conforme a lo identificado a lo largo de la investigación:

- **Implementación de instrumentos que promuevan la planeación estratégica de la defensoría pública y la eficiencia en su gestión y fines:** tal como lo plantea Leticia Lorenzo (2012), resulta de capital importancia que en la defensoría pública se implementen procesos de apoyo estratégico y de planificación de la defensa orientada por fines. En tal sentido, la autora destaca la importancia de diseñar institucionalmente los sistemas de defensoría pública teniendo en cuenta una triple dimensión (gubernamental, gerencial y operacional) que se concreta en la implementación de procesos de trabajo, canales de comunicación eficientes, innovación tecnológica, empoderamiento y liderazgo defensorial. Esta tesis la reafirma Ramón Santiago Ríos, que plantea que los sistemas defensoriales deberían pensarse desde la perspectiva de la planeación estratégica y de un adecuado gerenciamiento orientado al cumplimiento de metas u objetivos (Ríos, 1011, p. 93). Adicionalmente, Florczack plantea que los sistemas de *legal aid* deberían incorporar en su diseño y estructuración un componente de macro eficiencia económica lo cual a su vez implica: (i) la implementación de un modelo de prestación de servicios de asistencia jurídica a través de un “árbol de decisión” que permita identificar los determinantes de la demanda de servicios de asistencia jurídica, (ii) la evaluación de las condiciones de mercado de los servicios defensoriales, (iii) el conocimiento de factores para estimar adecuadamente necesidades legales, y (iv) la estimación de los costos sociales del sistema de asistencia jurídica gratuita. (Florczack, 2016, pp. 317-334).

Para el caso colombiano, el Plan Decenal de Justicia 2017-2027 plantea que la gestión de la justicia debe resolver problemas organizacionales con el fin de prestar los servicios que le correspondan en aras de promover mejores condiciones de equidad social bajo un esquema de “cadena de resultados”:

“En el Sistema de Justicia, la gestión pública debe analizar y formular modelos pertinentes de resolver problemas organizacionales frente a procesos de producción, estructuras organizacionales, toma de decisiones, relaciones con el entorno organizacional y el factor humano en la provisión de los bienes y servicios públicos (Vergara, 2010), conscientes siempre de que su finalidad no es la simple administración burocrática de los deberes y los recursos, sino la transformación en equidad del contexto social.

(...)

Teniendo en cuenta los enfoques del Plan Decenal, se aborda la gestión pública desde la cadena de resultados frente a la prestación de bienes y servicios, basados en una lógica sistémica de entradas y salidas: los insumos de la gestión (financieros, materiales, informacionales, tecnológicos, cognitivos y del conocimiento, legales, etc.) son provistos por el entorno organizacional, por otras organizaciones y la sociedad en su conjunto, que se incorporan a las organizaciones para ser procesados y transformados en productos (bienes y servicios públicos) a partir de un conjunto ordenado de procesos” (Ministerio de Justicia y otros, 2017, p.25).

Estos planteamientos resultan determinantes para el caso del servicio de defensoría pública colombiano, puesto que si bien es cierto que mediante los Planes Estratégicos que adopta periódicamente la Defensoría del Pueblo se busca introducir mejoras sustanciales en la gestión general de la entidad, deberán adoptarse instrumentos, medidas y otro tipo de herramientas que, con enfoque especial, promuevan la mejora de la gestión defensorial en todas las áreas del derecho. Como pudo verse, el mejoramiento de la gestión defensorial en los últimos años se concentró en los procesos de selección y vinculación de los defensores públicos, sin embargo, aún no se implementa ninguna medida relacionada con la gestión defensorial orientada hacia la atención adecuada y reducción significativa de índices de NJI, de modo que se

consolida un amplio campo para iniciar un proceso de reformas que redunde en una reestructuración sustancial del modelo que tradicionalmente se ha desarrollado en nuestro país para la prestación de este servicio.

- **Implementación de instrumentos que permitan racionalizar recursos y priorizar casos:** Barrow & Baker formulan la necesidad de fijar criterios de racionalización de recursos y priorización de casos para la prestación de los servicios de *legal aid*, donde la “necesidad jurídica” constituye el criterio para definir el funcionamiento del sistema de asistencia jurídica gratuita. Adicionalmente, para establecer la viabilidad del servicio defensorial, los autores sugieren la aplicación de encuestas para conocer y delimitar la tipología de problemas legales existentes en una comunidad determinada con el fin de evaluar su grado de justiciabilidad mediante la aplicación de un “*Small area predictive legal needs model*” (Barrow & Baker, 2006. pp. 267-282).

Tal como se demostró a través de las encuestas y derechos de petición formulados como parte de esta investigación, puede afirmarse que dentro de la Dirección Nacional de Defensoría Pública todavía no se cuenta con información certera, completa y precisa sobre los casos tramitados desde su creación en todas las áreas del derecho y que tampoco se han incorporado (o al menos contrastado) los datos y cifras identificados por otras entidades, como es el caso de la encuesta de necesidades jurídicas realizada por el DNP en el año 2016, y que resultan de capital importancia para la prestación del servicio de defensoría y la reformulación de sus estrategias e instrumentos, puesto que se trata de información que guarda relación directa con la prestación de servicios jurídicos para atender la demanda ciudadana.

Así las cosas, si no existe información a partir de la cual se pueda consolidar un panorama integral sobre el alcance del servicio defensorial, este solamente se encontrará en capacidad de brindar soluciones parciales, de seguir funcionando con base en la atención de necesidades contingentes y no contará con las herramientas suficientes que le permitan hacer más eficientes sus procesos de atención y gestión de casos (desde una perspectiva administrativa y jurídica). En este momento, puede

decirse que a nivel defensorial no existe una herramienta que, con criterios de predictibilidad, permita la generación de dinámicas que permitan agilizar la prestación de servicios y optimizar recursos (económicos, estructurales y humanos).

- **Mejora en las condiciones de vinculación de los defensores públicos:** sobre este punto, Aguiar-Aguiar (2017) pone de manifiesto la necesidad de contar con procesos de profesionalización de los defensores públicos, lo cual se traduce en el establecimiento de sistemas de carrera que ofrezcan estabilidad, salarios competitivos, autonomía funcional de los defensores, capacitación constante y mecanismos como convenios interadministrativos y redes nacionales e internacionales de defensores públicos (OEA, 2014). Por otro lado, se ha señalado de forma recurrente que los servicios defensoriales tienden a incorporar cada vez más la cooperación de las organizaciones de la sociedad civil y de abogados pro – bono para prestar asistencia jurídica gratuita a comunidades vulnerables (UNDOC, 2016) y por esa vía consolidar redes de trabajo estratégicas que faciliten y expandan la labor defensorial (Open Society Justice Initiative, 2004).

Para el caso de la información obtenida por parte de los defensores públicos que participaron en la presente investigación, pudo evidenciarse que, si bien la vinculación mediante contrato de trabajo podría ser una medida importante para dotar de estabilidad la labor defensorial, también es cierto que las sugerencias de mejora en una gran mayoría hicieron énfasis en la necesidad de mejorar la remuneración manteniendo el esquema de vinculación a través de contrato de prestación de servicios. En ese sentido, una clara acción de mejoramiento puede consistir en el aumento del gasto de inversión para aumentar progresivamente los honorarios reconocidos a los defensores, donde la aplicación de los principios de progresividad en la asignación presupuestal y de autonomía del servicio defensorial planteados en el nivel macro se presentan como elementos de capital importancia, puesto que su implementación conlleva facultades más amplias de manejo presupuestario que pueden redundar en el aumento de los pagos a los defensores públicos si esto último se toma como prioridad dentro de los procesos internos de la defensoría.

En lo relacionado con el apoyo proveniente de abogados del sector privado, se evidenció una alta polarización en los resultados obtenidos, aunque ello no implica que este esquema de prestación del servicio pueda ser descartado de tajo puesto que podrían generarse esquemas de colaboración que podrían redundar en la ampliación de la cobertura geográfica del servicio y en el relajamiento de cargas excesivas de trabajo.

Por otro lado, desde la perspectiva de este estudio, la mejora de las condiciones de vinculación de los defensores públicos implica que se mantengan los modelos o minutas contractuales que actualmente son utilizados para su vinculación, con el fin de homogeneizar el esquema contractual sobre el cual prestan sus servicios, optimizar la gestión del recurso humano e instaurar modelos de calidad documental y jurídica mediante la adopción un formato común que, además de incorporar detalladamente la totalidad de las cláusulas necesarias para aclarar el alcance del servicio prestado sin hacer remisiones abstractas, puede ser utilizado con independencia del área del derecho en que el defensor vaya a prestar sus servicios.

- **Implementación efectiva de las sugerencias de mejora planteadas por los defensores públicos:** a lo largo de este estudio y de muchos otros que se han efectuado sobre el servicio de defensoría pública colombiano, se ha podido evidenciar que existen factores o elementos de mejora que se plantean de forma recurrente y constante por los defensores públicos. Así, a manera de ejemplo, puede decirse que de forma reiterada se ha planteado la necesidad de (i) ampliar la planta de defensores públicos para aumentar la cobertura de los servicios y que se genere una mejor distribución de la carga de trabajo, (ii) la mejora de la remuneración, (iii) la adopción de instrumentos que apoyen y faciliten la labor del defensor (ej. Apoyos en caso de desplazamientos a otras ciudades y municipios), (iv) transparencia y rigurosidad en los procesos de selección, (v) capacitación permanente (USAID, 2011, p.43), entre otros. Esto evidencia que los lineamientos impartidos a la Dirección Nacional de Defensoría Pública desde la Defensoría del Pueblo no se encuentran articulados con

los requerimientos de quienes prestan el servicio defensorial, bien sea por causa de descoordinación institucional interna, falta de implementación de mecanismos adecuados o simplemente por un enfoque estructural limitado a una prestación de servicios estricta por virtud de la cual el contratista debe adaptarse a las condiciones preestablecidas por la institución. Ante esto, será necesario reformular la visión y misión del sistema defensorial y nuevamente, fortalecer su autonomía para así generar condiciones que no generen riesgos legales ante la institución pero que también tiendan al favorecimiento de las condiciones en que el recurso humano presta el servicio de defensoría.

