



PCSJO26-58

Bogotá, D.C., 27 de enero de 2026

Doctor  
**RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN**  
Secretario  
Comisión Sexta Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Asunto:** Concepto proyecto de ley 147 de 2025 Cámara “*Por medio de la cual se establecen los Formatos de Sentencias de Lectura Fácil, se establecen medidas para promover y difundir el uso del Lenguaje Claro y se dictan otras disposiciones*”

Respetado Doctor Rodríguez Rincón,

En atención a su solicitud y acorde con las funciones previstas en las leyes 270 de 1996 y 2430 de 2024, el Consejo Superior de la Judicatura no prevé en su marco de competencias la realización de conceptos jurídicos a proyectos de ley y de Actos Legislativos. No obstante, en atención a la importancia que reviste la iniciativa legislativa del asunto y en desarrollo del principio de colaboración armónica de poderes públicos previsto en el artículo 113 constitucional, esta Corporación presenta las siguientes consideraciones bajo el alcance previsto en el artículo 28 de la ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, según el cual “*salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”.

Para tal cometido, se toma como fundamento el texto propuesto contenido en la ponencia para primer debate, radicado en la secretaría de la Comisión Sexta de la Cámara y anexo al oficio que acompaña su solicitud.

### 1. Trámite de la iniciativa

El proyecto de ley 147 de 2025 Cámara fue radicado el 30 de julio de 2025, con la autoría de las senadoras Angélica Lisbeth Lozano Correa, Ana Carolina Espitia Jerez, Andrea Padilla

Hoja 2 Oficio PCSJO26-58 del 27 de enero de 2026. Concepto proyecto de ley 147 de 2025 Cámara “Por medio de la cual se establecen los Formatos de Sentencias de Lectura Fácil, se establecen medidas para promover y difundir el uso del Lenguaje Claro y se dictan otras disposiciones”.

Villarraga, Ariel Fernando Ávila Martínez, Edwing Fabián Díaz Plata, Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, Jairo Alberto Castellanos Serrano, Jonathan Ferney Pulido Hernández, Julio Elías Chagüi Flórez, Julio Elías Vidal, Laura Esther Fortacho Sánchez, León Fredy Muñoz Lopera, Marcos Daniel Pineda García, Norma Hurtado Sánchez, Richard Humberto Fulantala Delgado, Robert Daza Guevara y las representantes a las Cámara Carolina Giraldo Botero, Catherine Juvinao Clavijo, Cristian Danilo Avendaño Fino, Duvalier Sánchez Arango, Gloria Liliana Rodríguez Valencia, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Julia Miranda Londoño, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Olga Lucía Velásquez Nieto, Wilmer Yair Castellanos Hernandez. Como ponente único fue designado el representante a la Cámara Jaime Raúl Salamanca Torres, integrante de la Comisión Sexta de la Cámara.

Esta iniciativa se encuentra pendiente de surtir primer debate.

## **2. Antecedentes**

El establecimiento y regulación de formatos de sentencia de lectura fácil ha sido el objeto de los proyectos de ley 089 de 2022 Senado, «Por medio de la cual se establece el formato de sentencias de lectura fácil y se dictan otras disposiciones», y el proyecto de ley 135 de 2023 Cámara, «Por medio de la cual se establecen los Formatos de Sentencias de Lectura Fácil, se establecen medidas para promover y difundir el uso del Lenguaje Claro y se dictan otras disposiciones»; este último pendiente de surtir su segundo debate en la plenaria de la Cámara. Estas propuestas comparten el objetivo de garantizar el acceso a la justicia mediante el uso de un lenguaje claro y sencillo —con párrafos breves e incluso recursos audiovisuales—, con el propósito de que cualquier ciudadano pueda comprender una decisión judicial y sus implicaciones, más allá del formato tradicional de la sentencia.

## **3. Análisis del proyecto de ley**

En términos generales, la presente propuesta normativa procura mejorar el acceso a la justicia, el cual constituye uno de los pilares estratégicos del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial. Por esta razón, la Corporación encuentra conveniente para el sistema judicial los avances orientados a la garantía efectiva del acceso a las decisiones judiciales por parte de menores de edad, personas con discapacidad, adultos mayores, ciudadanos en condición de analfabetismo o aquellos que no posean conocimientos jurídicos especializados, dentro del marco propio del ciclo de las políticas públicas.

Sin perjuicio de lo anterior, y considerando los avances del Consejo Superior de la Judicatura en la materia, esta Corporación —a través del oficio PCSJO22-521 del 9 de septiembre de 2022— respondió a la petición elevada por el Senador Carlos Fernando Mota con el fin de emitir un pronunciamiento respecto del Proyecto de Ley 089 de 2022 Senado.

