



JUSTICIA



Grado de independencia judicial*. Puesto entre 140 países (donde 1 indica un país con mayor independencia judicial).

Nota: * De acuerdo con el Foro Económico Mundial, la independencia judicial se define como el grado de imparcialidad de los jueces. Fuente: WEF (2015).



Un sistema judicial ineficiente y de baja calidad, que además no otorgue seguridad a sus ciudadanos, es uno de los principales obstáculos para lograr incrementos sostenibles en productividad y en crecimiento económico. En particular, el bajo cumplimiento de contratos y la incertidumbre sobre derechos de propiedad –síntomas de un pobre desempeño de la justicia de un país– desincentivan la inversión y explican en cierta medida los rezagos en desarrollo económico de los países (North, 1990).

En este sentido, resulta alarmante la percepción que hoy en día se tiene sobre la justicia colombiana, la cual es vista como poco eficiente, altamente congestionada, de baja calidad, con un acceso limitado y con retos importantes en términos de transparencia y credibilidad. Esta percepción se ha visto exacerbada por los escándalos mediáticos que la rama judicial ha suscitado durante el último año. Todo lo anterior es especialmente problemático ante un escenario de eventual posconflicto, donde la justicia está llamada a jugar un papel fundamental.

Si bien ha habido varios intentos por abordar estas problemáticas –por ejemplo, a través de la Reforma de Equilibrio de Poderes recientemente aprobada por el Congreso, y la reforma del Código General del Proceso (CGP)–, aún no existe una respuesta contundente por parte del Gobierno nacional a muchos de los problemas estructurales de la justicia colombiana. Esto se explica, en parte, por la baja capacidad de implementación de estas estrategias.

Sin abordar el tema desde un punto de vista legal, sino desde una perspectiva de desarrollo económico, el

presente capítulo pretende analizar la justicia colombiana¹ a la luz de tres temas interrelacionados que resultan clave para la competitividad del país: i) percepción y credibilidad de la rama judicial; ii) eficiencia en la gestión de la justicia; y iii) calidad de la justicia. Para cada uno de estos temas se hace un diagnóstico general, una revisión de las respuestas a estos dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND) y una serie de recomendaciones encaminadas a mejorar el funcionamiento de la justicia en Colombia.



PERCEPCIÓN Y CREDIBILIDAD DE LA RAMA JUDICIAL

2015-2016

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

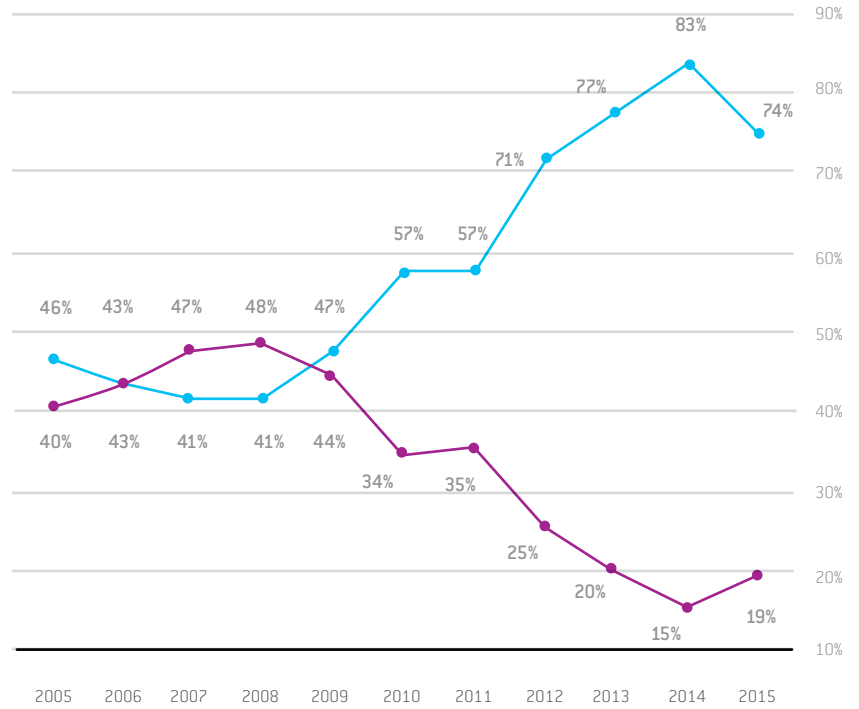
UNO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AQUEJAN A LA JUSTICIA COLOMBIANA ES LA POCA CREDIBILIDAD QUE TIENE EL SISTEMA JUDICIAL ENTRE LOS CIUDADANOS. LO ANTERIOR SE REFLEJA EN LA ENCUESTA HECHA POR GALLUP, LA CUAL REVELA QUE LA IMAGEN DESFAVORABLE DEL SISTEMA JUDICIAL HA AUMENTADO DE MANERA DRAMÁTICA EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS, LLEGANDO A 74%.

Gráfico 1. Porcentaje de encuestados que tienen una opinión favorable o desfavorable del sistema judicial colombiano 2005-2015*.



*Los datos corresponden a las encuestas hechas el mes de diciembre de cada año, excepto para el 2015, año en el que se tomaron los datos del mes de junio.

Fuente: Gallup (2015).



LOS RESULTADOS ANTERIORES ESTÁN EN LÍNEA CON LA PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN QUE AQUEJA AL APARATO JUDICIAL DEL PAÍS. COLOMBIA HA VUELTO A LOS ALTOS NIVELES DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN LA JUSTICIA DE HACE DIEZ AÑOS.

Gráfico 2. Percepción de la corrupción en la rama judicial 2005-2013 (de 1 a 5, donde 5 significa mayor percepción de corrupción).



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción (2013).