- **Uso efectivo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC'S):** este elemento resulta esencial para ampliar los canales de acceso a la justicia y a los servicios de defensoría pública, donde se ha reconocido que el impacto de las TIC'S es tan importante que en la Universidad de Harvard el profesor Allen Yu planteó la existencia del denominado *Commons Model*, según el cual, con una mínima inversión de capital es posible extender los canales de acceso a los servicios de *legal aid* mediante la creación de comunidades virtuales (Yu, 2006, pp. 374 - 375).

Del mismo modo, la implementación de este tipo de tecnologías permitirá el fortalecimiento de la comunicación interna entre las distintas entidades inmersas en las dinámicas de los servicios relacionados con la administración de justicia, de modo que por esa vía pueda materializarse una parte del principio de coordinación interinstitucional y pueda hablarse de la configuración de un modelo sistemático e integrado que redunde en la materialización efectiva de los derechos de acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva y la reducción de índices de NJI.

CAPÍTULO 3. MEDIDAS DE NIVEL ESPECIAL

En este último nivel se proceden a formular todas aquellas medidas que pueden contribuir al mejoramiento del programa de defensoría pública en derecho administrativo,

como caso paradigmático dentro del presente estudio. Debe reiterarse que, de conformidad con el diagnóstico efectuado en el año 2016 por el DNP, las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado hacen parte de aquellas en las que concentra uno de los más altos índices de insatisfacción.

El programa de Defensoría Pública en derecho administrativo representa ante este panorama una opción importante para materializar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva de aquellas personas que no cuentan con los recursos para contratar un defensor de confianza que pueda iniciar un trámite o proceso que involucre alguna necesidad jurídica relacionada con el Estado. Sin embargo, los datos obtenidos demuestran que, en la actualidad, los servicios prestados a través de este programa continúan manteniéndose en un estado de desconocimiento generalizado, ocasionando que este no sea ampliamente utilizado y que no exista una clara medición de la incidencia que podría tener en cuanto a la reducción del porcentaje de NJI relacionadas con el Estado.

Adicionalmente, en la actualidad se cuenta con un Sistema de Defensoría Pública en el área del derecho penal y una serie de programas en los que se prestan servicios de asistencia jurídica en otras áreas del derecho, como es el caso del derecho administrativo, reflejando una estructura desbalanceada en relación con los programas, que funcionarían como una especie de “complemento” a la labor defensorial en derecho penal.

Del mismo modo, no existe claridad entre la relación que guardan las cifras de ingresos y egresos de casos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la incidencia que puede tener la prestación del servicio defensorial en derecho administrativo en la tramitación satisfactoria de los mismos. De hecho, se desconoce la cifra correspondiente a la totalidad de casos tramitados por el programa de defensoría en el área del derecho administrativo desde sus inicios y tampoco existe una medición certera sobre aquellos asuntos en los cuales se han concentrado la mayor cantidad de solicitudes.

Por todo lo anterior, y en aras de lograr el mejoramiento del desempeño del programa de defensoría pública en derecho administrativo, a continuación se proponen las siguientes medidas de nivel especial, por medio de las cuales se busca reflejar y armonizar lo planteado en los niveles general e intermedio mediante soluciones diseñadas de forma específica para el caso en concreto de la defensoría en la relación Estado - ciudadano:

3.1. Balancear el servicio defensorial en el área del derecho administrativo

Como bien se había señalado, el servicio de defensoría pública en derecho administrativo se muestra desbalanceado, puesto que el mismo no constituye todo un sistema (como es el caso del Sistema de Defensoría Pública creado en materia penal) y se presenta como si fuera un programa complementario. De esta forma, es necesario que se reformule lo que viene de afirmarse y que el servicio defensorial en el área del derecho administrativo se presente y se estructure con la misma solidez que en el área penal, tomando medidas que resalten el carácter principal de este servicio y su alta importancia en relación con las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado.

3.2. Necesidad de divulgación amplia y masiva

La falta de conocimiento generalizado sobre la prestación del servicio defensorial en el área del derecho administrativo da lugar a una baja utilización del mismo y a que, consecuentemente, se consolide un estado de ineficiencia en la gestión defensorial, puesto que no se le estaría utilizando de forma adecuada con el fin de materializar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva en el área del derecho administrativo. Debe resaltarse que, por su esencia, las relaciones entre el Estado y la ciudadanía surgen de un contexto desequilibrado, que se intensifica en relación con las personas de escasos recursos o que se encuentran en condición de especial vulnerabilidad, pero que puede ser contrarrestado en la medida en que se promueva un acceso amplio a instituciones que favorezcan y faciliten la asistencia jurídica requerida para contrarrestar los efectos de este desequilibrio a través de la satisfacción de NJI.

Así las cosas, un programa generalizado de divulgación deberá incluir información clara y sencilla sobre las vías de acceso existentes al programa en derecho administrativo, las locaciones geográficas para la atención de casos, los requisitos para poder acceder al servicio de defensoría y la cobertura del programa (acompañamiento jurídico y representación judicial). Para ello, deberán utilizarse distintos medios, haciendo especial énfasis en el uso de las TIC's.

Un ejemplo de cómo pueden llevarse a cabo los procesos de divulgación e incluso de fortalecimiento de la imagen institucional de la defensoría pública se encuentra en las propuestas formuladas en el pluricitado Plan Decenal de Justicia 2017-2027, que se enfoca

en el fortalecimiento de las herramientas de relacionamiento entre la ciudadanía y los mecanismos de acceso a la justicia:

“3.2.3.4.4. Fortalecer la imagen institucional de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y fortalecer el acceso a la justicia formal en los sectores más apartados del país

Las acciones específicas en esta línea estarían relacionadas y en algunos casos incluidas en las contempladas para los componentes de Relación con la Ciudadanía y Herramientas y técnicas para el funcionamiento del sistema (Gestión del sistema de justicia) del presente Plan dado que se enfocarían en impulsar iniciativas específicas de relacionamiento con la ciudadanía y acceso a la oferta de justicia de la jurisdicción administrativa, tales como generar articulación entre los programas de acceso a la justicia del Gobierno Nacional (Vgr. Sistemas Locales de Justicia) y la jurisdicción o el fortalecimiento de los sistemas de gestión de calidad en la jurisdicción contenciosa. No obstante, debe llamarse la atención a las iniciativas de fortalecimiento del acceso a la justicia formal en los sectores más apartados del país, a fin de generar, de manera articulada con los programas específicos contemplados en los componentes de gestión del sistema y enfoque de DD.HH., un control eficiente y eficaz de la actividad del Estado. De tal forma, los esfuerzos estarán encaminados a diseñar e implementar mecanismos que garanticen a la población vulnerable o ubicada en regiones de difícil acceso, no solo el acceso a la justicia sino también el conocimiento de los derechos en las relaciones con el Estado y las formas de hacerlos efectivos. Por último, en clara alineación con el componente de relación con la ciudadanía, la acción se encaminará a promover e implementar estrategias específicas de comunicación para la jurisdicción contencioso administrativa que permitan una mayor interacción tanto con la Administración Pública y los administrados”. (Ministerio de Justicia y otros, 2017, pp. 358 – 359).

La promoción de una cultura de los derechos, de los mecanismos para hacerlos exigibles y de canales de relacionamiento e interacción se consolidan entonces como factores determinantes para que el servicio defensorial en el área del derecho administrativo sea conocido y utilizado por sus beneficiarios con una perspectiva de consolidación institucional.

3.3. Refuerzo formativo en materia de conciliación y en las áreas de mayor demanda de servicios defensoriales en derecho administrativo

El requisito de procedibilidad previsto en el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 deviene en esencial como primera etapa obligatoria que debe surtirse cuando se busca la interposición de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. Adicional a lo anterior, y conforme a lo evidenciado en el estudio efectuado dentro de la presente investigación y en los diagnósticos desarrollados por otras instituciones, se evidenció que una amplia proporción de las NJI relacionadas con el Estado incorporan un factor prestacional y/o resarcitorio, lo cual implica que la conciliación debe ser agotada frecuentemente con ocasión de la prestación del servicio defensorial en derecho administrativo.

Por ello, resulta de cardinal importancia que la formación de los defensores en esta área del derecho incorpore un componente activo de conciliación extrajudicial como requisito para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en los casos en que así lo dispone la ley, puesto que este tipo de mecanismo incorpora un nivel de complejidad técnico-jurídico que debe tenerse en cuenta para su agotamiento satisfactorio y, además, puede llegar a ser un mecanismo útil para lograr la atención pronta de NJI en materia de derecho administrativo al brindar una posibilidad de solución anticipada de un conflicto y de resarcimiento con base en un título ejecutivo proferido sin necesidad de agotar todo un proceso judicial.

De esta forma, una medida importante que podría implementarse a nivel defensorial podría consistir en la implementación de un esquema pedagógico con un componente de socialización y retroalimentación sobre los lineamientos que se han establecido en torno a la conciliación en materia de derecho administrativo, y otro de actualización constante en cuestiones innovadoras, tal como se ha efectuado en otras entidades del sector público:

“Sobre este aspecto, se destaca la expedición de la Circular Externa 07 del 11 de septiembre de 2014, por medio de la cual se socializaron entre todas las Entidades, los lineamientos jurisprudenciales en materia de conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo. Adicionalmente, se destaca que la mencionada agencia, se encuentra desarrollando el proyecto sobre desarrollo de un modelo costo-beneficio de la conciliación, que tiene como meta generar una plataforma en ambiente web que a partir de un modelo matemático y uno probabilístico arroje información sobre el costo y efectividad de la conciliación para coadyuvar en la toma de decisiones sobre la conciliación en cada caso (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2015, p.11), así como la realización de talleres sobre el uso de dicho de modelo (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2016, p.8). También está realizando la recolección, depuración y análisis de información litigiosa para la elaboración de líneas jurisprudenciales y documentos especializados que contienen lineamientos generales de prevención del daño antijurídico, conciliación temprana y estrategias generales de defensa, en causas que son importantes fuentes de litigio contra la Nación (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2016, p.6)” (Ministerio de Justicia y otros. 2017, p. 352)

Por otro lado, en relación con los procesos formativos en las áreas en las que se concentra la mayor demanda de servicios defensoriales, es necesario destacar que la denominada Unidad de Capacitación de la Defensoría del Pueblo como dependencia encargada de soportar el proceso formativo de los defensores públicos y de desarrollar e implementar el Plan Nacional de Capacitación, que comprende los contenidos mínimos de "formación básica y de profundización que deben cumplir los Defensores Públicos durante el ejercicio de sus funciones" (Cortés Montejó A, 2017, p.112) podrá implementar un enfoque en los programas formativos que busque armonizarlos adecuadamente con la tipología de servicios que demandan un mayor nivel de atención en cada área de prestación del servicio defensorial. En otras palabras, los programas formativos también deben orientarse por un principio de armonización que permita que sus contenidos respondan adecuadamente a las

necesidades jurídicas que incorporan mayores niveles de insatisfacción y que han sido detectadas a nivel de otras instituciones.

