


Fundación
para el Estado
de Derecho



SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶ No. 20

LUZ VERDE PARA LOS FORMATOS DE SENTENCIAS DE LECTURA FÁCIL Y LAS PRÁCTICAS DE LENGUAJE CLARO EN LA ADMINISTRACIÓN

(Primer reporte de tráfico)

 Semáforo
del estado
de derecho

 **NED** | NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

comunicaciones@fedecolombia.org
www.fedecolombia.org



Fotografía: Licencia Bangluxor

SEMÁFORO DEL ESTADO DE DERECHO

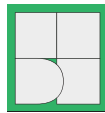
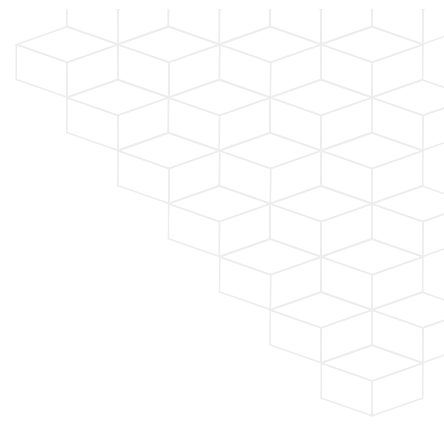
LUZ VERDE PARA LOS FORMATOS DE SENTENCIAS DE LECTURA FÁCIL Y LAS PRÁCTICAS DE LENGUAJE CLARO EN LA ADMINISTRACIÓN

Semáforo del Estado de Derecho

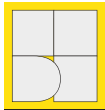
El Semáforo del Estado de Derecho es una herramienta que busca alertar sobre los posibles riesgos para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional procedentes de reformas constitucionales, legislativas y actos administrativos.

¿Cómo se mide el Semáforo?

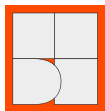
La Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia - La Fundación) clasifica los proyectos normativos bajo el color correspondiente, así:



El **color verde** indica que las iniciativas normativas son apropiadas, se adecuan y/o fortalecen los principios y las instituciones del Estado de Derecho. El verde no implica una aprobación absoluta de las iniciativas. Según sea el caso, la Fundación presentará con otro color (amarillo o rojo) las observaciones específicas en los apartes correspondientes.

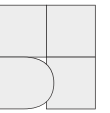


El **color amarillo** implica tanto una **aprobación con reparos**, como una desaprobación por una **posible** inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad. Como inconvenientes, serán considerados los proyectos normativos que, aunque válidos por el poder de reforma, son perjudiciales por sus consecuencias económicas, sociales o culturales.



El **color rojo** alerta acerca de las amenazas reales o altamente probables para el Estado de Derecho. En el caso de proyectos de acto legislativo, el color rojo señala casos de **graves vicios procedimentales** o **sustitución de la constitución**. Frente a proyectos de ley o actos administrativos, el color rojo indica que los mismos son **contrarios a los principios del Estado de Derecho** o **normas superiores**. Una clasificación roja debe ser considerada como una **alerta grave** para la opinión pública y las instituciones, dado su riesgo significativo para el Estado de Derecho.





CONTEXTO DE SEMÁFORO INDIVIDUAL:

En este informe, **FEDe. Colombia** le hace “el test del Semáforo” al proyecto de ley (PL) C-135 de 2023, **siendo clasificada en su conjunto como verde** por avanzar en la protección y fortalecimiento de los principios de (i) derechos humanos, (ii) fortalecimiento de las instituciones y el sistema democrático y (iii) buen gobierno y transparencia.