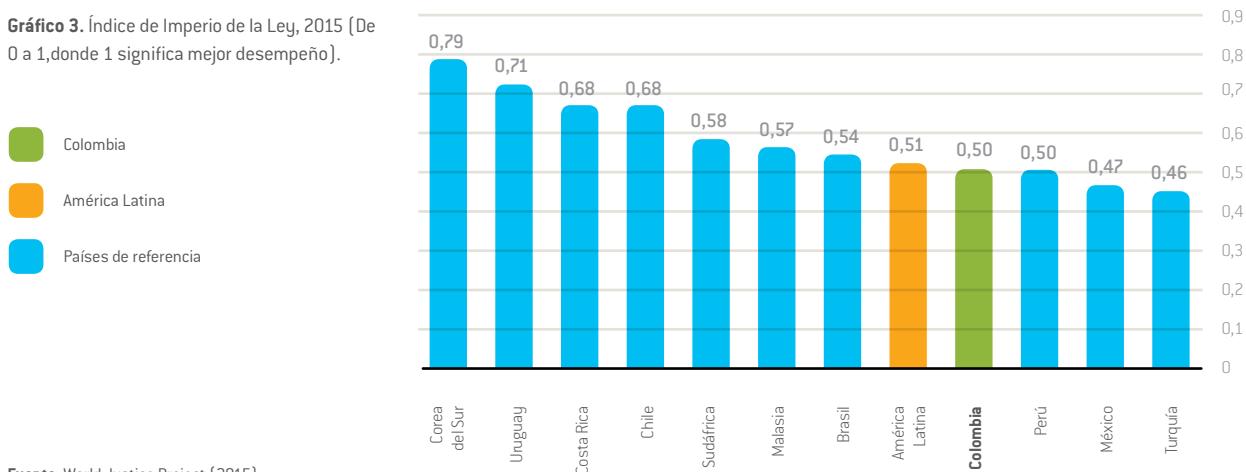
CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

PERCEPCIÓN Y CREDIBILIDAD DE LA RAMA JUDICIAL



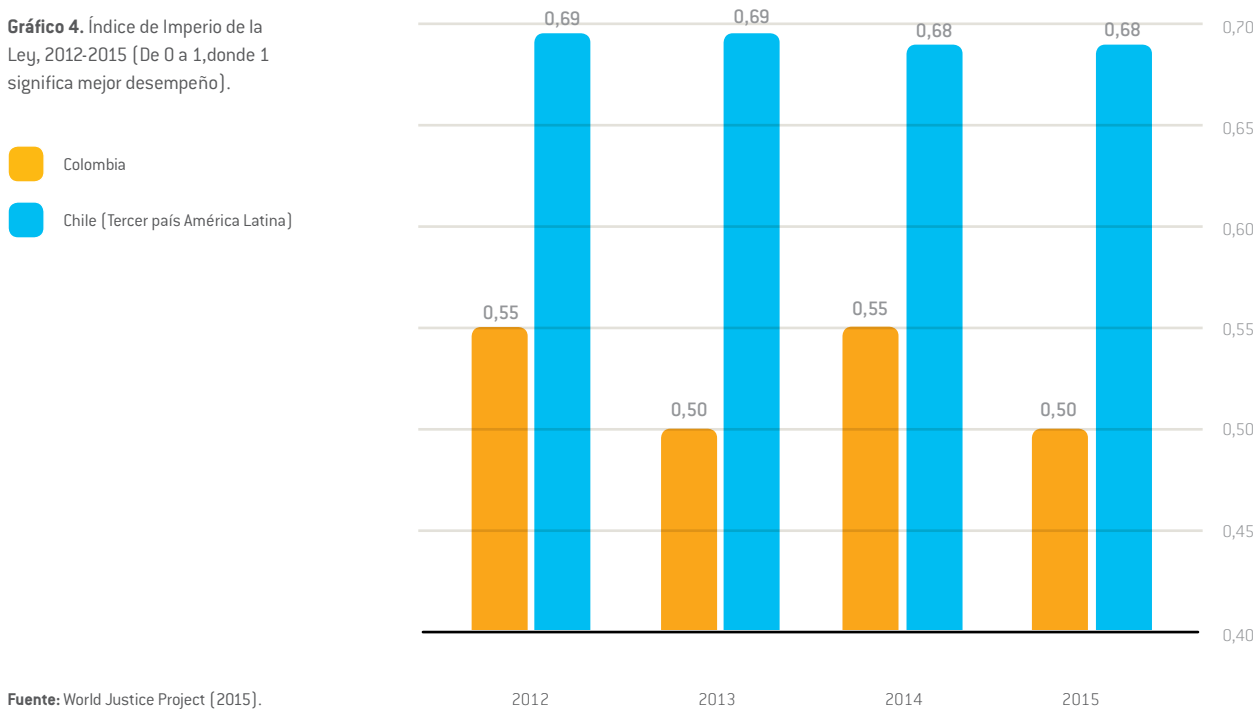
POR SU PARTE, EL INDICADOR DE IMPERIO DE LA LEY CALCULADO POR EL *WORLD JUSTICE PROJECT*² MUESTRA LOS REZAGOS QUE TIENE EL SISTEMA JUDICIAL COLOMBIANO EN TÉRMINOS DE SU CREDIBILIDAD Y DE SU CAPACIDAD PARA HACER CUMPLIR LAS NORMAS, LO QUE UBICA EL PAÍS INCLUSO POR DEBAJO DEL PROMEDIO LATINOAMERICANO (GRÁFICO 3). MÁS AÚN, A LO LARGO DEL TIEMPO EL PAÍS NO HA AVANZADO EN ESTE INDICADOR (GRÁFICO 4).

Gráfico 3. Índice de Imperio de la Ley, 2015 (De 0 a 1, donde 1 significa mejor desempeño).



Fuente: World Justice Project (2015).

Gráfico 4. Índice de Imperio de la Ley, 2012-2015 (De 0 a 1, donde 1 significa mejor desempeño).



Fuente: World Justice Project (2015).