3.4.Verificación de información externa e interna sobre NJI en materia de derecho administrativo

Tal como se puso de manifiesto en las respuestas obtenidas a los derechos de petición presentados ante la Defensoría del Pueblo, es claro que esta institución no ha estructurado la prestación del servicio de defensoría pública atendiendo la información obtenida por otras instituciones en materia de NJI en diversas áreas del derecho, incluyendo el derecho administrativo. Esta situación resulta preocupante, puesto que se omiten datos que se relacionan directamente con la defensoría pública y cuya observancia e incorporación podrían contribuir a un replanteamiento técnico de la forma en que se presta el servicio con el fin de adecuarlo a aquellas materias en las que se concentra el mayor porcentaje de insatisfacción.

Por otro lado, es importante que la información obtenida por otras entidades del Estado en materias relacionadas con el acceso a la justicia y la administración de justicia sea objeto de adopción, verificación y comparación con el fin de determinar la exactitud de la información, su adecuación y la posibilidad de generar una respuesta integral y sistemática frente a los requerimientos que eventualmente deriven de la misma. Como bien se ha mencionado, el solo hecho de observar esta información es una manifestación del principio general de coordinación institucional, que permite por esta vía la formulación de criterios, medidas e instrumentos armonizados y con criterios de homogeneidad.

Para el caso específico del derecho administrativo el hecho de haber observado los resultados de la encuesta de NJI aplicada en el año 2016 por el DNP hubiera permitido a la Dirección Nacional de Defensoría Pública decantar la información interna y verificar, tal como se hizo en el presente estudio, que la mayor cantidad de solicitudes (y de insatisfacción) se concentra en aquellas pretensiones de contenido económico o resarcitorio que implican la tramitación de los medios de control de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho o aquellos relacionados con acciones constitucionales (de grupo y populares).

De esta forma, se evidencia que entonces podría formularse un plan de acción mancomunado a través del cual fuera posible articular la labor defensorial como instrumento

que contribuya efectivamente a mejorar los niveles de satisfacción de necesidades jurídicas relacionadas con el Estado a partir de los diagnósticos efectuados por otras instituciones y con el objetivo misional de promover la materialización efectiva de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

3.5. Diagnóstico sobre la incidencia de la Defensoría Pública ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ante el Ministerio Público

Otra de las medidas que permitiría mejorar el servicio prestado por la defensoría pública a través del programa de derecho administrativo podría consistir en la medición de la eficacia de la gestión defensorial ante el Ministerio Público (en los casos en que sea requerido conforme a las prescripciones del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011) y ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de determinar el porcentaje de adecuación, eficacia, tecnicidad y satisfacción derivados de la gestión de los defensores públicos vinculados a este programa.

Como pudo evidenciarse, aún no existe dentro de la Defensoría Pública, la Procuraduría General de la Nación y del Consejo Superior de la Judicatura ningún diagnóstico por virtud del cual se pueda establecer una relación entre la prestación del servicio de defensoría pública y el agotamiento del requisito de la conciliación extrajudicial en derecho y la gestión de procesos en sede judicial, lo cual resultaría esencial para determinar qué tipo de instrumentos pueden ser más útiles en aras de responder a las NJI atendidas a través del servicio defensorial en el programa de derecho administrativo.

Así las cosas, si por ejemplo se determina un bajo porcentaje de éxito de los defensores públicos en la tramitación del requisito de procedibilidad, se hace patente la necesidad de fortalecer los programas de formación técnicos en materia de conciliación. Si se evidencia una debilidad focalizada en algún aspecto del trámite judicial (la recaudación de pruebas, la estructuración de las demandas a partir de las cuales se invoca un medio de control determinado, la formulación de pretensiones, entre otros) podrán implementarse mecanismos técnicos y pedagógicos de apoyo a la gestión defensorial (por ejemplo, la contratación de peritos especializados).

Igualmente, se podría determinar si los casos tramitados por defensores públicos tienen un resultado exitoso en sede judicial (en la medida en que se profieran fallos favorables

a las pretensiones planteadas) o si por el contrario, el porcentaje de éxito es bajo (bien sea por la poca probabilidad de que las pretensiones prosperen o por otros factores, como una inadecuada defensa técnica) y como, en cualquiera de los dos escenarios, existe una incidencia del servicio defensorial en relación con los índices de NJI relacionadas con el Estado.

3.6. Tomar como ejemplo de gestión el proyecto de Ley No. 275 de 2019 (Senado) – 007 de 2019 (Cámara), para la gestión de consultorios jurídicos⁹²

El proyecto de Ley referenciado, *“Por medio del cual se regula el funcionamiento de los consultorios jurídicos de las instituciones de educación superior”*, establece principios y medidas de capital importancia que pueden ser tenidos en cuenta a manera de guía o pauta de orientación para la introducción de modificaciones y criterios para la prestación del servicio defensorial bajo el programa en derecho administrativo.

El mencionado proyecto de ley incorpora principios que se destacan especialmente para la presente investigación, como el de **accesibilidad**, conforme al cual se garantizan condiciones que garanticen tanto a estudiantes como a usuarios *“el acceso en igualdad de condiciones al entorno físico, la información y las comunicaciones relacionadas con la prestación de sus servicios, y establece parámetros que les permitan acceder a servicios no presenciales”*. También establece objetivos como la **innovación jurídica** en virtud del cual se procura *“Propiciar, a través de la Institución de Educación Superior, el conocimiento científico, reflexivo e innovador del Derecho, atendiendo a las realidades contemporáneas de interés para el campo jurídico y que tengan impacto sobre el contexto socioeconómico de las comunidades donde ostenta influencia la facultad de derecho”*.

Como puede verse, el contenido incorporado en los principios y objetivos que vienen de transcribirse tienen un carácter bilateral, es decir, están formulados bajo una perspectiva que busca generar beneficios tanto a estudiantes como a usuarios. Esta perspectiva podría adaptarse con el fin de facilitar las condiciones de acceso al sistema defensorial (recordando, a manera de ejemplo, que una de las sugerencias formuladas por los defensores consistía en la mejora de la infraestructura física y en la cobertura geográfica del servicio) tanto para los

⁹² Actualmente se encuentra pendiente discutir ponencia para segundo debate en Senado. Para mayor información ver: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2019-2020/article/275-por-medio-de-la-cual-se-regula-el-funcionamiento-de-los-consultorios-juridicos-de-las-instituciones-de-educacion-superior>

defensores como para los usuarios y al promover acciones o programas formativos que no solamente redunden en la mayor especialización de los defensores, sino en la construcción de conocimiento que contribuya efectivamente a dar respuesta efectiva a los requerimientos específicos del servicio derivados de las NJI de los ciudadanos beneficiarios del servicio.

Por otro lado, el proyecto de ley incorpora una importante delimitación en cuanto al alcance de las competencias de los consultorios jurídicos en el área del derecho administrativo en los siguientes términos⁹³:

“Artículo 9°. Competencia general para la representación de terceros. Para el ejercicio de la representación de terceros determinados como personas beneficiadas del servicio en los términos de esta ley, los estudiantes, bajo la supervisión, la guía y el control del Consultorio Jurídico, podrán actuar en los casos establecidos en este artículo, siempre y cuando la cuantía no supere los 50 smlmv, salvo la competencia aquí establecida en materia laboral y de tránsito.

(...)

8. En los siguientes asuntos jurisdiccionales, adelantados ante autoridades administrativas, siempre y cuando se puedan llevar a cabo en la zona de Influencia que determine el Programa de Derecho respectivo:

a) Ante la Superintendencia de Industria y Comercio: Las acciones de protección al consumidor; b) Ante la Superintendencia Financiera: La acción de Protección al Consumidor Financiero; c) Ante la Superintendencia de Salud: Las acciones sobre negación de cobertura, reembolso económico de gastos médicos, y reconocimiento y pago de incapacidades y licencias. d) Ante la Superintendencia de Servicios Públicos: las peticiones, quejas y recursos para la protección de los derechos de los usuarios en relación a la inspección, vigilancia y control de las empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas. 9. En los procedimientos disciplinarlos de competencia de las personerías municipales y la Procuraduría General de la Nación, cuando sea Imposible la notificación. De lo anterior se

⁹³ Corresponde al último texto aprobado por la comisión primera del Senado.

exceptúan los procesos contra funcionarios de elección popular, dirección, confianza y manejo. 10. De oficio, en los procedimientos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías Municipales, Distritales, Departamentales y General de la República, cuando sea imposible la notificación. De lo anterior se exceptúan los procesos contra funcionarios de elección popular, dirección, confianza y manejo. 11. En los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio que adelanten las autoridades administrativas, los organismos de control y las entidades constitucionales autónomas. 12. En los asuntos policivos adelantados bajo el trámite verbal abreviado ante los inspectores de policía, así como en los procesos relativos al control y recuperación del espacio público adelantados ante los entes territoriales.

13. En la elaboración de derechos de petición, así como el adelantamiento de actuaciones administrativas e interposición de recursos en sede administrativa, tanto en entidades públicas como privadas. (...) 15. En los procedimientos contravencionales de tránsito, para asuntos cuya sanción no fuere superior a multa de veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes.

Esta reforma en materia competencial tal como se encuentra planteada podría llegar a significar una amplia reducción de las cargas que actualmente deben tramitarse en el programa de defensoría pública en derecho administrativo, puesto que, tal como se evidenció en la información suministrada por la Defensoría del Pueblo, la relación entre el número de casos y el número de defensores disponible para su tramitación no es proporcional. Así las cosas, el hecho de que los consultorios jurídicos puedan tramitar una gran variedad de procedimientos ante entidades estatales contribuye a que los defensores públicos puedan, eventualmente, concentrar su trabajo en trámites de más alta complejidad o en casos en los cuales se requiera representación judicial, esto es, la tramitación de los medios de control previstos en la Ley 1437 de 2011.