HISTORIA DEL PROYECTO

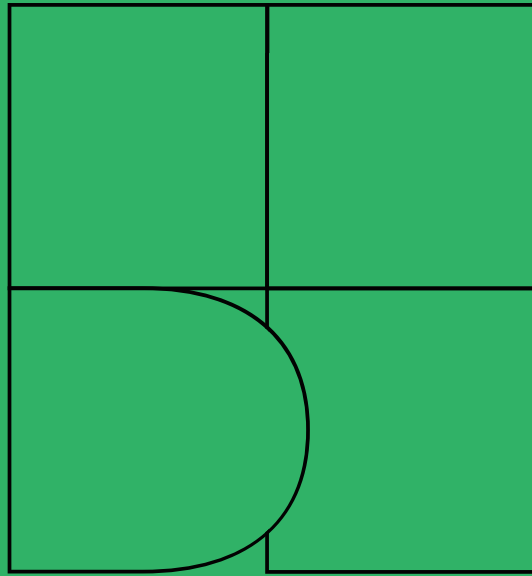
El 15 de agosto de 2023, Congresistas de partidos de oposición, en independencia y de la coalición de gobierno presentaron el PL C-135 de 2023 que tiene nueve artículos, con los que se pretende la implementación de formatos de providencias judiciales de lectura fácil en las diferentes jurisdicciones y en los procesos arbitrales, así como en las actuaciones de las autoridades administrativas .

Uno de los objetivos de esta iniciativa es garantizar que las personas puedan comprender, de manera accesible y sencilla, los motivos y el contenido de las decisiones judiciales. Para lograrlo, se propone que los funcionarios incluyan dentro de la sentencia un formato de lectura fácil que sintetizará los motivos y el sentido de la decisión, utilizando lenguaje no técnico y sencillo.

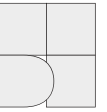
También, se busca establecer disposiciones relacionadas con las prácticas de lenguaje claro en la administración. La finalidad es promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro en los documentos, procesos, comunicaciones, trámites, servicios y otros procedimientos administrativos, complementando lo dispuesto en los artículos 5 y 8 de la Ley 1712 de 2014, conocida como la *“Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional”*.

ESTADO: fue aprobado el primer debate en la Comisión Sexta Constitucional de Cámara y en la legislatura actual 2024-2025 se espera la discusión de la ponencia para segundo debate.

¹ Proyecto de Ley No. C-135 de 2023: <https://www.camara.gov.co/lectura-facil>



Fundación
para el Estado
de Derecho



TEST DEL SEMÁFORO

La Fundación aplica el “test del Semáforo” a los artículos relevantes del PL C-135 de 2023 y resalta lo siguiente:



4

Primero, el PL procura el acceso a la justicia mediante la implementación de formatos de providencias de lectura fácil.

El PL C-135 de 2023 pretende el establecimiento de formatos de lectura fácil y comprensibles para las providencias judiciales. Las personas, sin importar su nivel educativo o capacidades cognitivas, podrán entender plenamente las decisiones adoptadas. Con la eliminación de barreras lingüísticas y técnicas se promueve el derecho fundamental de acceder a la justicia.

El artículo 2 de esta iniciativa establece una priorización para que los formatos de lectura fácil sean obligatorios, por lo menos, en los siguientes procesos: (i) cuando se involucren derechos de los niños y adolescentes, (ii) en los casos que participen personas en situación de discapacidad, (iii) cuando intervengan personas migrantes y sujetos de protección internacional, (iv) en situaciones relacionadas con los derechos de comunidades indígenas, campesinos, afrocolombianos, rom, raizales y palanqueros, (v) cuando las condiciones sociales de alguna de las partes lo ameriten, (vi) en aquellos casos de trascendencia social que requieran el conocimiento de la comunidad, y (vii) cuando se debatan los derechos de sujetos de especial protección constitucional.

Tanto la Constitución (artículo 229) como la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996 artículo 2) establecen que el Estado debe garantizar el derecho de todas las personas a acceder a este servicio.

A nivel internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a la protección judicial mediante recursos sencillos, rápidos y efectivos².

La Corte Constitucional ha reiterado que el derecho fundamental a la administración de justicia se encuentra relacionado con los deberes que le asisten al Estado colombiano concretamente: (i) abstenerse de adoptar medidas discriminatorias o que obstaculicen el acceso a la justicia, (ii) impedir la interferencia o limitación del derecho y (iii) facilitar las condiciones para su goce efectivo³.