PERCEPCIÓN Y CREDIBILIDAD DE LA RAMA JUDICIAL

EL PND CUENTA CON POCAS ESTRATEGIAS ENCAMINADAS A MEJORAR LA CREDIBILIDAD DE LA JUSTICIA. ADEMÁS, NO SE TRAZAN METAS CUANTITATIVAS, NI SON CLAROS LOS RESPONSABLES O LOS MECANISMOS A TRAVÉS DE LOS CUALES SE VAN A LOGRAR DICHAS METAS PARA EL AÑO 2018. ASÍ MISMO, PARA TODOS LOS TEMAS TRATADOS EN ESTE CAPÍTULO, SE HACE NECESARIO GARANTIZAR LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS ACCIONES QUE CONTEMPLA EL PND Y AQUELLAS QUE SE ENCUENTRAN EN EL PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO LA RAMA JUDICIAL 2015-2018², DE MANERA QUE EXISTA UNA MAYOR COORDINACIÓN ENTRE LAS RAMAS EJECUTIVA Y JUDICIAL EN ESTOS TEMAS.

Cuadro 1. Principales metas / estrategias en el PND relacionadas con credibilidad de la justicia.

Indicador	Comentarios
Fortalecimiento y certificación en materia de producción de estadísticas del Sistema de Justicia. Diseño y actualización de un sistema de indicadores básicos del sistema judicial.	El sistema de información estadística de la gestión de la rama judicial tiene rezagos en su implementación, pues se estima que para 2014 este proyecto tenía un avance del 37%, a pesar de que la ejecución de recursos del mismo se encontraba en 73%. Se debe entonces redoblar esfuerzos para alcanzar las metas propuestas.
Implementación de un observatorio de la justicia que permita contar con análisis, estudios y recomendaciones para la política judicial y el fortalecimiento del sistema de justicia.	Es importante definir mecanismos y responsables directos para la implementación de este observatorio.
Transparencia, rendición de cuentas y Plan Anticorrupción para la Administración de Justicia.	Esta estrategia apunta en la dirección correcta, teniendo en cuenta la percepción de corrupción en la justicia. Sin embargo, la definición de la estrategia es aún muy vaga, pues no se establecen mecanismos, responsables o estándares concretos de transparencia a los que se espera llegar en el 2018.



RECOMENDACIONES EN MATERIA DE CREDIBILIDAD DE LA JUSTICIA

En primer lugar, se recomienda incluir actores externos a la rama judicial en el Consejo de Gobierno Judicial, órgano que reemplaza la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Lo anterior es necesario pues –sin ánimo de comprometer la autonomía de la rama judicial– las voces externas pueden hacer control y seguimiento sobre la labor de este Consejo, lo que fomenta la transparencia y evita el llamado *corporativismo judicial* (Uprimny, 2015). Si bien la Reforma de Equilibrio de Poderes deja abierta la posibilidad de que abogados en ejercicio y la academia participen como invitados en reuniones del Consejo de Gobierno Judicial, su presencia no es permanente, ni se especifican los temas para los cuales deben ser convocados estos actores.

En este sentido, una manera para incluir estos actores en este órgano es a través de la Ley Estatutaria que se debe presentar para desarrollar el acto legislativo

de la Reforma de Equilibrio de Poderes. En dicha Ley se podría hacer obligatoria la presencia de actores externos de la rama judicial en el Consejo. Además de esto, se debe velar para que la selección de los tres miembros permanentes del Consejo sea completamente transparente, garantizando que dichos miembros cumplan los requisitos técnicos exigidos.

En segundo lugar, se debe fomentar la rendición de cuentas del Consejo de Gobierno Judicial, pues en la mencionada Reforma de Equilibrio de Poderes no se hace explícita la necesidad de que este órgano haga una rendición de cuentas periódica, lo cual puede comprometer su transparencia. Por lo tanto, se sugiere incluir en la Ley Estatutaria una periodicidad, al menos anual, de rendición de cuentas de este Consejo, así como los temas que debe tratar la rendición de cuentas.

Como tercera medida, y en línea con el PND, se recomienda crear en el corto plazo un observatorio de la jus-

ticia que cuente con estadísticas completas y actualizadas sobre la gestión de todo el sistema de justicia y que incluya una batería de indicadores de seguimiento a las metas planteadas en el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018. La creación de este observatorio debe ser prioritaria, en especial si se tiene en cuenta que –a pesar de los esfuerzos recientes del Ministerio de Justicia y del Derecho (Minjusticia) en la compilación de estadísticas judiciales, y de que hace más de 15 años existe la obligación de crear un sistema único de estadísticas judiciales⁴– no hay avances satisfactorios en este frente.

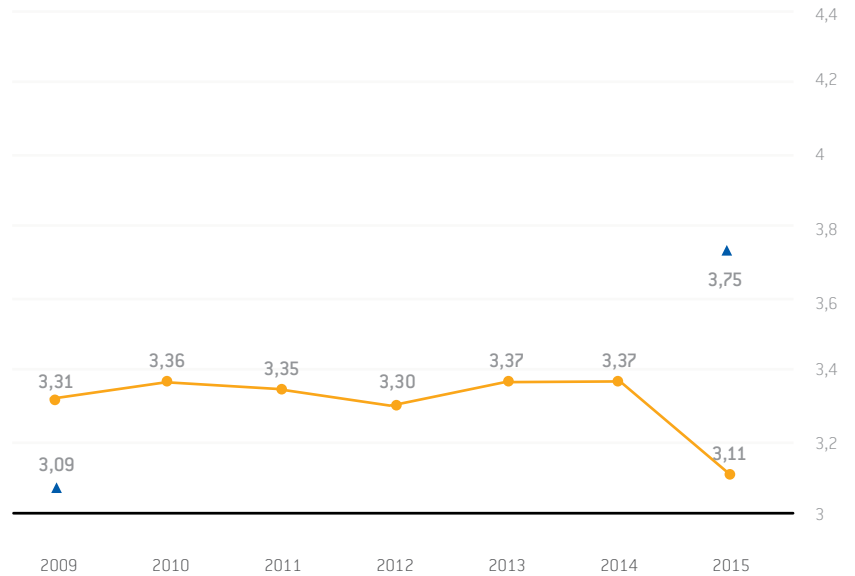
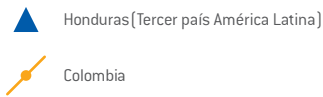
En este sentido, se sugiere que el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) sea el encargado de administrar el observatorio y, en general, de producir todas las estadísticas de la Rama Judicial, de manera que exista una mayor verificación, independencia y transparencia sobre esta información.