En todo caso, si se implementa esta reforma deberá efectuarse una evaluación y medición sobre las dinámicas de acceso a los consultorios jurídicos para la tramitación de casos en derecho administrativo con el fin de constatar si se produce esa reducción en la carga

de los defensores públicos, aunque una propuesta de acción mancomunada podría consistir en la generación de alianzas estratégicas con los consultorios jurídicos que permitan fortalecer y ampliar el cubrimiento del servicio en el ámbito del derecho administrativo.

3.7. Conocer los problemas que aquejan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y verificar la incidencia que estos producen frente al programa de defensoría en derecho administrativo

El hecho de que dentro del programa de defensoría pública en derecho administrativo se conozcan con claridad las principales falencias estructurales que afectan la justicia en esta área del derecho puede ser un factor útil para reestructurar el servicio prestado y generar estrategias que permitan incrementar su capacidad de respuesta ante los desafíos que se derivan de esas falencias.

Ahora bien, ¿cuáles son esas falencias institucionales que inciden en la materialización de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva en derecho administrativo? Para el caso de estudio se consideran relevantes las siguientes:

- Disparidades por cambio de régimen entre el antiguo CCA y la Ley 1437 de 2011: a partir de la implementación de la Ley 1437 de 2011 se generó dentro del ámbito de la justicia administrativa una dinámica de coexistencia procesal, puesto que se acumulan las necesidades de culminar los procesos tramitados bajo el régimen del CCA y de atender aquellos cobijados bajo el régimen de la Ley 1437 de 2011 (Ministerio de Justicia, 2017, p. 332).
- Aumento en las cifras de ingresos de casos a los despachos judiciales: se ha reconocido que en los últimos años se ha presentado una tendencia creciente en cuanto a los índices de litigiosidad como consecuencia de fallas en la aplicación de los precedentes jurisprudenciales y de la reticencia de las entidades públicas al reconocimiento de derechos de los asociados en tanto no medie una decisión judicial al respecto (Ministerio de Justicia, 2017, pp. 336-337). Del mismo modo debe destacarse la alta concentración y desbalance generado en el trámite de procesos en

segunda instancia ante el Consejo de Estado, cuya cifra de ingresos para el año 2016 fue de un 139% (Ministerio de Justicia, 2017, pp. 343).

- Falta de aprovechamiento de herramientas tecnológicas: como se ha señalado reiteradamente a lo largo de estas líneas, el trámite de procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se ha venido realizando de una forma tradicional, sin incorporar debidamente la aplicación de las TIC's para el logro de objetivos importantes, como el debido registro audiovisual de las audiencias orales y la digitalización de expedientes. (Ministerio de Justicia, 2017, p. 344).
- Falencias en la prevención del daño antijurídico: como consecuencia de la falta de implementación de mecanismos como el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y del mecanismo de extensión de jurisprudencia, que se consolidan como herramientas que permiten racionalizar el ingreso y trámite de procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Igualmente se evidencia una deficiente administración de los lineamientos planteados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para la prevención del daño antijurídico y la reducción de la litigiosidad. (Ministerio de Justicia, 2017, p. 345).
- Falta de conocimiento y armonización de las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 con la Ley 1564 de 2012: con la introducción de una serie de reformas procesales con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 se generaron una serie de disparidades en cuanto al trámite de notificaciones, radicación de procesos, entre otros, que al no ser debidamente implementados pueden dar lugar a la ralentización de los procesos y a que, incluso, puedan afectarse garantías fundamentales como el debido proceso que lleven a la nulidad de lo tramitado⁹⁴.

⁹⁴ “La primera causa secundaria, desde la perspectiva de la oferta de justicia, fueron las reformas concomitantes tramitadas con posterioridad, que implicaron modificaciones en relación con la Ley 1437 de 2011, particularmente mediante la Ley 1564 de 2012. Entre estas, se destacan: - La intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, estableciendo la notificación a dicha entidad en los mismos términos en los que se debía surtir frente a la autoridad demandada. Adicionalmente, se adicionó la notificación a dicha Agencia dentro del trámite de solicitudes jurisdiccionales de extensión de la jurisprudencia, para que la misma rinda concepto sobre la solicitud respectiva. - La modificación a la competencia el Consejo de Estado en materia de cambio de radicación del proceso, de manera excepcional cuando en el lugar en donde se esté adelantando existan circunstancias que puedan afectar el orden público, la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia, las garantías procesales o la seguridad o integridad de los intervinientes;

Para contrarrestar los efectos de las dificultades que vienen de enunciarse, se ha propuesto la adopción de estrategias generales como (i) reducir la coexistencia de regímenes, (ii) desarrollar condiciones técnicas para la debida materialización de las disposiciones de la Ley 1437 de 2011, (iii) establecer estrategias de prevención del daño antijurídico y (iv) promover la gestión del conocimiento para la gestión eficiente de los litigios (Ministerio de Justicia, 2017, p.358).

En el caso de los defensores públicos en el programa de derecho administrativo se podrían implementar estas medidas, con un enfoque diferencial y con una divulgación previa sobre el contexto en que se presentan este tipo de dificultades. Adicionalmente sería recomendable la implementación de las siguientes recomendaciones formuladas con base en los lineamientos generales que vienen de exponerse:

- (i) Verificar si entre los casos que se encuentran asignados a los defensores públicos en esta área del derecho se pueden identificar algunos que en la actualidad deban ser tramitados bajo el régimen del antiguo CCA, con el fin de validar si esta situación genera algún tipo de incidencias en cuanto a la efectividad y calidad con que se presta el servicio y si es necesario implementar medidas de capacitación o la generación de lineamientos de acción para el trámite de estos casos.
- (ii) Con el fin de contribuir a la descongestión de los despachos judiciales se podrían generar manuales con lineamientos o criterios para determinar la viabilidad de los casos y pautas para formular pretensiones con vocación de prosperidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

o cuando se advirtieran deficiencias de gestión y celeridad de los procesos. - Se modificó el trámite de notificación personal del auto admisorio de la demanda y del mandamiento ejecutivo, donde se estableció que surtida la notificación electrónica a la Entidad, el término de traslado de 30 días comenzaría a correr vencidos los 25 días posteriores al ejercicio de la última notificación. Así las cosas, el traslado vencería transcurrido un término de 55 días a partir del agotamiento de la notificación a las accionadas, situación que no ha estado exenta de críticas. - Se introdujo una disposición sobre la notificación de las sentencias a quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica. - Se adicionó la participación del Ministerio Público en la apelación de sentencias, agregando un traslado de 10 días sin retiro del expediente para que se pronuncie, una vez vencido el término para alegatos de las partes” (Ministerio de Justicia, 2017.P.346).

- (iii) También sería conveniente que los defensores públicos tuvieran conocimiento de las directrices establecidas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado con el fin de estructurar estrategias efectivas frente a las entidades estatales, tanto en sede de conciliación extrajudicial como en sede judicial.
- (iv) Implementar jornadas de capacitación en materia de precedente judicial (del Consejo de Estado y de Tribunales Administrativos) para los casos que involucren las NJI en las que se presente mayor acumulación de solicitudes de asistencia en el área del derecho administrativo.
- (v) Implementar capacitaciones sobre las particularidades que la Ley 1564 de 2012 y sus eventuales reformas establecen para el desarrollo de los procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- (vi) Generar jornadas de sensibilización entre los defensores públicos acerca del nuevo rol social que se le ha atribuido al derecho administrativo para la protección de población en condición de vulnerabilidad con grandes NJI relacionadas con el Estado.
- (vii) Generar lineamientos y pautas orientadoras para hacer uso de las TIC's en la tramitación de procesos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, categorizando herramientas y procesos según se trate de procesos adelantados ante juzgados administrativos, tribunales administrativos o ante el Consejo de Estado.
- (viii) Fortalecer canales virtuales de comunicación con futuros usuarios o beneficiarios del servicio defensorial y generar esquemas que faciliten la digitalización y debida custodia del material probatorio y que garanticen su originalidad.
- (ix) Efectuar una distinción entre los medios de control estrictamente administrativos y las acciones constitucionales (en especial las acciones populares y de grupo),

con el fin de verificar el impacto real de la labor defensorial en cada uno de estos escenarios y sin con base en esa medición sería viable generar nuevos esquemas de distribución de casos.

Como puede verse, el conjunto de las soluciones formuladas en los niveles superior, intermedio y especial se articulan con el fin de lograr que las medidas implementadas en cada uno de ellos no generen contradicciones o vacíos y reflejen un proceso preliminar de armonización. El modelo, tal como se indicó desde un principio no se enmarca dentro de alguno de los modelos de gestión judicial que fueron identificados en la presente investigación y tampoco busca salirse del modelo latinoamericano de prestación de servicios de defensoría pública, puesto que lo que se pretende es formular un instrumento adaptable, que no genere exclusiones o limitaciones teóricas que puedan generar incidencias negativas de cara a la satisfacción integral de las NJI en todas las áreas del derecho, especialmente en aquellas que requieren de la adopción de todas las medidas que resulten viables para reducir altos índices de insatisfacción, como es el caso del derecho administrativo.

En todo caso, y reconociendo que el modelo no puede mantenerse aislado de otros que, a nivel nacional e internacional, se formulen e implementen para la gestión de instituciones públicas, es posible identificar **una gran tendencia** que puede llegar a incidir en la prestación del servicio defensorial y sus procesos de mejoramiento y reforma: **la innovación en la gestión pública**.