En aquella ocasión se expusieron los fundamentos que justificaron su inconveniencia e inconstitucionalidad, los cuales constituyen el soporte para reiterar lo señalado en dicho momento, dado que el espíritu y las disposiciones de esa iniciativa, al igual que el proyecto de ley cuyo análisis nos ocupa, resultan sustancialmente coincidentes. En consecuencia, el presente documento desarrollará un análisis técnico basado en argumentos formales y de fondo para su debida consideración

#### **4. Consideraciones de forma – contenido estatutario**

La Constitución Política, la ley 5 de 1992 así como la jurisprudencia constitucional han definido los criterios materiales y formales a los que deben sujetarse las leyes ordinarias, estatutarias, marco y orgánicas, así como los Actos Legislativos. En el caso de las leyes ordinarias, su contenido no debe invadir las materias reservadas a las leyes especiales dado que estas últimas se promulgan siguiendo el trámite general previsto en los artículos 154 a 170 Superior, que constituyen la regla general. En consecuencia, el trámite legislativo de todo asunto que no sea de contenido estatutario u orgánico, deberá sujetarse a lo dispuesto para los proyectos ordinarios.

En lo que respecta a las materias susceptibles de regulación a través de las leyes estatutarias, el artículo 152 de la Constitución Política y el artículo 207 de la ley 5 de 1992 señalan que estas corresponden a: **a)** derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; **b)** Administración de Justicia; **c)** Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; **d)** instituciones y mecanismos de participación ciudadana; **e)** Estados de excepción y **f)** La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

Así mismo, el criterio formal de esta tipología normativa resulta más exigente que los establecidos para las leyes ordinarias, atendiendo a que las leyes estatutarias, por definición, son una extensión de la Constitución. Su función principal es desarrollar la regulación detallada de asuntos esenciales para el ordenamiento, delegando dicha precisión en el Congreso de la República bajo un rigor procedimental superior.

Por otra parte, en lo que respecta a su contenido, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia<sup>1</sup>, ha definido cinco criterios que permiten identificar si las disposiciones que integran una iniciativa legislativa contienen temas propios para las leyes estatutarias, a saber:

---

<sup>1</sup> Ver sentencias C-204 de 2019. MP. Alejandro Linares Cantillo; C-370 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-818 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-284 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; entre otras.

1. *Que efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental,*
2. *Que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo,*
3. *Que la normativa pretenda regular, de manera integral, estructural y completa, un derecho fundamental,*
4. *Que se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho; esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general del derecho, como elementos cercanos a su núcleo esencial y*
5. *Que verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber; es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho.*

Bajo estas consideraciones, la aprobación del proyecto implicaría una injerencia directa del legislador en la órbita de autonomía funcional de los jueces, al imponerles estructura, estilo, presentación e incluso el lenguaje para la elaboración de sus decisiones. Aunque se trate de un documento adicional, su equiparación en valor y efectos lo convierte en un acto procesal vinculante, tanto para las partes como para el propio funcionario judicial. Lo anterior comporta, necesariamente, que la propuesta legislativa deba tramitarse a la luz de la modificación de una modificación de la ley 270 de 1996, toda vez que afecta el núcleo esencial del derecho a la administración de justicia.

## **5. Consideraciones de fondo**

La iniciativa cuenta con once (11) artículos que comprenden su objeto (artículo 1), definiciones (artículo 2), formatos de providencias de lectura fácil (artículo 3), formatos de lectura fácil (artículo 4), alcance de los formatos de lectura fácil en las providencias judiciales (artículo 5), reglamentación (artículo 6), puesta en marcha (artículo 7), prácticas de lenguaje claro (artículo 8), uso de diseño centrado en la ciudadanía (artículo 9), aplicación basada en la evidencia (artículo 10), vigencia y derogatorias (artículo 11).

En primera medida, el estudio de la iniciativa legislativa parte de su contraste con los preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales, según los términos dispuestos en el artículo 228 de la Constitución Política: *"La administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones sean públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial"*.

Al respecto, es importante traer a colación el principio de independencia judicial contenido en el artículo 5 de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de Administración de Justicia) que señala: *"La Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia. Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o*

Hoja 5 Oficio PCSJO26-58 del 27 de enero de 2026. Concepto proyecto de ley 147 de 2025 Cámara "Por medio de la cual se establecen los Formatos de Sentencias de Lectura Fácil, se establecen medidas para promover y difundir el uso del Lenguaje Claro y se dictan otras disposiciones".

*jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias (...)"*

Sobre este principio, en la sentencia C-285 de 2016 la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

*"(...) la independencia judicial, entendida como la posibilidad del juez de aplicar el derecho libre de interferencias tanto internas como externas, y como presupuesto y condición del principio de separación de poderes y del derecho al debido proceso y de la materialización de los derechos fundamentales, constituye un principio esencial del ordenamiento superior (...)"*

Por lo anterior, se advierte que de convertirse en ley de la República, la iniciativa legislativa podría generar una afectación sustancial al principio de independencia judicial, consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley Estatutaria 270 de 1996. Ello obedece a que en distintos apartes del proyecto se impone a los jueces la obligación de elaborar, además de la providencia judicial tradicional, un formato adicional denominado "lectura fácil", el cual debe: (I) adaptarse e individualizarse a las condiciones particulares del destinatario, (II) privilegiar párrafos breves evitando tecnicismos y conceptos abstractos, y (III) incorporar recursos audiovisuales y sistemas de comunicación basados en signos, imágenes y ejemplos ilustrativos. Esta exigencia se extiende también a los autos interlocutorios.

En este sentido, según lo prevé el artículo 3 en sus literales *b* hasta el *h*, la aplicación de la propuesta obligaría a cada despacho a conocer a profundidad las necesidades y capacidades particulares de las partes o sujetos procesales, identificándolas y categorizándolas, a fin de elaborar el componente de la providencia judicial que ahora se les exigiría. Lo anterior podría dar lugar a interpretaciones ambiguas sobre el alcance y la forma de aplicación de los formatos de las providencias judiciales. Ello implicaría que cada despacho adopte criterios propios para su implementación, generando reinterpretaciones del contenido decisorio según el destinatario o las condiciones de lectura identificadas.

Esta situación no solo desvirtúa la finalidad de uniformidad que caracteriza a un formato, sino que también podría conducir a la coexistencia de versiones paralelas o duplicadas de una misma providencia judicial, con el consecuente riesgo de inconsistencias (en citas o menciones), inseguridad jurídica y dificultades en la identificación de lo resuelto por el juzgado y la materia prevalente de la decisión judicial.

Por otra parte, a partir de lo propuesto en el párrafo 1 del artículo 3 de la iniciativa legislativa *"para la elaboración del formato de lectura fácil el funcionario competente podrá hacer uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como las demás herramientas*

*tecnológicas que tenga a su disposición*", en virtud del cual resulta pertinente advertir la relevancia del uso ético, responsable y prudente de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la elaboración de los formatos de lectura fácil.

Si bien la norma habilitaría expresamente a los funcionarios competentes para apoyarse en herramientas tecnológicas (incluidas aquellas basadas en inteligencia artificial), dicha facultad no puede entenderse como una autorización para su utilización autónoma y apresurada, con el propósito de cumplir formalmente el mandato legal.

A criterio de esta Corporación, la implementación acelerada de estas tecnologías para la gestión e interpretación judicial, sin el debido control humano (o con apoyo de estudiantes de derecho como lo indica el proyecto de ley) y sin una comprensión adecuada de sus alcances y limitaciones puede introducir sesgos en la simplificación o reformulación del contenido de las providencias. Ello resulta especialmente sensible en un ámbito donde está comprometida la correcta transmisión de la decisión y su fundamentación jurídica; cualquier distorsión afectaría la coherencia del fallo, su sentido jurisprudencial y, en última instancia, la seguridad jurídica.

Igualmente, aunque el Consejo Superior de la Judicatura ya ha expedido lineamientos y protocolos para el uso ético de herramientas tecnológicas, se evidencia que el empleo intensivo de soluciones automatizadas sin respetar el principio de no sustitución de la racionalidad humana puede derivar en versiones divergentes de una misma providencia. En ese escenario, lejos de fortalecer el acceso a la justicia, se corre el riesgo de generar incertidumbre sobre el alcance de las decisiones, comprometiendo la confianza ciudadana en la función jurisdiccional.

En relación con el artículo 4, se debe indicar que su implementación crearía serias dificultades, toda vez que las actividades allí dispuestas implican un reproceso. Requerir que los jueces profieran dos documentos distintos que utilizan expresiones diferentes para describir un mismo objeto pone en riesgo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Esta dualidad afecta la certidumbre sobre los motivos y la resolución del litigio, abriendo la puerta a ambigüedades y a debates adicionales sobre cuál versión de la providencia debe prevalecer.

