

## PERFIL DE PROYECTO (PP)

### I. DATOS BÁSICOS

<b>Nombre del Proyecto:</b>	Apoyo al Fortalecimiento de las Altas Cortes Colombianas		
<b>Número del Proyecto:</b>	CO-L1041		
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Arnaldo Posadas (ICF/ICS), Jefe de Proyecto; Diego Arisi (ICS/CCO); Raimundo Arroio, Paloma Baena, y Valeria Wedolowski (ICF/ICS); Teodoro Noël (PDP/CCO); Sebastián González (CAN/CCO); Tomás Facet (Consultor); y Laura Louza (Consultora).		
<b>Prestatario:</b>	República de Colombia		
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Consejo Superior de la Judicatura		
<b>Plan de</b>	BID (Capital Ordinario):	US\$	31.500.000 (63%)
<b>Financiamiento:</b>	Contrapartida Local:	US\$	18.500.000 (37%)
	TOTAL:	US\$	50.000.000 (100%)
<b>Salvaguardias:</b>	Políticas identificadas: N/A		
	Categoría: C		
<b>Fechas Tentativas:</b>	Misión de Análisis:	Segundo Trimestre 2008	
	Aprobación:	Tercer Trimestre 2008	

### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Marco de referencia.** La consolidación del Estado de Derecho es una condición fundamental para el crecimiento sustentable y equitativo. Entre otros aspectos, el Estado de Derecho facilita la inversión privada, nacional e internacional, al garantizar la seguridad jurídica de bienes, contratos y obligaciones, y consolida los derechos de los ciudadanos, al afirmar el acceso a la justicia y la igualdad ante la ley. A su vez, una de las premisas indispensables para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho es la existencia de un Poder Judicial independiente y eficaz y de un sistema normativo ordenado, predecible y accesible.
- 2.2 A la cabeza de las diferentes jurisdicciones que conforman la Rama Judicial del Poder Público en Colombia, se ubican las *Altas Cortes*<sup>1</sup>, como máximas autoridades de decisión judicial, así como de gobierno y administración de la Rama Judicial. Al constituirse en órganos de cierre del sistema judicial, las *Altas Cortes* se encuentran revestidas de la facultad para modificar y evaluar las decisiones tomadas por otras entidades del Estado, decidir acerca de cuestiones en las que ejercen como instancia jurisdiccional única y elaborar líneas jurisprudenciales que deben guiar la labor de las diferentes instancias judiciales del país. Su accionar tiene, por tanto, un amplio e importante impacto no sólo

<sup>1</sup>

El término *Altas Cortes* ha sido adoptado en el contexto jurídico Colombiano para hacer referencia a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado y a la Corte Constitucional. Por otra parte, el Consejo Superior de la Judicatura es el organismo que –a partir de la Constitución de 1991– asumió la función de administrador y ejecutor de los recursos asignados al sistema de justicia. En este documento se usará el término “Altas Corporaciones” para hacer referencia a las tres Altas Cortes junto a las dos Salas (Disciplinaria y Administrativa) del Consejo Superior de la Judicatura.

dentro del ámbito jurídico, sino al interior de los más diversos sectores sociales, políticos y económicos de Colombia.<sup>2</sup>