La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia que desarrolla el PL, ordena que las providencias judiciales deben destacarse por la claridad, la precisión, la concreción de los hechos y la pulcritud del lenguaje (artículo 55).

Por su parte, el Comité Jurídico de la Organización de los Estados Americanos ha sostenido que la justicia no solo es un servicio, sino un derecho fundamental. Por lo tanto, existe una administración judicial, porque hay derechos que esa administración debe salvaguardar.⁴

El artículo titulado “lenguaje claro, administración de justicia y derechos fundamentales”, publicado por la Real Academia Española (RAE), destaca el papel fundamental del lenguaje en la evolución de la administración de justicia. Se requiere que abogados, jueces, fiscales, defensores, funcionarios y otros operadores de justicia cuenten con habilidades para comunicar de manera eficaz y clara la información, como punto de partida para acercar la justicia al ciudadano. Considerar al destinatario de una decisión se convierte en un elemento esencial para avanzar en esta dirección.⁵

² Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) 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.

Artículo 25. Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenc%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

³ Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 2002, MP: Rodrigo Escobar Gil, (29 de mayo de 2002)

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-426-02.htm>

⁴ OEA, “Informe del Comité Jurídico Interamericano Acceso a la Justicia en las Américas”

https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_405_12_rev2.pdf

⁵ Real Academia Española “Lenguaje claro, administración de justicia y derechos fundamentales”

<https://www.rae.es/recursos-academicos-de-apoyo-para-el-lenguaje-claro/cronica-de-la-lengua-espanola-2022-2023-1#cr02.np001>

Como ejemplo de lo que se pretende con el PL, en la ponencia positiva para primer debate se expone el caso resuelto en la sentencia T-262 de 2022 de la Corte Constitucional, en la que se emitió una comunicación en un lenguaje de fácil comprensión para explicarle a un niño la decisión tomada para que, a través de su abuela, recibiera las mesadas pensionales que por derecho le correspondían, sin tecnicismos y adaptándose a las necesidades de quien accede al sistema judicial.

En reciente Sentencia T-311 de 2024, la Corte Constitucional recopiló las principales definiciones del lenguaje claro. Se entiende como un movimiento y no una estandarización rígida sobre las formas de escritura y oralidad. En otras definiciones se considera que es aquel lenguaje cuidado, sencillo y comprensible, que se destaca por su transparencia, eficacia, concreción, utilidad y facilidad de comprensión. El lenguaje claro puede exigir economía lingüística, como forma específica de construir oraciones y un diseño pensado para que los textos sean leídos.⁶

De tal forma que el exceso de lenguaje técnico y especializado, sin una debida explicación, genera oscuridad en los procesos, lo cual impide que las personas involucradas comprendan el sentido del conflicto, afectando el debido proceso, el deber de la motivación y el acceso efectivo a la justicia.

FEDe. Colombia recomienda al Congreso incorporar en el PL el compromiso para que las providencias judiciales sean más concisas y cortas. Esto no afecta la seriedad de la decisión y sí beneficia al lector. A modo de ejemplo, el presidente de la Corte Constitucional se pronuncia a favor de la necesidad de crear un manual de estilo para las sentencias no solo sean claras sino cortas⁷, al tiempo que, un importante sector de la doctrina, reclama sentencias más cortas y coherentes⁸.

Como alternativa o buena práctica se encuentra el caso argentino, en el que la Corte Suprema mediante la Resolución No 2640 de 2023, estableció lineamientos generales para sentencias claras, resaltando que estas deben ser autosuficientes y deben evitar textos extensos.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-311 de 2024, MP: Natalia Ángel Cabo, (30 de julio de 2024)
<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2024/T-311-24.htm>

⁷ Ámbito Jurídico. “Que las sentencias sean empáticas y más cortas no sacrifica la seriedad de la decisión”
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/en-ejercicio/que-las-sentencias-sean-empaticas-y-mas-cortas-no-sacrifica-la-seriedad-de-la>

⁸ Ámbito Jurídico. “Súplica: ¡que las sentencias sean cortas, coherentes, sin diletancia ni erudición innecesarias” Javier Tamayo Jaramillo
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/administracion-publica/suplica-que-las-sentencias-sean-cortas#:~:text=Las%20sentencias%20deben%20ser%20cortas,la%20teor%C3%ADa%20de%20la%20Argumentación>