Esta circunstancia, además de comprometer la independencia judicial, afecta los principios de economía, eficacia y eficiencia procesales, al obligar a los despachos a duplicar esfuerzos y cargas administrativas de manera injustificada. Esto profundizaría el fenómeno de la mora judicial que ya afecta a la administración de justicia y que la ha obligado a implementar planes de descongestión debido a la sobrecarga laboral al interior de los despachos, pues lo que el proyecto de ley plantea es la creación de una actividad adicional que necesariamente una persona tendrá que realizar, dedicando tiempo y recursos para re-escribir, graficar, ilustrar o producir audiovisualmente una sentencia con criterios orientados a la satisfacción subjetiva del

Hoja 7 Oficio PCSJO26-58 del 27 de enero de 2026. Concepto proyecto de ley 147 de 2025 Cámara “Por medio de la cual se establecen los Formatos de Sentencias de Lectura Fácil, se establecen medidas para promover y difundir el uso del Lenguaje Claro y se dictan otras disposiciones”.

espectador-parte, ralentizando los procesos judiciales, por lo que se vislumbra la creación de un ritualismo innecesario y desgastante. No sería una solución que los estudiantes de derecho o judicantes apoyen dicha actividad, pues por su formación jurídica en proceso, no serían los idóneos para ejecutarla.

El Consejo Superior de la Judicatura ha reiterado en múltiples oportunidades la necesidad urgente de adoptar medidas orientadas a disminuir la congestión judicial y evitar su incremento. En distintos informes presentados al Congreso de la República, esta Corporación ha sido enfática en señalar el déficit estructural que enfrenta la oferta judicial frente a la creciente demanda de justicia. Esta situación exige, entre otras acciones, aumentar el número de funcionarios y empleados de la Rama Judicial y garantizar una adecuada distribución de las cargas laborales, lo que encuentra como agravante el recorte de \$700 mil millones de pesos al presupuesto de la Rama Judicial para la vigencia 2026.

En este contexto, el proyecto de ley bajo análisis introduce la obligación para los funcionarios judiciales de elaborar un formato adicional denominado “lectura fácil”, que además de la providencia judicial tradicional, requiere (i) incorporar recursos audiovisuales y sistemas de comunicación basados en signos, imágenes y ejemplos ilustrativos y (ii) adaptarse a las características de poblaciones específicas, como niñas, niños y adolescentes, comunidades étnicas y personas migrantes, entre otros. La imposición de este acto procesal adicional resulta contraria al objetivo de reducir la congestión judicial. Su implementación no solo incrementaría la presión laboral sobre los servidores judiciales, sino que podría generar un deterioro en la calidad y oportunidad de la administración de justicia. Los despachos tendrían que reorganizar sus esquemas de trabajo para cumplir con esta nueva exigencia, en detrimento del tiempo destinado a la función esencial de impartir justicia.

Debe advertirse además que los perfiles actuales de los cargos en la Rama Judicial no contemplan competencias específicas para la elaboración de formatos de lectura fácil, lo que implicaría una carga adicional significativa en términos de tiempo, esfuerzo y formación. Si se considera que este formato tendría el mismo valor y efectos que la providencia tradicional, la exigencia se torna aún más gravosa.

Bajo estas consideraciones, respetuosamente se invita al Honorable Congreso de la República a tener presente que el ordenamiento jurídico vigente ya contempla mecanismos para incentivar la elaboración de providencias judiciales comprensibles, sin necesidad de imponer formatos adicionales que puedan afectar la independencia judicial.

El artículo 55 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, modificado por el artículo 22 de la Ley 2430 de 2024, establece que las sentencias deben referirse a todos los hechos y asuntos planteados

en el proceso por los sujetos procesales y resalta la importancia de la pulcritud del lenguaje, la claridad, la precisión y la concreción. Estos elementos son factores esenciales en la evaluación cualitativa del servicio judicial. Esta disposición, por sí misma, constituye un incentivo para que los jueces redacten providencias claras, sin interferir en su autonomía. Así mismo, el numeral 5 del artículo 153 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, modificado por el artículo 76 de la ley 2430 de 2024, establece como deber de los funcionarios y empleados judiciales *"utilizar, dentro de las actuaciones judiciales y en su relación con los usuarios un lenguaje que les permita comprender el alcance de los procedimientos y decisiones judiciales"*.