EFICIENCIA EN LA JUSTICIA

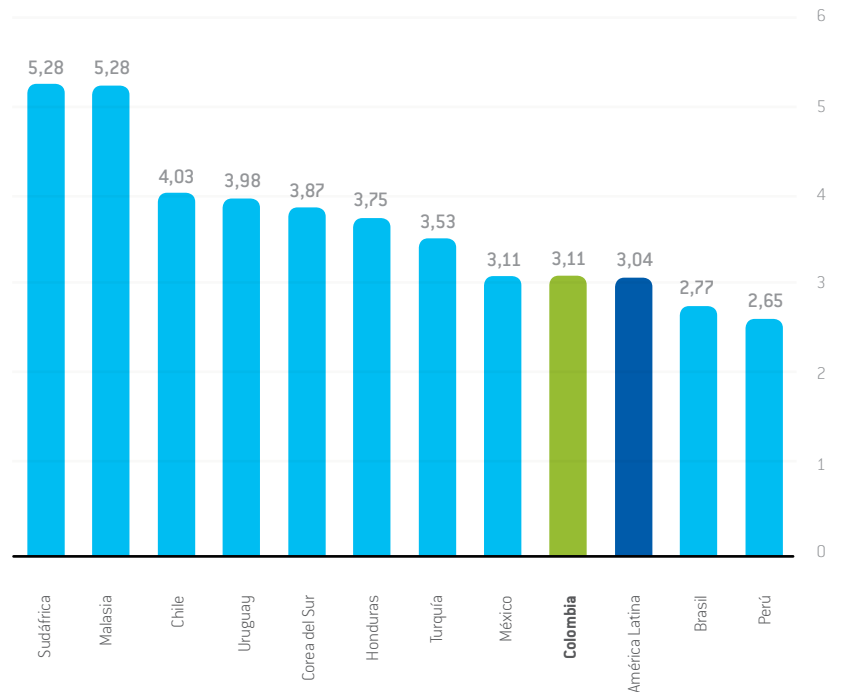
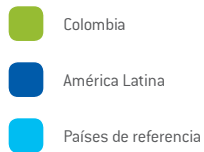
EL MARCO LEGAL COLOMBIANO PARA RESOLVER DISPUTAS EN EL SECTOR PRIVADO SE PERCIBE COMO INEFICIENTE. DICHA PERCEPCIÓN NO HA MEJORADO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS (GRÁFICO 5). EN CONSECUENCIA, A PESAR DE QUE COLOMBIA SUPERA EL PROMEDIO LATINOAMERICANO, LA JUSTICIA COLOMBIANA ESTÁ LEJOS DE SER LÍDER REGIONAL EN MATERIA DE EFICIENCIA (GRÁFICO 6).

Gráfico 5. Eficiencia en el marco legal para resolver disputas 2009-2015.



Fuente: WEF (2015).

Gráfico 6. Eficiencia en el marco legal para resolver disputas, 2015.



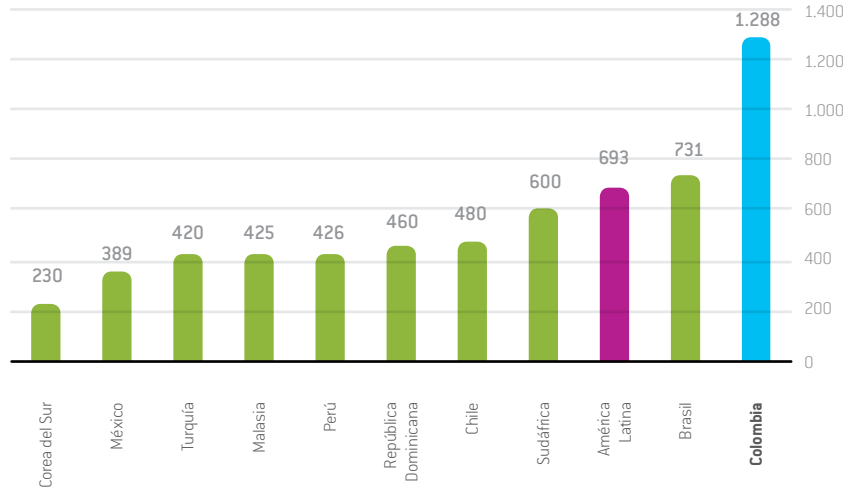
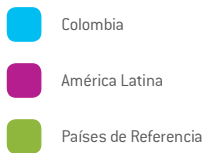
Fuente: WEF (2015).

EFICIENCIA EN LA JUSTICIA



LOS RETOS EN EFICIENCIA DEL APARATO JUDICIAL COLOMBIANO SON EVIDENTES AL OBSERVAR EL NÚMERO DE DÍAS QUE SE TOMA LA JUSTICIA PARA RESOLVER DISPUTAS CONTRACTUALES. MIENTRAS EN COLOMBIA SE NECESITAN 1.288 DÍAS PARA HACER CUMPLIR UN CONTRATO –LO EQUIVALENTE A TRES AÑOS Y MEDIO– EL PROMEDIO LATINOAMERICANO ES DE 693 DÍAS, Y EN PAÍSES COMO MÉXICO, PERÚ Y CHILE ESTA CIFRA NO SUPERA 500 DÍAS (GRÁFICO 7)⁵. EN ESTE CONTEXTO, SI PARA EL 2032 COLOMBIA QUIERE POSICIONARSE COMO EL TERCER PAÍS LATINOAMERICANO EN ESTA DIMENSIÓN, NECESITARÍA REDUCIR EN LOS PRÓXIMOS 18 AÑOS LOS DÍAS PARA CUMPLIR CONTRATOS EN 973⁶, META QUE PARECERÍA BASTANTE AMBICIOSA (GRÁFICO 8).