- 2.3 **Principales desafíos.** Colombia ha realizado importantes esfuerzos para que la conducta de los ciudadanos se guíe principalmente por el Derecho. Del mismo modo, se han conseguido significativos avances tanto en el fortalecimiento de la Rama Judicial, como en el afianzamiento de su independencia y autonomía. A pesar de ello, todavía persisten deficiencias institucionales manifestadas, principalmente, en situaciones de demora procesal y una significativa percepción de inestabilidad del sistema normativo. Algunas causas de estas deficiencias incluyen la existencia de estructuras organizacionales y de operación de procesos inadecuados, infraestructura tecnológica insuficiente, instalaciones físicas limitadas e inapropiadas, y amplios requerimientos de generación de capacidades en los funcionarios de la Rama, entre otras. Adicionalmente, el país ha aprobado recientemente reformas legislativas hacia un modelo de oralidad procesal, el cual se encuentra rezagado en su implementación en varias de las jurisdicciones del país por ausencia de recursos suficientes. Esta situación, general para el sector, tiene manifestación particular en el contexto de las Altas Cortes, tanto a nivel de las corporaciones como a nivel de sus jurisdicciones correspondientes.
- 2.4 Respecto a la demora procesal, un estudio financiado por el Banco expone que en el año 2006 la *Corte Constitucional* recibió 850 nuevos procesos de constitucionalidad, 1.117 expedientes de tutela seleccionados para revisión y 256 conflictos de competencia. Esto significó una carga promedio de 247 nuevos procesos por cada magistrado (el porcentaje de asuntos resueltos ese año fue de 62%). La *Corte Suprema de Justicia*, por su parte, ha observado un aumento alarmante en la carga de trabajo (más de trece mil procesos durante 2006, por ejemplo), especialmente en lo que se refiere a las tutelas, las cuales representan el 60% de su labor. Esto significa que, en promedio, cada magistrado debió resolver 566 procesos ese año. A su vez, en el *Consejo de Estado* ingresaron más de trece mil procesos en 2006, lo que resultó en que a cada magistrado de la sala contencioso-administrativa le correspondió, en promedio, conocer más de 590 procesos.
- 2.5 En cuanto a la inestabilidad del sistema normativo, las Altas Cortes no cuentan con mecanismos adecuados para organizar y consultar sus propias decisiones, lo cual facilitaría unificar criterios jurisprudenciales y reducir significativamente la volatilidad del sistema. Esta situación abre la posibilidad de contradicción entre la jurisprudencia de las distintas corporaciones convirtiéndose en una fuente adicional de inestabilidad en el ordenamiento jurídico, tal y como lo reflejan los datos del *World Business Environment Survey*, donde el 67% de los encuestados consideró que el Derecho en Colombia es impredecible (el Índice de Estabilidad Política ubica a Colombia por debajo de la media regional). A esto contribuye asimismo la extensa normatividad existente en el país. En efecto, existen más de 25 mil normas que afectan a todos los sectores de la economía nacional, muchas de ellas en conflicto entre sí y otras tantas de vigencia desconocida. Para responder a esta situación, el gobierno ha puesto en marcha el Sistema Único de Información Normativa (SUIN), el cual, a pesar de sus avances, no ha logrado el objetivo que le dio origen, ya que la información capturada (cerca de 17 mil normas) no ha sido depurada, no cuenta con mecanismos de actualización permanente y no es accesible a la ciudadanía.

---

<sup>2</sup> Para Mayor información ver <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/col-admin-justicia.pdf>

- 2.6 **Los objetivos del Programa.** El *objetivo general* del proyecto es apoyar el fortalecimiento de la seguridad jurídica y el Estado de Derecho en Colombia. Los objetivos específicos son: (i) la agilización de los procesos judiciales y la disminución de la congestión en la Rama Judicial, (ii) el mejoramiento de la calidad de la información jurídica y (iii) la consolidación del ordenamiento normativo nacional.
- 2.7 **Posibles opciones de solución.** De acuerdo con los objetivos descritos, se ha planteado de manera preliminar que la operación incluya el financiamiento de actividades organizadas en los siguientes tres componentes:
- a. **Fortalecimiento de la gestión judicial**, el cual incluiría, entre otras actividades: (i) una reingeniería organizacional y de procesos; (ii) la implementación de planes de descongestión; (iii) el diseño y puesta en marcha de un sistema de gestión judicial; (iv) la capacitación de jueces y funcionarios judiciales en materias tales como gerencia judicial y mejores prácticas en oralidad; y (v) la adquisición de herramientas y equipos de oralidad procesal, de cómputo y conectividad, y la adecuación de mobiliario y ambientes de trabajo.
  - b. **Mejoramiento de la calidad de la información jurídica** que incluiría, entre otros, los siguientes aspectos: (i) el fortalecimiento de la función de relatoría, lo cual implica un ejercicio de reingeniería organizacional y de procesos, la depuración de la información jurisprudencial, la puesta en marcha de un módulo de información jurisprudencial, la capacitación a los relatores en nuevos procesos y la provisión de equipos y conectividad; (ii) la mejora de los sistemas e instalaciones de biblioteca y archivos; y, (iii) el fortalecimiento de la comunicación con los usuarios, especialmente en lo que respecta al Portal de la Rama Judicial y las páginas Web de las Altas Corporaciones.
- 2.8 **Apoyo al ordenamiento de la información normativa** que implicaría; (i) la depuración y validación de la información normativa cargada al sistema único de información normativa; (ii) el apoyo a un proceso de análisis de vigencias; (iii) la consolidación de arreglos institucionales para la actualización continua del sistema; y (iv) la adquisición de equipos, software y licencias. **La propuesta de Estrategia del Banco en Colombia** para el período 2007-2010, la cual fue consensuada con la sociedad y se encuentra en proceso de aprobación por parte del Directorio, identifica a la modernización del sistema judicial Colombiano como desafío clave para el desarrollo del país en el marco del acercamiento del Estado a la ciudadanía y de su fortalecimiento hacia una gestión pública más transparente, eficiente y eficaz. El presente proyecto apoya directamente la superación de dicho desafío, en cuanto promueve la mejora de la calidad del servicio de las máximas instancias jurisdiccionales del país.