Igualmente, el artículo 64 del proyecto de ley dispone que *"Por razones de pedagogía jurídica, los funcionarios de la rama judicial podrán informar sobre el contenido y alcance de las decisiones judiciales. Tratándose de corporaciones judiciales, las decisiones serán divulgadas por conducto de sus presidentes"*. Al respecto, se considera que esta propuesta **ya se encuentra integrada** en los alcances de la normativa vigente. Lo anterior, sumado a los esfuerzos administrativos que la Rama Judicial ha adelantado en los últimos años, demuestra que ya existen mecanismos para la aplicación de dichas disposiciones en el ejercicio cotidiano de los despachos judiciales, haciendo innecesaria una nueva regulación sobre la materia.

En este mismo sentido, en los casos en que la intervención de abogado es obligatoria, los profesionales del derecho ya tienen el deber legal de informar con claridad el contenido de las providencias, conforme al artículo 37 de la Ley 1123 de 2007 (Código Disciplinario del Abogado, modificada por la Ley 2094 de 2021). Este deber garantiza que las partes comprendan las decisiones judiciales sin necesidad de imponer formatos adicionales que saturen la función jurisdiccional.

Por lo anterior, la propuesta legislativa desconoce el derecho de postulación que ejercen los abogados, pues son los abogados los llamados a asistir a sus clientes en el análisis y comprensión de lo decidido por el juez. La iniciativa pretende despojar al derecho de su lenguaje técnico y de conceptos abstractos que, en la gran mayoría de los casos, son indispensables para la elaboración de teorías y estrategias jurídicas. Estas abstracciones representan realidades que solo son comprensibles a través del intelecto y son propias de la naturaleza de la práctica jurídica, tanto para litigantes como para jueces. Toda profesión u oficio posee tecnicismos y conceptos imprescindibles para el desarrollo y el entendimiento de su disciplina; pretender su eliminación compromete la precisión y la profundidad que la justicia requiere.

En relación con el artículo 5 de la propuesta se destaca que el Plan de Formación de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" para la vigencia 2025 y 2026, aprobado por el Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo PCSJA25-12285 del 12 de marzo de 2025 incluye como

Hoja 9 Oficio PCSJO26-58 del 27 de enero de 2026. Concepto proyecto de ley 147 de 2025 Cámara "Por medio de la cual se establecen los Formatos de Sentencias de Lectura Fácil, se establecen medidas para promover y difundir el uso del Lenguaje Claro y se dictan otras disposiciones".

uno de los ejes estratégicos integrado de manera transversal a todas las actividades del Plan de formación el de *"La implementación de una Justicia con lenguaje claro"*.

Asimismo, en cumplimiento de su misión como centro de formación continua de la Rama Judicial, en los últimos años y bajo el liderazgo de la Escuela Judicial se han desarrollado seminarios regionales, ciclos de videoconferencias, cursos presenciales y otras actividades académicas orientadas a las distintas especialidades, con el objetivo de promover el uso del lenguaje claro. De igual manera, el Plan de Formación vigente contempla talleres específicos sobre la estandarización de sentencias, los cuales se han implementado con funcionarios y empleados de cada especialidad.

La estandarización de las sentencias contribuye significativamente a la capacitación judicial, ya que una estructura y terminología homogénea permite unificar criterios y emplear un lenguaje claro. Esto facilita que los servidores judiciales en formación comprendan la estructura lógica, el razonamiento jurídico y los elementos esenciales de una sentencia.

Este propósito exige un compromiso conjunto, no solo por parte de los servidores judiciales, sino también de todos los actores del sistema, cuyos aportes son fundamentales para materializar un equilibrio real entre la técnica jurídica y la responsabilidad comunicativa.

En cuanto al artículo 9, que contempla la mejora de la «experiencia de usuario e interfaz de los aplicativos», se advierte que su implementación podría derivar en soluciones tecnológicas fragmentadas o desarrollos paralelos que no se integren armónicamente con los sistemas existentes. Lo anterior incrementaría la carga operativa, los costos de ejecución y el riesgo de inconsistencias en el acceso a la información judicial. Bajo ese contexto, la exigencia propuesta se convertiría en un obstáculo práctico en lugar de un facilitador efectivo, ralentizando la labor de los operadores judiciales.

Por las razones expuestas, se concluye que la medida, aunque persigue un fin loable, generaría repercusiones negativas sobre la celeridad procesal y la autonomía judicial. Si bien el objetivo de facilitar la comprensión de las decisiones es legítimo, imponer un formato adicional compromete la eficiencia del sistema y la seguridad jurídica. En consecuencia, se recomienda evaluar alternativas que permitan alcanzar dicho propósito sin agravar la congestión existente, fortaleciendo para ello las herramientas y políticas que la Rama Judicial ya ha puesto en marcha.

Cordialmente,

  
**JORGE ENRIQUE VALLEJO JARAMILLO**  
Presidente