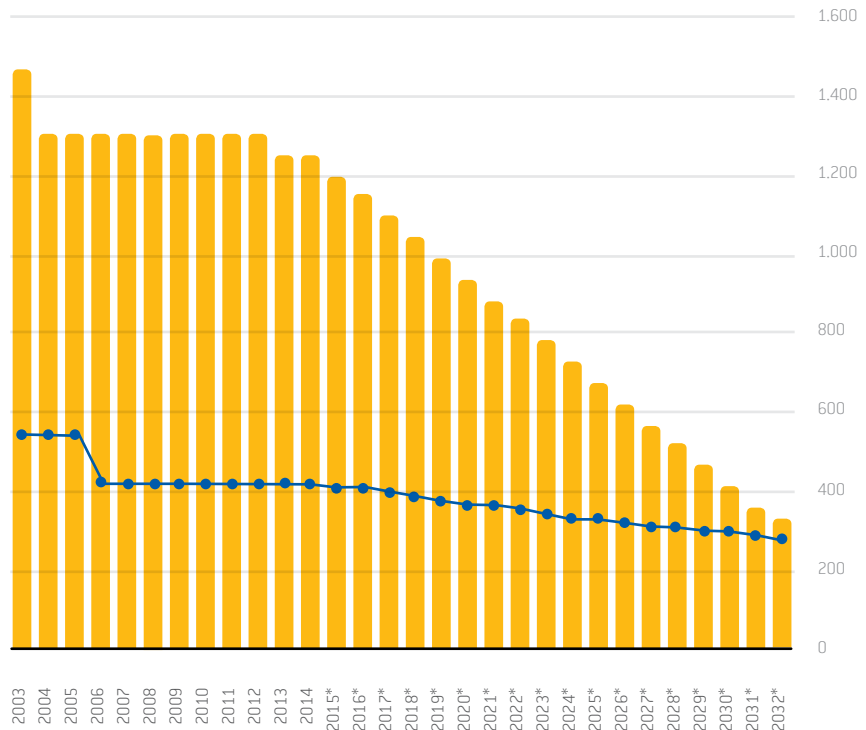
Gráfico 7. Número de días para hacer cumplir un contrato, 2014 [1].



[1] Aunque la Corporación Excelencia en la Justicia cuenta con estimaciones de tiempos procesales, arrojando resultados diferentes por área, se insiste en utilizar el indicador Doing Business del Banco Mundial, en la medida en que permite la comparación internacional.

Fuente: Doing Business.

Gráfico 8. Número de días para hacer cumplir un contrato 2003-2032.



*Datos proyectados bajo la visión de que Colombia sea el tercer país de América Latina en esta dimensión.

Fuente: Doing Business.