La Fundación se suma a las voces preocupadas con los cada vez más recurrentes fallos de 300 páginas, o más, que derivan en confusión conceptual e incomprensión de algunas sentencias. Sin que implique interferencia alguna en la autonomía judicial, debemos poder contar con jurisprudencia clara, precisa y racional, que respete el hilo central, sin transcripciones innecesarias de jurisprudencia o doctrina y “sin erudiciones filosóficas o históricas”⁹. Esta medida, es además necesaria para mantener la obligatoriedad del precedente judicial.

Segundo, el PL C-135 promueve el fortalecimiento de las instituciones y del sistema democrático:

El artículo 4 del PL establece que, en un plazo de 12 meses, se definirá un protocolo para la elaboración de formatos de lectura fácil. Dicho protocolo contará con la participación de diferentes sectores, como la Rama Judicial, el Ministerio de Justicia, organizaciones de la sociedad civil, la academia y organismos internacionales de protección de derechos humanos.

Además, el Consejo Superior de la Judicatura deberá brindar apoyo técnico y administrativo para que todos los despachos judiciales implementen estos formatos. Por su parte, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla ofrecerá capacitaciones a los jueces en formación sobre cómo aplicar el formato de lectura fácil en las providencias.

Fomentar el uso de lenguaje claro en las providencias y en los procedimientos administrativos contribuye al fortalecimiento de las instituciones que imparten justicia. Igualmente, permite que los ciudadanos comprendan y participen activamente en el funcionamiento del gobierno y del sistema judicial.

Una comunicación clara es, a su vez, estratégica para que los ciudadanos conozcan sus derechos y deberes, y para que las instituciones puedan establecer interacciones fluidas, fortaleciendo así las relaciones de confianza.

La democratización del lenguaje en las decisiones judiciales y en los documentos públicos puede ser un poderoso incentivo para una mayor participación ciudadana. Cuando las personas entienden claramente los procedimientos legales y administrativos, se sienten más capacitadas para involucrarse y ejercer sus derechos de manera informada.

⁹ *Ibídem.*

Algunos ejemplos importantes en la simplificación del lenguaje jurídico y administrativo son la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y Chile, donde se ha buscado establecer un auténtico vínculo entre el Estado, la pluralidad lingüística de cada país y la claridad de la información.

Dentro de la Unión Europea, España ha sido uno de los países líderes en este movimiento hacia la claridad en el lenguaje legal. Ha promovido activamente la modernización de los textos legales para que sean accesibles a toda la sociedad española. Una de las primeras reformas implementadas fue en el Código Penal, tras considerar que su complejidad y anacronismo resultaban en una violación del derecho de los denunciados y los procesados, quienes no comprendían qué se juzgaba ni los agravantes o eximentes alegados a lo largo del proceso judicial!¹⁰

El Estado español ha trazado la estrategia “Justicia 2030”. Como resultado del trabajo de la Comisión para la Modernización del Lenguaje Jurídico, en el año 2023 se publicó una guía de redacción judicial clara. El propósito de esta guía es proporcionar herramientas y formatos para redactar documentos judiciales que respeten el derecho de la ciudadanía a entender claramente la información relevante que les afecta. ***“Redactar de forma clara es, además, indispensable al estilo de escritura del siglo XXI. Los documentos judiciales no son una excepción, y tampoco pueden escapar de la necesaria sencillez, concisión y precisión que requiere actualmente una comunicación clara”***.¹¹

En Colombia el Departamento Administrativo de la Función Pública, como entidad de la rama ejecutiva, ha desplegado esfuerzos para acompañar y apoyar a la Corte Constitucional y al Consejo de Estado, principales entidades de la rama judicial, en el diseño e implementación de acciones destinadas a la simplificación del lenguaje técnico y la posterior divulgación de algunas sentencias. Para tal fin ha utilizado formatos sencillos y alternativos como podcast e infografías.