Esta tendencia, tal como lo señala Pont Vidal (2016) busca consolidarse como un criterio de competitividad que permite hacer más con menos:

"Las administraciones y organizaciones públicas se encuentran en este escenario marcado por una crisis económica que sobrepasa estos límites para convertirse en sistémica y con la exigencia de tener que responder a nuevos desafíos y a las demandas. En este contexto, la innovación aparece como la palabra clave y necesaria (Longo, 2012; Kohli y Mulgan, 2010, además de convertirse en un «criterio de competitividad» (Zapico, 2012:8), apareciendo como «fundamental» para lograr «hacer más con menos» (Feinstein, 2012:146)" (Pont Vidal. 2016)

En línea con lo anterior, la innovación puede tener dos grandes facetas: incremental o transformacional, según se procure la mejora en el rendimiento operativo de una institución determinada o la modificación estructural en las relaciones internas y externas de la administración y en la implementación de las denominadas buenas prácticas:

*"En este escrito nos referimos a la **innovación transformacional y directa**, vinculada con modificaciones en las estructuras de la gestión pública y **agrega las ideas y prácticas de transparencia, accountability y participación ciudadana** [énfasis añadidos]. Su observación empírica es una tarea compleja dada la vinculación entremezclada entre los valores y su conexión con las opciones de carácter político (orden externo), así como las relaciones de poder existentes dentro de la administración pública (orden interno). En el orden externo, se manifiesta en su relación con la ciudadanía en del proceso de la co-creación, co-formulación, co-evaluación de las políticas públicas. El elemento central que distingue la innovación del cambio incremental en el impacto del proceso de cambio en la discontinuidad con el paradigma predominante de la organización. Hoy por hoy, gran parte de estas nuevas formas de gestionar lo público se concretizan en torno a la idea de Gobierno abierto (Ramírez-Alujas, 2010, 2011).*

***La innovación en los procesos administrativos (innovación incremental) habitualmente tiene su origen en las prácticas** [énfasis añadidos]. La puesta en práctica de las denominadas Best Practices¹² no es un fenómeno nuevo, sino que tiene su origen en dos supuestos. Por un lado, debido a los procesos innovadores introducidos en la gestión empresarial y en las organizaciones (modelos de motivación, desarrollo personal, logro de objetivos). Por otro, como consecuencia de las reivindicaciones ciudadanas y la consiguiente crisis de legitimidad de la Administración pública que se manifiesta ya partir de la década de los años 1990. La administración pública sufrió un constante deterioro en la que la necesidad de introducir buenas prácticas se volvió una tarea urgente. Las propuestas derivadas de las buenas prácticas, han servido*

para que se aplicaran propuestas de gestión de forma experimental como ha sucedido en diversos municipios e instituciones de enseñanza superior de América Latina" (Pont Vidal. 2016).

La innovación implica la adopción de nociones como la novedad y la dimensión social de las instituciones públicas:

"Otros autores añaden elementos relacionados con las prácticas realizadas por las organizaciones con el fin de mejorar el producto o servicio que prestan, caracterizado por las ideas de Cambio (cambio radical e impacto), Novedad (es algo nuevo para la organización en cuestión); Acción (supone llevarlas a cabo, no sólo es una «buena idea») (Audit Comission, 2007). También se hace referencia a la introducción de una dimensión social, al añadir que la innovación en el sector público y las nuevas ideas deberían ser capaces de mejorar la operatividad de las instituciones y elevar el nivel de vida de una sociedad" (Pont Vidal. 2016).

Inclusive, en virtud de los modelos de innovación se promueve la implementación de modelos de *open government* (oGov) en las relaciones con la ciudadanía bajo un paradigma de interacción y colaboración para la producción conjunta de políticas y servicios y la adopción de sistemas de E-administración, en virtud de las cuales se adaptan las ciencias de la administración para la reconfiguración de las relaciones de la administración desde la tecnología (Pont Vidal. 2016).

Del mismo modo, entidades internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo promueven en virtud de este modelo la implementación de metodologías como el "**Conocimiento para Resultados**" – **K4R** por sus siglas en inglés y por virtud de la cual se procura "... la racionalización de trámites y/o procesos para mejorar la obtención de resultados derivados del cumplimiento de la cadena de producción de servicios públicos por parte de las instituciones públicas" (BID, 2020, p.6) a través de la gestión de conocimientos:

"El conocimiento y su gestión se han convertido en temas estratégicos para empresas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos. La Comisión Europea, el Banco Mundial, el BID, la Organización de las Naciones Unidas y la OCDE, por ejemplo, han adoptado marcos de gestión del conocimiento en sus direcciones estratégicas y han mostrado que existe una relación entre una gestión adecuada del conocimiento y el desarrollo basado en el conocimiento (Ergazakis et. al. 2004). Del mismo modo, los desarrollos teóricos sobre gestión de conocimiento anteriormente mencionados han relevado la importancia del conocimiento que reside en las personas y las organizaciones de forma tácita y/o explícita para mejorar la productividad y el desempeño de las organizaciones. También, los relacionados con la gobernanza multiactor o colaborativa (Network Governance) han demostrado que ésta es muy efectiva para resolver grandes retos públicos de forma costo-eficiente. Esto implica reforzar la coordinación entre las instituciones oficiales, concretar más sinergias entre los gobiernos, las empresas y la ciudadanía con el fin de diseñar soluciones costoeficientes para la generación de mayor valor público y social" (BID, 2020, p.12).

Finalmente, a nivel nacional debe destacarse la actual tramitación del **PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2020 SENADO**, *"por medio del cual se promueve el acceso a la justicia local y rural"*, evidenciando una **tendencia adicional hacia el fortalecimiento de la justicia en el territorio**. Tal como se expresa en el artículo primero del proyecto, se busca por medio de la coordinación interinstitucional (ya formulada como propuesta de mejora dentro de esta investigación) ampliar los canales de acceso a la justicia mediante un sistema integrado con énfasis territorial:

"Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones generales que faciliten y amplíen el acceso a la justicia bajo el principio de colaboración armónica entre entidades del Estado, que permita establecer un sistema integrado de justicia con énfasis en lo territorial, local y rural,

ampliando la oferta de servicios y de operadores con el concurso de las autoridades administrativas, organizaciones comunitarias y particulares”.

Ahora bien, dentro del proyecto formulado debe resaltarse la adopción de una serie de enfoques por medio de los cuales se busca la promoción de esquemas participativos, diferenciados e integrales con el fin de ofrecer respuestas adecuadas a las NJI y las particularidades que incorporan desde un componente de diversidad:

“Artículo 3º. Enfoques. El fortalecimiento y ampliación del acceso a la justicia con énfasis en lo territorial, local y rural se promoverá a partir de los siguientes enfoques:

*3.1. **Territorial.** Parte de la especificidad de los conflictos sociales de cada región, y la construcción de soluciones en y desde el territorio. Da especial atención a la ruralidad, donde se han identificado las mayores carencias de equidad y desarrollo, con el fin de cerrar la brecha entre los niveles de eficacia y eficiencia de la justicia urbana y la rural.*

*3.2. **Participativo.** Reconoce la necesidad de abrir espacios de diálogo y consenso en los que la sociedad participe en la formulación de la política pública de justicia a nivel nacional, territorial, local y rural para la resolución de conflictos y la promoción de la equidad a través de la veeduría ciudadana y la optimización de mecanismos de autocomposición social y comunitaria.*

*3.3. **Diferencial.** Promueve estándares de solución de controversias y de satisfacción de necesidades jurídicas en concordancia con los saberes emergentes desde las distintas ciudadanías y la caracterización de los conflictos según las dinámicas sociales, económicas, y culturales de cada comunidad.*

*3.4. **Sistémico.** Permite comprender la justicia como un todo, en su contexto particular y local, así como las múltiples interacciones entre la sociedad que demanda la garantía de derechos y el conjunto de instituciones establecidas para la resolución de conflictos.*

*3.5. **Ético.** La participación tanto de los operadores del sistema de justicia como de sus destinatarios está determinada por criterios de corrección como la*

probidad, seriedad, lealtad y compromiso que fortalecerán el sistema excluyendo toda injerencia indebida que afecte el equilibrio y la imparcialidad.”

Debe destacarse que dentro del proyecto específicamente se contempla un elemento de construcción de ciudadanía que conlleva un componente de formación en derechos y una serie de políticas para su materialización y entre la cuales se encuentra expresamente establecido el fortalecimiento del sistema de defensoría pública en los siguientes términos:

“Artículo 9º. Políticas para la construcción de ciudadanía.

(...)

9.3 Fortalecimiento del sistema de defensoría pública. Se implementarán medidas de ampliación y fortalecimiento del servicio de defensoría pública que permitan una mayor cobertura en la representación judicial y administrativa a nivel local y rural”.

Llama la atención que la política de fortalecimiento del sistema defensorial, a pesar de su denominación, incorpora los planteamientos formulados en el presente estudio en lo relacionado con la diferenciación entre el sistema y el servicio de defensoría pública, optando el mencionado proyecto de ley por el fortalecimiento de este último en materia judicial y de gestión administrativa, lo cual representa un importante avance en cuanto al reconocimiento legal de la realidad de la defensoría pública y su potencial como instrumento para fortalecer el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva en múltiples áreas del derecho.

Visto todo lo anterior, las tendencias actuales tienden a la promoción de modelos coordinados, con estructuras participativas, incluyentes, basadas en la gestión de los activos tradicionales valiosos de las instituciones a través de herramientas tecnológicas o de metodologías que permitan potenciar los mencionados activos. El servicio de defensoría pública no será ajeno a la influencia de este tipo de tendencias y muy seguramente, experimentará un proceso de reconfiguración institucional por virtud del cual la materialización de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva se produzca en todas las áreas del derecho mediante la implementación de otras prácticas o

instrumentos que permitan potenciar los logros y objetivos que previamente se habían alcanzado con este ámbito, con el fin de lograr mayor apertura y orientación hacia la consolidación de mejores condiciones de desarrollo social a través de la atención debida de las mencionadas NJI. En estas dinámicas futuras, el derecho administrativo jugará un rol paradigmático, pues tal como quedó evidenciado a lo largo de este escrito, la reconfiguración de la relaciones entre el Estado y la ciudadanía desde la perspectiva del servicio de defensoría pública, no solo determinará las dinámicas de tramitación de casos en sede extrajudicial y judicial, sino que redundará en la generación de consensos y en la consolidación de estructuras sólidas e integradas que reflejen adecuadamente una transformación de las políticas de Estado en el ámbito de la justicia y un mejoramiento de las condiciones de vida de la población a través de la adecuada materialización de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva en esta área del derecho.

CONCLUSIONES

Visto todo el análisis desarrollado en la presente investigación se tiene que el servicio de defensoría pública en Colombia debe ser objeto de mejoramiento para dar respuesta a las denominadas necesidades jurídicas insatisfechas en todas las áreas del derecho, especialmente en aquellas que representan mayores índices de insatisfacción y complejidad jurídica, como es el caso del derecho administrativo, puesto que, tal como se evidenció, estas aún no corresponden al eje cardinal de la defensoría.