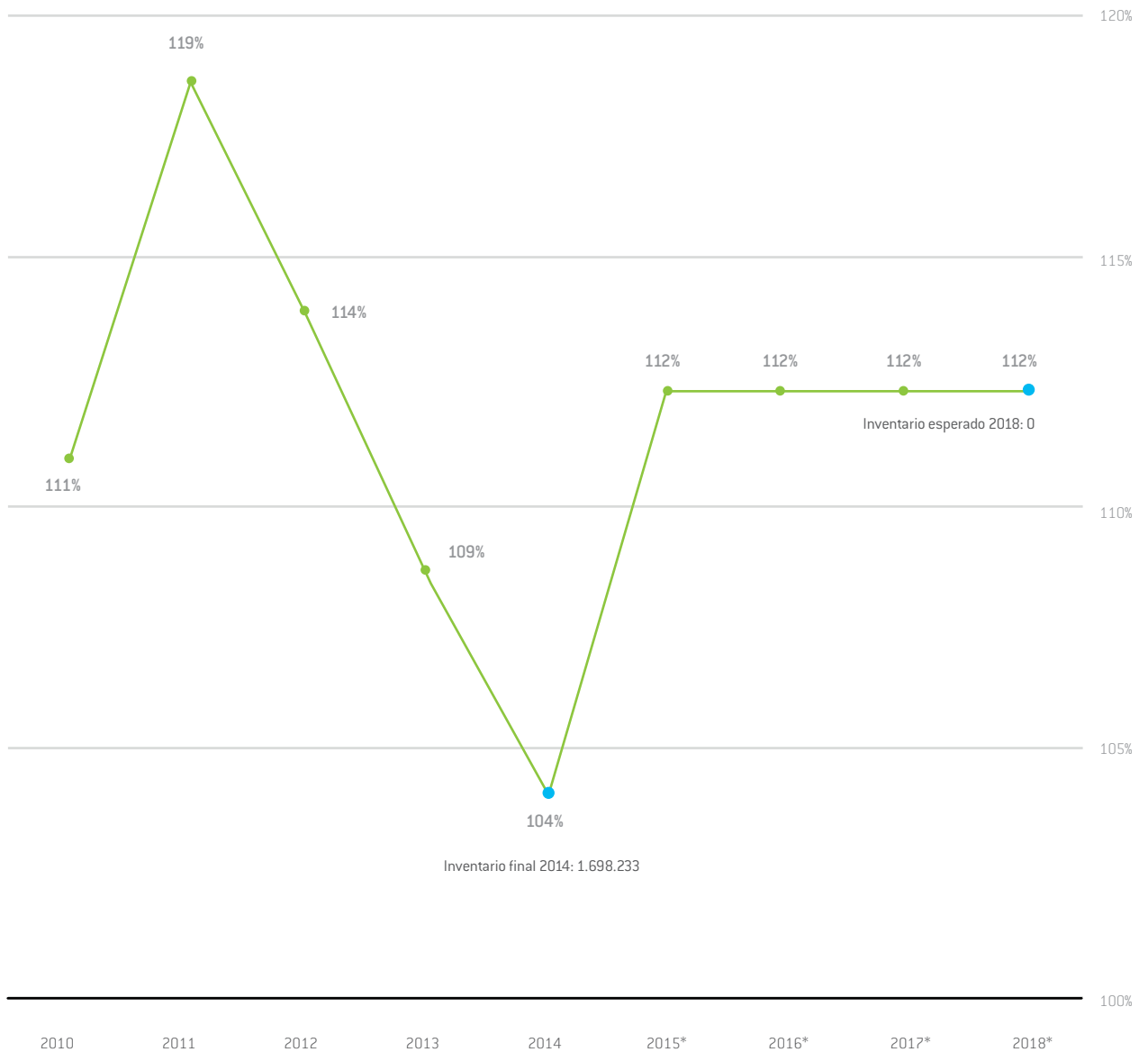
EFICIENCIA EN LA JUSTICIA

2015-2016

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

PARA EL AÑO 2014, LA RAMA JUDICIAL REGISTRÓ UN ÍNDICE DE EVACUACIÓN PARCIAL⁷ (IEP) DEL 104%, LO CUAL INDICA QUE POR CADA 100 CASOS QUE INGRESAN AL SISTEMA, SE EVACÚAN 104. AUNQUE ESTE ÍNDICE PARECERÍA ADECUADO, ES MENOR A LOS VALORES REGISTRADOS EN EL ÚLTIMO CUATRIENIO Y NO ES SUFICIENTE PARA TENER UNA JUSTICIA TOTALMENTE AL DÍA EN EL 2018, LO CUAL REQUERIRÍA CONTAR, EN PROMEDIO, CON UN IEP DE 112% EN LOS PRÓXIMOS CUATRO AÑOS.

Gráfico 9. Índice de evacuación parcial 2010-2018.



*Datos proyectados para contar con una justicia al día en 2018.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

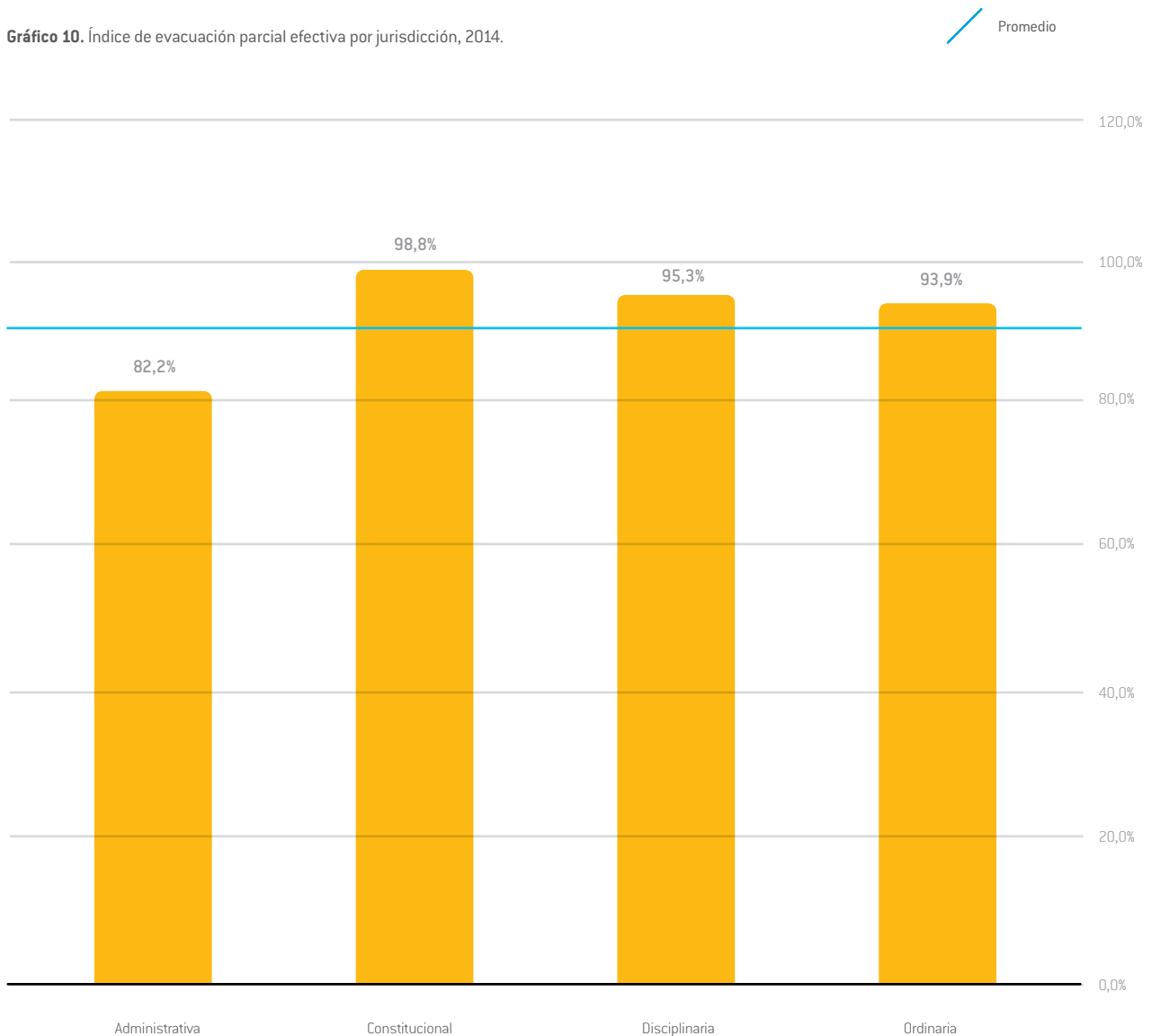
CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

EFICIENCIA EN LA JUSTICIA



AL OBSERVAR EL ÍNDICE DE EVACUACIÓN PARCIAL EFECTIVA (IEPE) –QUE TIENE EN CUENTA ÚNICAMENTE LA DEMANDA NUEVA DE JUSTICIA Y LOS PROCESOS EVACUADOS POR SU CULMINACIÓN⁸–, ES EVIDENTE QUE EXISTE UN RETO EN TODAS LAS JURISDICCIONES PARA PODER RESPONDER TOTALMENTE A LA CRECIENTE DEMANDA EN LA JUSTICIA. EN PARTICULAR, SE OBSERVA QUE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CUENTA CON UN IEPE RELATIVAMENTE BAJO.