Recientemente, el 28 de agosto de 2024, culminó un proyecto de fortalecimiento institucional entre la Corte Constitucional y el Gobierno de Alemania, que inició en el año 2020.

¹⁰ José Alfonso Suárez del Real y Aguilera. “Democratizar el lenguaje oficial”
<https://josealfonsosuarezdelreal.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/03/democratizar-el-lenguaje-oficial.pdf>

¹¹ Gobierno de España. “Guía de redacción judicial clara”
<https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/DocumentacionPublicaciones/InstListDownload/Gu%C3%ADa%20redacci%C3%B3n%20judicial%20clara.pdf>

Su objetivo principal fue la divulgación de la jurisprudencia, la mejora en la calidad y estandarización de la gestión, así como el cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales. Para lograrlo, se llevaron a cabo diferentes acciones como diálogos con jueces y funcionarios, intercambio de buenas prácticas y el fortalecimiento de habilidades en escritura jurídica. Además, se organizaron conferencias con expertos internacionales de España y la Corte Interamericana de Derechos Humanos centradas en la redacción clara de las decisiones judiciales¹².

En este sentido, la Fundación aprovecha la oportunidad para invitar al Congreso a implementar manuales o herramientas de buenas prácticas y directrices de lenguaje claro y sencillo para la elaboración y trámite de los proyectos de ley, actos legislativos y cumplimiento de las demás funciones, tal como se pretende en la rama ejecutiva y judicial.

Tercero, la iniciativa garantiza el buen gobierno y transparencia:

Se destaca que el artículo 5 del PL determina que la implementación de los formatos de lectura fácil será gradual y escalonada. En este sentido, las primeras instituciones obligadas a implementar estos formatos, serán la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Después de 12 meses, los Tribunales Administrativos y de Distrito Judicial deberán aplicar lo dispuesto en la iniciativa y, luego de 24 meses, se extenderá su uso a las demás instancias de las jurisdicciones, así como a las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales.

No obstante, las autoridades judiciales o administrativas que lo consideren conveniente podrán implementar anticipadamente los formatos de lectura fácil.

Asimismo, el artículo 7 de esta iniciativa señala que las entidades públicas deben promover el uso de un diseño centrado en la ciudadanía. El objetivo de esta medida es hacer más amigable, útil, y transparente la interacción de las personas con las instituciones y los procesos gubernamentales. Esto se logra mediante aplicativos y plataformas de fácil acceso y manejo, que permitan realizar diferentes trámites y procesos.

¹² Corte Constitucional. “La Corte Constitucional y la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ) cierra un proyecto que apoyó a la administración de justicia”
[https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-Corte-Constitucional-y-la-Cooperacion-Alemana-para-el-Desarrollo-\(GIZ\)-cierra-un-proyecto-que-apoyo-a-la-administracion-de-justicia-9859](https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-Corte-Constitucional-y-la-Cooperacion-Alemana-para-el-Desarrollo-(GIZ)-cierra-un-proyecto-que-apoyo-a-la-administracion-de-justicia-9859)

Especialmente, se busca mejorar la experiencia ciudadana en áreas como las consultas de pliegos de condiciones y contratos, la presentación de peticiones y quejas, la publicación de proyectos de decretos, el seguimiento y evaluación de políticas públicas, y el recaudo de tributos.

El Estado debe procurar transmitir, de forma clara y efectiva, la información sobre sus políticas públicas, programas, trámites, y procedimientos, a través de canales de comunicación efectivos y la implementación de acciones como la rendición de cuentas.¹³

En el año 2013, se emitió el documento de política pública CONPES 3785, que establece como una de sus prioridades proporcionar a los ciudadanos información en lenguaje claro y comprensible. El objetivo es que las personas tengan certeza sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que podrán resolver inquietudes y gestionar sus trámites.¹⁴

Al exigir que las autoridades administrativas y judiciales utilicen un lenguaje claro, el PL contribuye a prevenir posibles problemas o dificultades. La simplicidad del lenguaje reduce la opacidad, un elemento esencial para garantizar la transparencia en una administración pública responsable. Al estandarizar la forma como se comunican las decisiones y la información relevante, se fomenta que las instituciones consoliden procesos de rendición de cuentas de manera clara y accesible para todos.