Así las cosas, en Colombia es necesario que la institucionalidad de la defensoría pública incorpore de forma articulada un conjunto de elementos y estándares que, en distintos niveles, permitan mejorar el servicio que se presta, tomando a las necesidades jurídicas como base conceptual y promoviendo por esa vía la realización efectiva de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva mediante un análisis sobre la idoneidad, eficacia y adecuación de las condiciones institucionales y materiales bajo las cuales funcionan las instituciones y recursos dispuestos para la prestación del servicio.

Debe resaltarse que la incorporación de elementos de mejoramiento resulta esencial en relación con la provisión de servicios de asistencia jurídica gratuita a través de la defensoría pública, puesto que, en la actualidad, esta institución se consolida de forma exclusiva dentro de nuestro ordenamiento jurídico con la finalidad de que la población en condición de mayor vulnerabilidad socio-económica puede acceder a las institucionalidad judicial en condiciones de mayor equidad y, por esa vía, obtener el reconocimiento y protección de sus derechos y la satisfacción de sus necesidades, puesto que muchas de las situaciones que pueden llegar a ser debatidas en sede judicial conllevan una importante faceta prestacional que puede redundar en beneficios socio-económicos y en el mejoramiento de la calidad de vida.

Por tal razón, en el presente estudio se puso de manifiesto la especial importancia que reviste en la actualidad la incorporación de las nociones derivadas del desarrollo en el ámbito de la administración de justicia y su institucionalidad, donde resulta de capital importancia tener en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2030), cuyo objetivo 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” determina que se deben *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones*

eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” (UNDP, 2017), lo cual implica que la institucionalidad, el acceso a la justicia y el crecimiento socioeconómico van de la mano y que la estructuración de los instrumentos que permitan su adecuada materialización requiere de bases institucionales sólidas..

Igualmente, en reiteradas ocasiones se señaló que, a nivel nacional, el Departamento Nacional de Planeación ha redefinido el alcance tradicional otorgado al derecho de acceso a la justicia, conceptualizando este derecho desde la perspectiva del desarrollo como *“un proceso de múltiples dimensiones que permite a los ciudadanos resolver de forma efectiva sus necesidades jurídicas y promover el crecimiento inclusivo.”* (DNP, 2017).

Como consecuencia, en este estudio se estableció que las instituciones establecidas en el ámbito de la administración de justicia están llamadas a examinar y evaluar las estructuras, elementos e instrumentos de los cuales disponen con el fin de determinar su adecuación para dar respuesta a los desafíos que se derivan de estas nuevas concepciones, haciéndose necesario que el Estado desarrolle una serie de acciones enfocadas al fortalecimiento integral del diseño de la estructura orgánica sobre la cual se prestan los servicios relacionados con la administración de justicia, bajo una perspectiva que incluya a todos los órganos o instituciones relacionados con la prestación del servicio, y entre los cuales, **se cuentan los servicios de defensoría pública.**

Sobre este último punto, a través del análisis realizado, se pudo establecer que la defensoría pública en su institucionalidad permite materializar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva desde una perspectiva de equidad e inclusión, pues se trata de un puente cuyo fin principal consiste en la prestación de servicios de asistencia jurídica que permitan conectar a la población en mayor condición de vulnerabilidad socioeconómica con la institucionalidad dispuesta para la atención de sus requerimientos en el ámbito de la justicia.

Para el cumplimiento de la mencionada finalidad, pudo constatarse que la defensoría pública se ha consolidado y reformado siguiendo diversos parámetros o criterios, establecidos en normas o principios nacionales o internacionales o tomados también de los modelos de gestión pública que se han aplicado a las instituciones de justicia y conforme a los objetivos, finalidades y prioridades que se les han fijado a estas instituciones en épocas y contextos concretos.

Ahora bien, de forma paralela a los mencionados procesos de consolidación y reforma se destacó especialmente la inclusión del concepto de las necesidades jurídicas insatisfechas (NJI), derivado de la expansión e incorporación de las nociones de desarrollo y sostenibilidad en el ámbito de la administración de justicia.

La razón que llevó a que se destacara especialmente este concepto radica en la consideración de que el mismo resulta determinante para establecer la forma en que se estructure en el futuro la prestación de los servicios de defensoría pública puesto que, por su naturaleza y alcance, la defensoría debería estar diseñada para dar respuesta a las NJI de la población legalmente habilitada para contar con este tipo de asistencia. De hecho, se afirmó que la inclusión de este concepto resulta de capital importancia si se tiene en cuenta que en el año 2016 el Departamento Nacional de Planeación lo incorporó mediante la aplicación de la denominada encuesta de necesidades jurídicas a nivel nacional.

Para efectos de este estudio, dicha encuesta constituyó un hito en la forma en que tradicionalmente se habían diagnosticado y medido los índices de acceso a la justicia en Colombia, puesto que no solo adoptó como base estructural un concepto que no había tenido mayor desarrollo e implementación práctica, sino que permitió consolidar un panorama completo, estructurado y, en algunos casos alarmante, sobre la relación entre los índices de satisfacción y las necesidades jurídicas de la población en diversos ámbitos.

Dentro del mencionado panorama llamó especialmente la atención para efectos de este estudio la situación identificada en el ámbito de las necesidades jurídicas generadas en la relación ciudadano – Estado, puesto que la misma refleja uno de los más altos índices de insatisfacción, puesto que del 100% de las necesidades jurídicas objeto de medición en ese ámbito, se tiene que tan sólo un 21,8% se atendió de forma adecuada y satisfactoria (DNP, 2017), situación que resulta alarmante, especialmente si se contrasta con la transformación que ha experimentado la función de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que ha pasado de la aplicación estricta del principio de legalidad al reconocimiento de prestaciones que le consolidan como una auténtica institución de defensa social (Restrepo y Aprile, 2019. p. 85).

Bajo este contexto, se destaca nuevamente la relevancia de la figura de la Defensoría Pública como institución que permite materializar la conexión entre las NJI y el acceso

efectivo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que representa un importante potencial para la reducción de índices de NJI en esta área del derecho.

De esta forma, considerando esa incidencia potencial que puede representar la labor defensorial en el área del derecho administrativo en el mejoramiento de los índices de insatisfacción de las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado, como objeto del presente estudio se buscó determinar si la estructura actual de la defensoría pública colombiana se encontraba diseñada para dar respuesta adecuada a ese tipo de necesidad o si, por el contrario, su estructura debe ser objeto de mejoramiento, concluyéndose como resultado de la aplicación de las diferentes metodologías de investigación que en la actualidad el servicio de defensoría pública colombiano no se encuentra estructurado en torno a la noción de las necesidades jurídicas y tampoco ha diseñado herramientas que de forma específica brinden una respuesta adecuada a las mismas y contribuyan a reducir los índices de insatisfacción.

Así las cosas, la defensoría pública como institución y como servicio que se presta en diversas áreas del derecho, incluyendo el derecho administrativo, **debe ser objeto de mejoramiento** con el fin de adaptar su organización a los nuevos dictados del acceso a la justicia y del desarrollo sostenible, a las tendencias relacionadas con la innovación en el ámbito de los sistemas de gestión judicial y a los requerimientos que de manera reiterada se han planteado para potenciar estructuralmente el sistema defensorial.

En aras de materializar lo anterior, los distintos elementos que fueron identificados a lo largo de este estudio permitieron identificar la necesidad de formular una propuesta que tienda a ese objetivo de mejoramiento mediante la implementación de una serie de reformas que de manera general (i) materialicen los conceptos que se han venido integrando en nuestro ordenamiento jurídico y que redefinen el alcance de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, esto es los conceptos de las NJI y del acceso a la justicia como pilar del desarrollo, (ii) permitan la caracterización de los sistemas de gestión judicial y la debida identificación de sus elementos definatorios, puesto que así se puede diagnosticar claramente en qué punto se encuentra una institución determinada y hacia donde se quiere enfocar su misión, objetivo y diseño institucional, sin tener que enmarcarse dentro de uno de dichos modelos y (iii) incorporen las perspectivas de quienes se encuentran directa o potencialmente involucrados en la prestación del servicio de administración de justicia, en este caso, bajo la

modalidad del servicio defensorial, con el fin de adoptar medidas que respondan de forma efectiva y adecuada a sus demandas o requerimientos, legitimando el servicio.

Ahora bien, con miras a la formulación de la propuesta se pudo identificar que dentro del ordenamiento jurídico colombiano se contaba con dos importantes puntos de partida: (i) el hecho de que la defensoría pública había sido objeto de varias reformas institucionales y diagnósticos elaborados en diferentes niveles y (ii) que a nivel judicial se habían adoptado normas y formulado una serie de políticas y proyectos de ley que incorporan importantes elementos que podían ser adecuados a la propuesta que constituyó el objeto del presente estudio.

Así las cosas, se consideró que la formulación de la propuesta no debía partir de ceros y que se debía dar uso a todos aquellos antecedentes con que se contaba a nivel interno. En consecuencia, se procedió a verificar la naturaleza y alcance de los mencionados antecedentes para extrapolarlos al caso del servicio defensorial y determinar la forma de articularlos o llevarlos a la práctica, surgiendo entonces una propuesta de mejoramiento por niveles: general, intermedio y específico según la naturaleza y alcance de las medidas a adoptar.