Gráfico 10. Índice de evacuación parcial efectiva por jurisdicción, 2014.



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.



EFICIENCIA EN LA JUSTICIA

SI BIEN EL PND INCLUYE ALGUNOS ELEMENTOS QUE APUNTARÍAN A MEJORAR LA EFICIENCIA EN LA JUSTICIA PARA EL AÑO 2018, ESTAS ESTRATEGIAS NO PARECEN RESPONDER A LAS NECESIDADES DE CORTO PLAZO DE LA JUSTICIA EN TÉRMINOS DE EFICIENCIA Y DESCONGESTIÓN, NI RESPONDEN DE MANERA DIRECTA A PROBLEMAS ESPECÍFICOS EN LA GESTIÓN DE LA RAMA JUDICIAL ABORDADOS ANTERIORMENTE. PARTICULARMENTE, MUCHAS ESTRATEGIAS CONSISTEN EN PLANES Y PROGRAMAS DE UN ALCANCE MUY AMPLIO, QUE EVENTUALMENTE PODRÍAN MOSTRAR RESULTADOS TAN SÓLO EN EL MEDIANO Y EL LARGO PLAZO.

Cuadro 2. Principales metas / estrategias en el PND relacionadas con eficiencia en la justicia.

Indicador	Línea Base [2013]	Meta 2018	Comentarios
Implementación de programas como Justicia En Línea, Cultura Digital en línea, y Expediente Digital en Línea.	x	x	A pesar de que las estrategias acá mencionadas coinciden con algunas recomendaciones que ha hecho el Consejo Privado de Competitividad en el pasado, así como con elementos del Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial aprobado desde el 2012 y del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018, existen rezagos importantes en la implementación de TIC en la Justicia; en particular en lo relacionado con el expediente digital en línea.
Creación del Plan Decenal del Sistema de Justicia por parte del Minjusticia.	x	x	El Plan Decenal del Sistema de Justicia debería tomar como punto de referencia el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018, que ya contiene algunos pilares sobre los cuales debe trabajar el sector. Además, dado que en el PND se da un plazo de dos años para la creación del Plan Decenal, este no responde a las necesidades de corto plazo que tiene la rama judicial.
Casos tramitados por los ciudadanos ante conciliadores en derecho y en equidad.	107.938	110.000	La meta parece quedarse corta si se tiene en cuenta que en la jurisdicción ordinaria se tramitan más de dos millones de casos. La meta, en vez de enfocarse en el número de casos, debería apuntar a aumentar la participación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) en el total de conflictos, pues de acuerdo con la información del PND, los casos tramitados ante conciliadores equivale a alrededor de 5% del total de casos de la jurisdicción ordinaria.

EFICIENCIA EN LA JUSTICIA



Cuadro 2. Continuación principales metas / estrategias en el PND relacionadas con eficiencia en la justicia.

Indicador	Línea Base (2013)	Meta 2018	Comentarios
Implementación del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018.	x	x	La implementación de este Plan se debería alinear con las acciones del Plan Decenal de Justicia previamente mencionado. Así mismo, se deberían priorizar acciones dentro del Plan Sectorial encaminadas a mejorar la eficiencia, tales como la Política Tecnológica y la Política de Rediseño Organizacional, entre otras.
Apoyo desde el Gobierno nacional a la Rama Judicial en la implementación de ajustes a los modelos de gestión que permitan aumentar la eficacia y la eficiencia de la administración de justicia, con el fin de avanzar en la conversión gradual de cargos de descongestión en cargos permanentes.	x	x	Si bien esta medida apunta a la reducción de la congestión en la rama, no considera otro tipo de estrategias que podrían resultar igual o más efectivas, como lo es la política pública de especialización judicial y la difusión de los MASC.
Implementación de un expediente digital para los procesos jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades.	x	x	Existen avances en este frente, pues la Superintendencia de Sociedades viene trabajando en un piloto de litigio en línea, el cual permite llevar a cabo la gestión y el seguimiento de los procesos judiciales en un ambiente digital. Dicho piloto ya se encuentra en fase de implementación y podría servir como experiencia para otras entidades del Estado.

Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en PND 2014-2018.

RECOMENDACIONES EN MATERIA DE EFICIENCIA DE LA JUSTICIA

Recomendaciones para mejorar la gestión judicial

Como primera medida, el Consejo Privado de Competitividad (CPC) vuelve a insistir en la necesidad de implementar una estrategia ambiciosa de adopción de TIC en la justicia, estrategia que, además de estar consignada en el PND, se incluye en el

Plan Sectorial de Desarrollo la Rama Judicial 2015-2018 y se viene implementando a paso muy lento. Lo anterior a pesar de la existencia de un Plan Estratégico Tecnológico desde el año 2012. De manera puntual, se requiere en el corto plazo la creación del expediente digital judicial que, además de hacer más eficiente la interacción del ciudadano con la rama judicial, puede acelerar la evacuación de procesos y resolver los problemas de archivo de la rama.

Por otro lado, se sugiere buscar mecanismos para agilizar los trámites de tutela en el país. Sin ánimo de menoscabar una de las herramientas más poderosas para acercar a los ciudadanos a la justicia, como lo es la tutela, se podrían establecer mecanismos que apunten a racionalizar el uso de este instrumento y a descongestionar los ingresos por tutelas. En este sentido se destaca la expedición del Decreto 1834 de 2015, que establece la facultad de acumulación de tutelas in-



EFICIENCIA EN LA JUSTICIA

terpuestas por múltiples demandantes, es decir, habilita la posibilidad de que se acumulen en una sola decisión casos similares. Así mismo, valdría la pena evaluar la creación de jueces especializados para la resolución de tutelas⁹, de manera que las tutelas no interrumpan el flujo de trabajo de jueces de cada jurisdicción.