De acuerdo con la encuesta de percepción ciudadana, realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), resulta preocupante que 9 de cada 10 colombianos consideren que la administración no se comunica de manera comprensible. Esto lo que evidencia es que la información sobre programas, trámites o servicios a cargo del Estado no se presenta en un lenguaje sencillo,¹⁵ por lo que es fundamental que las instituciones trabajen en mejorar la claridad de sus comunicaciones para garantizar que los ciudadanos pueden entender plenamente sus derechos y obligaciones, promoviendo un ambiente inclusivo, equitativo y eficiente.

¹³ Constitución: artículo 2

¹⁴ Documento CONPES 3785 del 09 de diciembre de 2013
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/CONPES%203785%20de%202013.pdf>

¹⁵ Departamento Administrativo de la Función Pública. “Función Pública ingresa a la Red de Lenguaje Claro de Colombia”
<https://www1.funcionpublica.gov.co/~funcionpublica/ingresa-a-la-red-de-lenguaje-claro-de-colombia#:~:text=%E2%80%A2->

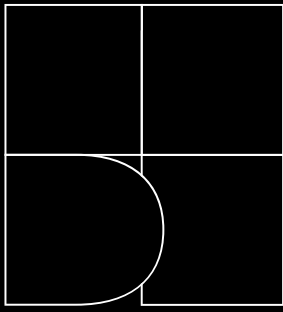
Por su parte el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha señalado que la implementación de un lenguaje claro tiene múltiples beneficios. Entre ellos se destacan la disminución de errores, la reducción de costos y cargas para los ciudadanos como para las entidades públicas. Además, al simplificar la comunicación se reduce la necesidad de intermediarios y se mejora la eficiencia en la gestión. Este tipo de lenguaje también promueve el ejercicio de rendición de cuentas, fortalece la transparencia en la administración pública y fomenta la participación ciudadana y la inclusión social.

En ese sentido, el DAFP ha liderado y acompañado a las entidades de la rama ejecutiva a través de la **"Estrategia de Lenguaje Claro"**, la cual busca facilitar el acceso efectivo de la población a la información pública y servicios prestados por las entidades públicas, asegurando los principios de eficiencia, eficacia, oportunidad y transparencia. El objetivo central de esta Estrategia es que la ciudadanía pueda encontrar la información que necesita y la entienda, independientemente de su condición socioeconómica, nivel educativo y origen étnico o territorial.

Esa Estrategia del DAFP contempla diversos recursos y herramientas, tales como capacitaciones, talleres, charlas de sensibilización, traducción de documentos a lenguaje simple (laboratorio de simplicidad), acceso guiado a cursos virtuales de lenguaje claro, entre otros.

El PL C-135, establece una nueva estrategia denominada **"Colombia Comprende lo Público"**, cuyos lineamientos debe expedirlos el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación. Esta estrategia tiene como objetivo que las entidades del Estado incorporen un lenguaje sencillo en sus actos administrativos, documentos, procesos, comunicaciones, trámites, servicios y procedimientos, así como en los esquemas de publicación y comunicación de la información.

FEDe. Colombia recomienda a los autores y ponentes que soliciten conceptos institucionales, organicen audiencias públicas y foros académicos que involucren a las entidades relacionadas con la iniciativa. De esta manera, se podrá elaborar un articulado que aproveche la experiencia acumulada en la implementación de estrategias similares y que aborde los retos, desafíos y problemas previamente identificados por entidades como el DAFP y el DNP.



Fundación
para el Estado
de Derecho

SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶

LUZ VERDE PARA LOS FORMATOS DE SENTENCIAS DE LECTURA FÁCIL Y LAS PRÁCTICAS DE LENGUAJE CLARO EN LA ADMINISTRACIÓN

(Primer reporte de tráfico)



✉ comunicaciones@fedecolombia.org

🌐 www.fedecolombia.org