Finalmente, y habiendo explorado todos los antecedentes y el alcance de la propuesta formulada, es necesario destacar la importancia del derecho administrativo como caso paradigmático de estudio, puesto que las necesidades jurídicas surgidas en esta área del derecho y los instrumentos disponibles para satisfacerlas, evidencian la necesidad de un proceso de reconfiguración continuo y articulado de la relaciones entre el Estado y la ciudadanía, desde la perspectiva de los servicios relacionados con la administración de justicia, incluyendo por supuesto a la defensoría pública, con el objetivo esencial de generar de consensos y consolidar estructuras institucionales sólidas e integradas que reflejen adecuadamente las transformaciones que experimenten las políticas de Estado en el ámbito de la justicia y que cumplan con el objetivo de consolidarse como instrumentos que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población a través de la adecuada materialización de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva a todo nivel.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina Nacional

- Acosta Alvarado, P. A. (2010). Administración de justicia y acceso a la justicia: el actual plan sectorial de la Rama Judicial en Colombia. *Rev. Derecho del Estado*, 24, 185 - 205
- Araújo-Oñate, R. (2011). Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia administrativa. *Visión de derecho comparado. Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 13 (1), 247-291.
- Cortés Montejó A (2017), Análisis del sistema de defensoría pública en Colombia. *Nuevos paradigmas de las ciencias sociales latinoamericanas*, 2(3), 87-118.
- García L.F & Carvajal J.E (2006), Panorama de las organizaciones de servicios legales en Colombia, *El Otro Derecho*, No. 35, 265-280.
- Peña Sandoval, Harbey. (2018). Panorama de las necesidades jurídicas en los centros de conciliación y arbitraje de Colombia. *Pensamiento Jurídico*, (48), 185-232.
- Pérez Portillo, (2008), La Defensoría del Pueblo, *Rev. Derecho del Estado*, 21
- Restrepo Medina M.A. (2010), Estudio regional de la congestión en la jurisdicción administrativa. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2011.
- Restrepo Medina M.A. y Aprile N.S. (2019). Legitimidad de la justicia administrativa colombiana. Una mirada desde la percepción de su diseño institucional. Bogotá, D. C.: Editorial Universidad del Rosario, <https://doi.org/10.12804/tj9789587843033>
- Uprimny, R., La Rota, M. E., Lalinde, S., & López, D. E. (2012). Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia Marco conceptual y metodológico. Disponible en: <http://conciliacion.gov.co/portal/Portals/0/Dejusticia-Marco-conceptual-y-metodologico.pdf>

Doctrina Extranjera

- Aguiar-Aguilar A (2017). Estado de derecho y legitimidad democrática. Profesionalización y acceso a la justicia en las defensorías públicas locales. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Recuperado de: <https://rei.iteso.mx/handle/11117/4985>

- Akutsu L & De Aquino Guimarães T. (2015). Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administracao Publica-RAP*, 49 (4), 937-958.
- Alves C. F & Sepulveda A, (2016), Legal Aid Delivery in Brazil: new roles for the Office of Public Defenders. Recuperado de:
http://www.law.tulane.edu/uploadedFiles/Summer_Abroad/Countries/Rio/Documents/Legal%20Aid%20Delivery%20in%20Brazil%20New%20Roles%20for%20the%20Office%20of%20Public%20Defenders%202016.pdf
- Alves, C. F. (2008), Pobreza y derechos humanos: el papel de la Defensoría Publica en la lucha para la erradicación de la pobreza. En: Ministerio Publico de la Defensa - Defensoría Pública General de la Nación - Argentina. (Org.). Defensa Pública: Garantía de Acceso a la Justicia (147-166), Buenos Aires, Argentina.
- Alzate Zuluaga M.L & Romo G (2014), El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericana, *Opinião Pública*, 20 (3), 480-495.
- Andreu-Guzmán, F., & Courtis, C. (2008). Comentarios sobre las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. En: Defensa Publica: Garantía de acceso a la justicia, III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires, Argentina, 11(12), 51-60.
- Baker D & Barrow S. (2006), Proxy Models of Legal Need: Can They Contribute to Equity of Access to Justice? *Journal of Social Policy*, 35(2), 267 – 282.
- Berizonce, Roberto O. (2009). El problema de la ineficiencia del sistema judicial: algunas propuestas de solución. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, 1(1), 122-133.
- Bresser Pereira L.C (2006), El modelo estructural de gobernanza pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2006, (36), 1-14.
- Despouy, L. (2008). Acceso a la justicia: impacto de la pobreza sobre los derechos humanos. En: Defensa Publica: Garantía de acceso a la justicia, III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires, Argentina, 11(12) ,111-139.
- Estrella Martínez, L.F (2017). Principios del acceso a la justicia para combatir las barreras en el derecho administrativo. Tercer Congreso de Derecho Administrativo. Escuela de Derecho. Universidad de Puerto Rico, *Revista Jurídica UPR*, 86, 849-866

- Feoli Marco (2010). Acceso a la justicia y mecanismos de asistencia letrada gratuita: apuntes sobre los casos de España y Costa Rica. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. Recuperado de: <http://cdsa.academica.org/000-036/426.pdf>
- Fix-Fierro, H., & Suárez Ávila A.A. (2015). Hacia una defensa pública de calidad. El nuevo diseño institucional de las defensorías públicas en las entidades federativas de la República mexicana. *Cuestiones constitucionales*, 32, 157-200.
- Florczak, W. (2016). Modelling effective legal aid system. *Ekonomia i Prawo. Economics and Law*, 15(3): 317–334. DOI:10.12775/EiP.2016.021
- La Rosa Calle, J. (2009). El acceso a la justicia como condición para una reforma judicial en serio. *Derecho PUCP*, 62, 60-128.
- La Rosa J (2007), Acceso a la justicia: elementos para incorporar un enfoque integral de política pública. Acceso a la justicia en el mundo rural. Lima: Instituto de Defensa Legal, 19-36.
- Longo, F. (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 73-102.
- López M.F (2013), La puesta en escena del defensor público interamericano. *Anuario de Derechos Humanos*, (9), 27-138.
- Lorenzo L. (2012), Gestión de la Defensa Pública, Consideraciones sobre los modelos de gestión y los procesos de trabajo de la defensoría pública, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Chile.
- Maque M.A. ¿Profundización o retroceso de la asistencia jurídica gratuita?, *Boletín mexicano de derecho comparado*, 2012, 45(133), 141-164.
- Mayntz R (2001), El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2001, (21), 7-22.
- Mendoza G & Ávila I. (2009), La Defensa Pública Como Vinculo Social Hacia la Impartición de Justicia, *Alegatos*, (71), 97-106.
- Open Society Justice Initiative (2004), Legal aid reform and access to justice, recuperado de: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justice_initiatives_200402_25_2.pdf

- Osorio Sánchez E.G & Perozo Hernández J.A (2017), Análisis Multinivel del acceso a la Justicia. Los estándares mínimos de protección a través de una perspectiva Nacional e Interamericana. En: Agencia Alemana para la Cooperación – CEJA (Ed), Derecho de Acceso a la justicia: Aportes para la construcción de un acervo latinoamericano, (167-208), Santiago, Chile,
- Palma L.M (2017), Modernización Judicial, Gestión y Administración en América Latina. *Acta Sociológica*,72, p. 149-203.
- Pastor, S., & Maspóns, L. (2004). *Cifrar y Descifrar. Indicadores judiciales para las Américas. Volumen II*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Chile.
- Pazmiño Granizo E. (2008), *Desafíos y perspectivas para la Defensoría Pública en el Ecuador*. Recuperado de: <http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/739.pdf>
- Pazmiño Granizo, E. (2014), *Informe Anual de labores, Defensoría Pública*. Recuperado de: <http://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/418>
- Ponce Solé, J. (2016). *El Derecho a una Buena Administración y el Derecho Administrativo Iberoamericano del Siglo XXI, Buen gobierno y Derecho a Una Buena Administración Contra Arbitrariedad y Corrupción*. A. d. Docentes, *El Control de la Actividad Estatal*.
- Pont Vidal, J. (2016). *Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (16), ISSN: 1134-6035. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2815/281548814001>
- Quishpe Remón F. (2018), *Acceso a la Justicia y Objetivos de Desarrollo Sostenible*. En: *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas / Derechos Humanos y Empresas*, Colección Electrónica Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco De Vitoria – Universidad Carlos III de Madrid. No. 9.
- Ríos R.S (SF). *Defensa Pública autónoma, un modelo necesario*. *Revista MPD*, Argentina, 93-102. Recuperado de: <http://www.mpd.gov.ar/uploads/documentos/Revista%20MPD%20para%20web.pdf#page=93>

- Rodríguez Meléndez R (2005). ¿Calidad de la justicia? Eficacia y eficiencia en la Administración de Justicia. Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador Auditorium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador San Salvador.
- Sánchez Vallejo J (2017), El desarrollo del acceso a la Administración de Justicia en Colombia: una visión comparativa entre la jurisprudencia de las altas cortes colombianas y los estándares interamericanos en esta materia. En: Agencia Alemana para la Cooperación – CEJA (Ed), Derecho de Acceso a la justicia: Aportes para la construcción de un acervo latinoamericano, (209-266), Santiago, Chile,
- Sommerlad, H. (2004). Some reflections on the relationship between citizenship, access to justice, and the reform of legal aid. *Journal of Law and Society*, 31(3), 345-368.
- Vera, O. P., & Javier, O. (2009). El Sistema Interamericano y el enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza. Algunas líneas de trabajo para las Defensorías del Pueblo. *Cuadernos Electrónicos De Derechos Humanos y Democracia*, 5, 83-104.
- Vilhena, O. (2008). Public Interest Law: A Brazilian Perspective. *13 UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff*, 219-262.
- Xiol Ríos Juan Antonio (2007), Gobernanza y gobernabilidad en el ámbito judicial. Papel del Consejo General del Poder Judicial, ORNADES SOBRE BONA ADMINISTRACIÓ DE JUSTÍCIA I TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, *Ambit Administracio de Justicia, Centre de estudis juridics i formacio especialitzada*. Recuperado de:
http://justicia.gencat.cat/web/.content/documents/arxius/gobernanza_xiol.pdf
- Yu A.K (2006) Enhancing Legal Aid Access Through an Open Source Commons Model. *Harvard Journal of Law & Technology*, 2006, 20, 373 – 395.

Documento Oficial Internacional

- BID (2020), Conocimiento para Resultados (K4R), Soluciones Sencillas para grandes reformas institucionales. Recuperado de:

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007), El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos, Ser.L/V/II Doc. 4. Recuperado de:<http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DE%20SC.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Abramovich, V., & Kletzel, G. (2007). El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>

Comité Jurídico Interamericano (S.F), Informe del Comité Jurídico Interamericano. Principios y Directrices sobre la Defensa Pública en las Américas. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_509-16_rev2.pdf
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Conocimiento-para-Resultados-K4R-Soluciones-sencillas-para-grandes-reformas-institucionales.pdf>

Permanent Council of the Organization of American States (2014), Report on best practices on access to justice and public defenders in the Americas, cp/cajp-3214/14 rev. 1.

UNDP (2004), Access to Justice practice note, Recuperado de: http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/access-to-justice-practice-note/Justice_PN_En.pdf

XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (2013). 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. *Revista Jurídica*, 1(1), 111-132.