### III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Aspectos institucionales a ser atendidos durante el diseño.** Una de las más importantes lecciones aprendidas de las experiencias del Banco en este sector se refiere a la necesidad de generar consensos mínimos que garanticen el éxito de cualquier proceso de diseño e implementación de programas de modernización de este tipo. Con frecuencia, estos consensos resultan difíciles de conseguir, dadas las características de variedad y autonomía que presentan las entidades participantes. En el caso Colombiano, las Altas

Cortes son los máximos tribunales del país y, como tales, ostentan una misma jerarquía, mientras que el Consejo Superior de la Judicatura es el órgano al que la Constitución encomienda el gobierno y manejo financiero y administrativo de la Rama Judicial. En este contexto institucional, la búsqueda de un equilibrio eficiente entre autonomía y coordinación de esfuerzos por parte de las distintas corporaciones en el marco de sus respectivas funciones, supone un reto al que el diseño de proyecto prestará constante atención.

- 3.2 Para asegurar que la operación cuente con un nivel adecuado de apoyo y coordinación, el diseño del proyecto se ha caracterizado desde sus inicios por una metodología de consultas permanente a todas las Altas Corporaciones y a entidades del gobierno nacional, tales como el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior y Justicia. Igualmente, se insistirá en que la eventual Unidad Coordinadora sea, por un lado, conformada por personal dedicado exclusivamente al proyecto, y por otro, representativa de las necesidades y exigencias técnicas de cada una de las entidades beneficiarias. De esta manera se buscaría que la ejecución no sea percibida como ajena a las prioridades de los involucrados y se propiciará un “sentido de pertenencia” esencial para la ejecución exitosa de la operación.
- 3.3 **Trabajo previo y conocimiento del sector.** A partir del año 2001, las máximas instancias judiciales Colombianas han venido desarrollando una relación de diálogo con el Banco, que ha incluido esfuerzos para identificar las problemáticas inherentes al funcionamiento de las Altas Cortes y proponer alternativas de solución. Más recientemente, a mediados de 2007, las Altas Cortes concluyeron un análisis –con apoyo del Banco– que resultó en un documento contentivo de una valoración de las principales necesidades y de una propuesta de componentes para un posible programa de fortalecimiento institucional. El estudio en mención destaca áreas de actuación individual para cada una de las Altas Corporaciones y ámbitos transversales de acción para todos los altos tribunales. Este estudio preliminar guiará la estructuración e implementación del proyecto.

#### IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación. De acuerdo con los “*Environment and Safeguards Compliance Guidelines*”, la operación se clasifica como categoría “C”.

#### V. OTROS TEMAS

- 5.1 Varias de las Altas Corporaciones participantes han manifestado al Banco la conveniencia de asegurar mecanismos que permitan extender los beneficios del proyecto a tribunales de menor jerarquía. Durante el diseño, el equipo del Banco se propone analizar en detalle la factibilidad de esta recomendación, habiendo, por el momento, identificado el siguiente ámbito para la operación: (i) la Corte Suprema de Justicia (junto a un piloto regional para la implantación de la oralidad en la jurisdicción ordinaria); (ii) la Corte Constitucional; (iii) el Consejo de Estado, junto al resto de la Jurisdicción contencioso administrativa (tribunales y juzgados); (iv) el Consejo Superior de la Judicatura (incluyendo siete de sus principales Consejos Seccionales; y (v) el Ministerio del Interior y Justicia (en lo que se refiere a su Sistema Único de Información Normativa, SUIN).

## VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 6.1 **Presupuesto.** El costo total estimado de la operación asciende a US\$50.000.000. El financiamiento del Banco cubrirá el 63% de este monto (US\$31,5 millones) con cargo a los recursos del Capital Ordinario. El período de ejecución será de cuatro (4) años y el de desembolso será de cuatro años y medio (4,5). En el marco de la búsqueda de coordinación de esfuerzos y coherencia de intervenciones, se consideró conveniente la inclusión de una contrapartida compuesta por recursos ordinarios. Cabe destacar que estos recursos ya han sido asignados a la Rama Judicial para actividades del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial.
- 6.2 **Plan de trabajo.** El proyecto cuenta con una descripción general de los componentes y actividades que serían incluidas en la operación, así como con un presupuesto preliminar para financiar las mismas. Se requerirá de una estimación más afinada de las necesidades de financiamiento, según los requerimientos de servicios de consultoría y equipamiento necesarios para su ejecución. El Equipo de Proyecto acordaría el dimensionamiento definitivo del Programa durante el análisis de la operación. En las conversaciones que se han mantenido con las entidades involucradas se avanzó en el siguiente plan de trabajo: (i) la realización de ejercicios de marco de resultados del proyecto, análisis de riesgo tanto de ejecución como fiduciarios y análisis de la capacidad institucional durante la misión de análisis; y (ii) la contratación de un consultor que apoyaría un análisis económico del proyecto (ver Anexo IV – Índice de Trabajo Propuesto y Completado).
- 6.3 Se anticipa el siguiente cronograma de trabajo: (i) misión de análisis a llevarse a cabo en junio del 2008; (ii) como resultado de esa misión, preparación de una Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) lo suficientemente completa para ser presentada al Comité de Políticas Operativas (OPC) como Borrador de Propuesta de Préstamo; y (iii) presentación de la operación ante el Directorio dentro del tercer trimestre del 2008.
- 6.4 Los recursos para completar la preparación de la operación se resumen en el siguiente cuadro.

**Cuadro VI-1: Recursos necesarios para completar la preparación de la operación**

Fases de la preparación y recursos	Misiones		Consultoría	
	# personas/semanas	US\$	# Consultores <sup>3</sup>	US\$
Identificación	3/2	11.000	1	-
Orientación	2/2	12.000	1	5.000
Análisis	2/2	12.000	2	10.000
<b>Total</b>		<b><u>35.000</u></b>		<b><u>15.000</u></b>

<sup>3</sup> Se contratarán cuatro consultorías para: (i) la elaboración del esquema de ejecución, (ii) la realización de un análisis socio económico de la operación, (iii) la realización de un análisis de la capacidad institucional de los órganos beneficiarios y (iv) el análisis y propuestas de mejora de los sistemas de tecnologías de información de las Altas Corporaciones.

## COLOMBIA

### APOYO AL FORTALECIMIENTO DE LAS ALTAS CORTES COLOMBIANAS (CO-L1041)

#### ANEXO I – Safeguard Policy Filter Report

PROJECT DETAILS	IDB Sector	Reform/Modernization of the State
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Country	Colombia
	Project Status	New Operation
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Arnaldo Posadas
	Project Title	Apoyo al Fortalecimiento de las Altas Cortes Colombianas
	Project Number	CO-L1041
	Safeguard Specialist(s)	N/A
	Assessment Date	2008-03-18
	Assessment Number	2008-03184508-2
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Investment Loan	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	No issues identified	
	Potential Safeguard Policy Items (?)	No potential issues identified	
	Recommended Action	Operation has not triggered any Policy Directives. Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PCD (or equivalent) and Safeguard Screening Form to CESI Secretariat.	
	Additional Comments	<i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i>	