Documento Oficial Nacional

Consejo Superior de la Judicatura (2019), Plan Sectorial de Desarrollo Rama Judicial 2019 – 2022 “Justicia Moderna con Transparencia y Equidad”. Recuperado de: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/26035296/Plan+Sectorial+de+Desarrollo+2019-2022.pdf/1744e358-886d-44ed-96b2-3c319b5ffa99>

Defensoría del Pueblo & USAID, (SF), Diagnóstico del funcionamiento, necesidades y capacidad actual del sistema de defensa pública en municipios de zonas CSDI, Programa de acceso a la justicia, Ilustraciones Gráficas, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2018), Parte II – XXV Informe de Gestión 2017. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXV-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso-Parte-II.pdf>

Defensoría del Pueblo (2019) Formato de preparación de información para la rendición de cuentas. Periodo a reportar: 01 de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2019. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/rendiciondecuentas/assets/defensoria-publica.pdf>

Defensoría del Pueblo (2019), Parte II – XXVI Informe de Gestión 2018. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVI-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso-Parte-II.pdf>

Defensoría del Pueblo (S.F), Informes de Planeación Presupuestal. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/es/public/Gestionycontrolinstitucional/1146/PlaneacionC3%B3n-presupuestal.htm>

Departamento Nacional de Planeación (2019), Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia Pacto por la Equidad. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/especiales/190523-PlanNacionalDesarrollo/documentos/BasesPND2018-2022.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2016), Necesidades Jurídicas en Colombia. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>

Dirección Nacional de Defensoría Pública (2018). Plan Nacional de Formación y Capacitación 2018. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/11/PLAN%20NACIONAL%20DE%20FORMACION%20Y%20CAPACITACION%202018.pdf>
<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/26035296/Plan+Sectorial+de+Desarrollo+2019-2022.pdf/1744e358-886d-44ed-96b2-3c319b5ffa99>

Ministerio de Justicia y Otros (2017), Plan Decenal del Sistema De Justicia 2017 – 2027. Recuperado de: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/11714521/Documento+Plan+Decenal+23-jun-17.pdf/5e7b92ba-074e-4926-b46a-87c14454d763>

Documento Oficial No Nacional

Administrative Law Bar (2013), Transforming legal aid: delivering a more credible and Efficient system, response by the Constitutional and administrative law bar association and the bar European group. Recuperado de: <https://adminlaw.org.uk/wp-content/uploads/ALBA-response-LA.pdf>

Decker K, Möhlen C & Varela D.F. (2011), “Mejorando el desempeño de las instituciones de justicia. Experiencias recientes de países miembros de la OCDE relevantes para América Latina”, Banco Mundial, Washington.

Ministerio Público de la Defensa (2008), Defensa Pública: garantía de acceso a la justicia, III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26687.pdf>

OECD (2016), Leveraging the SDGs for inclusive growth: Delivering acces to justice for all. Open Society Foundations. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/delivering-access-to-justice-for-all.pdf>

UNDOC (2016), Global Study on Legal Aid, Final Report, recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global_Study_on_Legal_Aid_-_FINAL.pdf

USAID MSD (2011), Justicia en las Zonas CSDI – Situación encontrada a febrero de 2011. Recuperado de: <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/110914just.pdf>

Informe de Organización no Gubernamental Nacional

Corporación Excelencia en la Justicia (2012), Necesidades Jurídicas Insatisfechas. Una metodología para analizar y medir el acceso a la justicia en Colombia. Caso: Cali, Pereira y Apartadó, Periódica S.A.S, Bogotá, Colombia.

Corporación Excelencia en la Justicia (2016), Caracterización de la justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento. Recuperado de:

http://www.cej.org.co/files/2016/Premio_ANIF_2016.pdf

Jurisprudencia Nacional

Corte Constitucional (1992), Sentencia T-436. MP. Ciro Angarita Barón
Corte Constitucional (1996), Sentencia C-037. MP. Vladimiro Naranjo Mesa
Corte Constitucional (1996), Sentencia C-617. MP. José Gregorio Hernández Galindo
Corte Constitucional (1996), Sentencia T-240. MP. Vladimiro Naranjo Mesa
Corte Constitucional (2003), Sentencia T-471. MP. Álvaro Tafur Galvis
Corte Constitucional (2003), Sentencia T-559. MP. Jaime Córdoba Triviño
Corte Constitucional (2015), Sentencia C-745. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado
Corte Constitucional (2016), Sentencia C-328. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado
Corte Constitucional (2016), Sentencia C-372. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Jurisprudencia Internacional

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2004), Caso Whitley Myrie vs Jamaica, Informe N.º 41, 12 de octubre, Washington.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2005), Caso Andrew Harte y Familia vs Canadá, Informe de inadmisibilidad N.º 81, 24 de octubre, Washington.
Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002), Caso Cantos Vs. Argentina, Sentencia, 28 de noviembre, Washington.
Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010) Caso Vélez Loo Vs. Panamá, Sentencia, 23 de noviembre, Washington.
Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2005), Caso “Steel y Morris v. Reino Unido”, Sección Cuarta, 15 de febrero, Estrasburgo, Francia.

Norma Nacional

Constitución Política (1991), Gaceta Constitucional No. 116, Bogotá, Colombia.
Congreso de la República (1992), Ley 24, Diario Oficial No. 40690, Bogotá. Colombia.

Congreso de la República (1996), Ley 270 – Estatutaria de la Administración de Justicia, Diario Oficial No. 42745, Bogotá. Colombia

Congreso de la República (2002), Acto Legislativo 3, Diario Oficial No. 45040, Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2004) Ley 906, Diario Oficial No. 45658, Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2005), Ley 941, Diario Oficial No. 45790, Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2005), Ley 975, Diario Oficial No. 45980, Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2005), Ley 985, Diario Oficial No. 46015, Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2006), Ley 1098, Diario Oficial No. 46446, Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2008), Ley 1257, Diario Oficial No. 47193, Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2011), Ley 1437, Diario Oficial No. 47956, Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2011), Ley 1448, Diario Oficial No. 48096, Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2013), Ley 1642, Diario Oficial No. 48849, Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2014), Ley 1719, Diario Oficial No. 49186, Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2015), Acto Legislativo 2, Diario Oficial No. 49560, Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2019), Ley 1955, Diario Oficial No. 50964, Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2020), Proyecto de Ley No. 240 de 2020 Senado, Por medio del cual se promueve el acceso a la justicia local y rural, Gaceta del Congreso No. 806.

Congreso de la República (2020), Proyecto de Ley No. 275 de 2019 Senado – 007 de 2019 Cámara, Por medio de la cual se regula el funcionamiento de los consultorios jurídicos de las instituciones de educación superior, Gaceta del Congreso No. 949.

Defensoría del Pueblo (2002), Resolución número 922, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2003), Resolución 396, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2007), Resolución número 581, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2008), Resolución 638, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2014), Decreto 060, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2014), Resolución 1009, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2014), Resolución 1296, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2014), Resolución 565, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2017), Resolución 194, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2017), Resolución 812, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2018), Resolución 1009, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2018), Resolución 1009, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2018), Resolución 1281, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2018), Resolución 1362, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2018), Resolución 939, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2019), Resolución 049, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2019), Resolución 049, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2019), Resolución 050, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2019), Resolución 050, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2019), Resolución 051, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2019), Resolución 051, Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo (2019), Resolución 052, Bogotá, Colombia.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2014), Decreto 025, Diario Oficial No. 49.029, Bogotá, Colombia.

Ministerio de Justicia (2020), Proyecto de Acto Legislativo, Por medio del cual se reforman algunos aspectos de la administración de justicia y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República (1996), Decreto 111, Diario Oficial No. 42692, Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República (2019), Decreto 2411, Diario Oficial No. 51182, Bogotá, Colombia.

Norma Internacional

Comité Jurídico Interamericano (2016), Resolución 226 (LXXXIX-O/16), Principios y directrices sobre la defensa pública en las Américas, Rio de Janeiro, Brasil.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1990), Opinión Consultiva No. 11/90, Excepciones al agotamiento de los recursos internos, San José, Costa Rica.

OEA (2014), Resolución AG/RES. 2821 (XLIV-O/14), Hacia la autonomía y fortalecimiento de la Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia, Asunción, Paraguay.

- OEA (2018), Resolución AG/RES. 2928 (XLVIII-O/18), Promoción y Protección de Derechos Humanos, Washington, Estados Unidos de América.
- OEA Asamblea General (2011), Resolución AG/RES 2656 (XLI-O/11), Garantías para el acceso a la justicia. El rol de los de los defensores públicos oficiales, San Salvador, El Salvador.
- OEA Asamblea General (2012), Resolución AG/ RES 2714 (XLII-O/12), Defensa pública oficial como garantía de acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad, Cochabamba, Bolivia.
- OEA Asamblea General (2013), Resolución AG/RES 2801 (XLIII-O/13), Hacia la autonomía de la defensa pública oficial como garantía de acceso a la justicia, La Antigua, Guatemala.
- ONU Comité de Derechos Humanos (2007), Observación General N.º 32, Ginebra, Suiza.

Tesis de Maestría y Doctorado

- Alves C.F. (2005), A estruturação dos serviços de assistência jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil esua contribuição para garantir a igualdade de todos no acesso à justiça, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Recuperado de: <http://www.apadep.org.br/media/A-estrutura%C3%A7%C3%A3o-dos-servi%C3%A7os-de-Assist%C3%A2ncia-Jur%C3%ADdica-nos-Estados-Unidos-na-Fran%C3%A7a-e-no-Brasil.pdf>
- Camacho Pinzón L. (2013), Acceso a la justicia en Colombia. Condiciones de posibilidad y criterios de gestión, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración, Bogotá. Colombia.

Documento de Trabajo

- Basch F. (2015) Estudio comparado sobre Defensorías del Pueblo y entidades garantes del derecho a la información en América Latina y Europa, Documento de trabajo No. 27, Madrid, Programa EUROsocial.
- Departamento Nacional de Planeación (2017), , Índice de acceso efectivo a la justicia, versión borrador no oficial, recuperado de: https://planeacionnacional-my.sharepoint.com/personal/mandiaz_dnp_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=

[%2Fpersonal%2Fmandiaz_dnp_gov_co%2FDocuments%2FProyectos%202017%2F%20C3%20Dndice%20de%20Acceso%20Justicia%2FInforme%20final%2FInforme%20Final%20IAEJ%202017%20-%20Abril%202018%20-%20Borrador%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fmandiaz_dnp_gov_co%2FDocuments%2FProyectos%202017%2F%20C3%20Dndice%20de%20Acceso%20Justicia%2FInforme%20final&slrid=4be6709e-60cb-6000-b7d9-f6a67f8bcd7d](#)