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	
	Title	
	Date	2008-03-18

## COLOMBIA

### APOYO AL FORTALECIMIENTO DE LAS ALTAS CORTES COLOMBIANAS (CO-L1041)

#### ANEXO II – Safeguard Screening Form

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	Reform/Modernization of the State
	<b>Type of Operation</b>	Investment Loan
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Country</b>	Colombia
	<b>Project Status</b>	New Operation
	<b>Investment Checklist</b>	Institutional Development Investment
	<b>Team Leader</b>	Arnaldo Posadas
	<b>Project Title</b>	Apoyo al Fortalecimiento de las Altas Cortes Colombianas
	<b>Project Number</b>	CO-L1041
	<b>Safeguard Specialist(s)</b>	N/A
	<b>Assessment Date</b>	2008-03-18
	<b>Assessment Number</b>	2008-03180029-2
	<b>Additional Comments</b>	

<b>PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY</b>	<b>Project Category:</b> C	<b>Override Rating:</b>	<b>Override Justification:</b>
			<b>Comments:</b>
	<b>Conditions/Recommendations</b>	<input type="checkbox"/> No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations (as established under directive B.3 of the Environment Policy). <input type="checkbox"/> Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). <input type="checkbox"/> The Project Team must send the PCD (or equivalent) containing an Environmental and Social Strategy (ESS -- the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3; paragraph 9). <i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i>	

<b>SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS</b>	<b>Identified Impacts/Risks</b>	<b>Potential Solutions</b>
	No issues identified	

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	<b>Date:</b>
	<b>Comments:</b>	

## **COLOMBIA**

### **APOYO AL FORTALECIMIENTO DE LAS ALTAS CORTES COLOMBIANAS (CO-L1041)**

#### **ANEXO III - Estrategia Ambiental y Social**

- 1.1 La operación se limitará a financiar servicios de consultoría, capacitación y equipamiento. Asimismo, se prevén actividades de adecuación de mobiliario y ambientes de trabajo que no se traducen en financiación de construcción de obras y por lo tanto no constituyen un impacto ambiental negativo.
- 1.2 En base a lo anterior, no existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación. De acuerdo con los “*Environment and Safeguards Compliance Guidelines*”, la operación fue clasificada como categoría “C” (ver Anexo I y II).



## COLOMBIA

### APOYO AL FORTALECIMIENTO DE LAS ALTAS CORTES COLOMBIANAS (CO-L1041)

#### ANEXO IV – Índice de Trabajo Propuesto y Completado

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Opciones técnicas y diseño	Análisis de riesgo (contratación consultor).	Mayo-Julio, 2008	
Análisis del costo del proyecto y viabilidad económica	Recopilación y organización de la información requerida para desarrollar la viabilidad económica del programa (contratación consultor).	Mayo-Julio, 2008	
Sistemas informáticos de las Altas Cortes	Análisis de las capacidades actuales y en programación por parte de la Rama Judicial y propuestas de mejora (contratación consultor).	Febrero-Mayo, 2008	
Mecanismos administrativos de la Rama Judicial	Análisis de las capacidades institucionales del Consejo Superior de la Judicatura (contratación consultor).	Febrero-Mayo, 2008	
Manejo financiero, temas fiduciarios y sistemas de seguimiento y evaluación	No se anticipan temas fiduciarios específicos.	N/A	
Recolección de información y análisis para informar los resultados	Identificación de indicadores propuestos para medir el impacto del programa. Desarrollo de un taller de marco lógico durante la misión de análisis.	Mayo-Julio, 2008	

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Análisis institucional/recursos humanos, procedimientos y otros aspectos de capacidad e implementación	El Banco proveerá entrenamiento en adquisiciones a las agencias involucradas.	Octubre-Diciembre, 2008	
	Análisis de capacidad institucional durante misión de análisis – se contratará consultor para tales efectos, quien será el responsable del análisis de riesgo.	Mayo, 2008	
Grupos interesados y ambiente político	Plan de comunicación interna y externa del proyecto con las agencias involucradas, los funcionarios públicos para evitar cambios en prioridades y alcance del proyecto.	Octubre 2008 – Marzo, 2009	
Salvaguardias ambientales y sociales	El programa contempla salvaguardias que aumentan la posibilidad de impactos sociales positivos a través del fortalecimiento de la capacidad de las instituciones jurisdiccionales.	N/A	
Otros temas importantes como donantes, género, sostenibilidad, temas de país y de sector.	El Programa procura complementar los esfuerzos en los procesos de reforma actualmente en curso por parte de la Rama Judicial.	N/A	