Como tercera medida, el CPC considera necesario tomar medidas para acelerar la implementación del código general del proceso (CGP), el cual tiene como uno de sus objetivos principales mejorar la celeridad de los procesos, y que efectivamente ha logrado reducir en cierta medida el inventario de la rama judicial (Consejo Superior de la Judicatura, 2014). Resulta preocupante que en el año 2014 se haya suspendido el cronograma de implementación del CGP, a pesar de que para ese mismo año se esperaba tener finalizado todo lo relacionado con modelos de gestión e infraestructura de los despachos judiciales. Por tanto, se debe dejar en manos del Consejo de Gobierno Judicial la implementación del CGP, haciendo explícita la obligación de contar con un avance mayor al 90% para el año 2018. Más aún, y en línea con la Corporación Excelencia en la Justicia, se sugiere en el corto plazo adoptar un plan de contingencia que permita avanzar en disposiciones del CGP que no requieren de un monto muy elevado de recursos.

Finalmente, se hace un llamado para avanzar en la simplificación de la legislación vigente. Lo anterior se hace necesario pues muchas veces la promulgación de nuevas leyes y normativas culmina inexorablemente aumentando la demanda por justicia. En este sentido, se sugiere avanzar en el marco legal del CONPES 3816 de

2014 de mejora normativa, el cual apunta a realizar un análisis de impacto de la creación de nuevas regulaciones, con lo que se podría evitar la producción normativa innecesaria, situación que finalmente podría reducir la congestión de la justicia.

Otras recomendaciones basadas en mejores prácticas internacionales

Además de las anteriores recomendaciones, el país puede avanzar mucho si toma como ejemplo experiencias de otros países que han logrado surtir procesos exitosos de reformas a la justicia, buscando particularmente mejoras en su eficiencia.

En primer lugar, tanto la experiencia internacional como la literatura sugieren que es necesario contar con una base sólida y confiable de datos cuantitativos sobre el estado de la rama judicial, a partir de los que se puedan identificar problemáticas puntuales sobre las cuales trabajar en un proceso de reforma (Banco Mundial, 2012; Stephenson, 2007; Armytage, 2009). Un ejemplo de esto se encuentra en el programa de auditoría de casos de Indonesia¹⁰, el cual consistió en realizar una auditoría física a todos los casos que se encontraban en inventario en cada una de las jurisdicciones¹¹. Este proceso no solo permitió establecer la edad real de los procesos, sino que proporcionó información suficiente para determinar en qué fase del proceso de evacuación de un caso se encontraban los cuellos de botella (e.g. evaluación, firma, corrección, etc). Además, a partir de la auditoría fue posible identificar acciones a trabajar, entre las que se encontraban, por ejemplo, la redistribución de

casos abiertos hace más de tres años a nuevos jueces y la digitalización de la información (Armytage, 2009).

Bajo este contexto, una primera recomendación consistiría en replicar o adaptar la experiencia indonesia en términos de obtención y análisis de información de los inventarios de la rama judicial¹². A pesar de que ya existió un esfuerzo en este frente —pues en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPAyCA), expedido en el año 2011, se estableció la realización de un inventario real de los procesos acumulados en cada despacho—, dicho inventario no se realizó al 100% de los procesos de la rama, dejando un vacío en términos de información¹³. En este sentido, este proceso de análisis se podría concentrar en actualizar y completar la información previamente recolectada y debería ser desarrollado por un auditor externo a la rama, de manera que se pueda contar con resultados antes del 2018. Adicionalmente, se podría recopilar y analizar información sobre los egresos de los despachos judiciales, con el fin de identificar cuellos de botella en la culminación de procesos.

En segundo lugar, las experiencias internacionales en torno a mejorar la eficiencia en la justicia coinciden en que es necesario adoptar un enfoque mucho más gerencial y estratégico en la administración de la justicia. La iniciativa de administración del flujo de casos en Filipinas es un buen ejemplo de esto. Dicho programa se enfocó en definir una categorización de todos los casos que ingresaban a la rama, con tiempos definidos de resolución para cada categoría, de la siguiente manera: i) Casos rápidos (menos de seis



meses); ii) Casos estándar (menos de 12 meses); iii) Casos complejos (menos de 18 meses); y iv) Casos en espera (sin tiempo definido). El cumplimiento de estos tiempos es obligatorio, así como el reporte de avance en la resolución por parte de cada juez. Dicho enfoque logró disminuir los tiempos por casos, a la vez que permitió hacer un monitoreo más efectivo de la productividad de cada juez.

En este orden de ideas, se sugiere implementar criterios gerenciales en los despachos judiciales, de manera que se lleven a cabo procedimientos más ágiles y se busquen soluciones estructurales a la descongestión, más allá de la creación de jueces de descongestión, estrategia temporal que no resuelve de manera estructural el problema de congestión en la rama judicial¹⁴. Para la implementación de estos criterios se hace necesaria la separación entre funciones administrativas y jurisdiccionales en cada despacho pues, por ejemplo, hoy en día los jueces son a su vez gerentes de su despacho. De esta manera, se podría crear una figura gerencial en cada despacho, la cual se encargaría de implementar estrategias similares a las de la experiencia filipina, como la categorización de casos y la creación un cronograma de estricto cumplimiento para la evacuación de estos por parte de los jueces¹⁵. Este cronograma podría establecer, entre otras cosas, plazos máximos a los juzgados para la publicación de

sus sentencias, con lo que se promueve no solo la eficiencia de los juzgados, sino también la transparencia. Así mismo, se debería monitorear y evaluar el cumplimiento de este cronograma y, a manera de incentivo, registrar el grado de cumplimiento en la evaluación de desempeño de los jueces.

Por otro lado, las mejores prácticas internacionales coinciden en que mejorar la oferta de justicia en un país podría no ser suficiente para contar con una justicia eficiente si no se actúa simultáneamente por el lado de la demanda; diseñando, por ejemplo, incentivos para que los usuarios minimicen el uso del sistema judicial únicamente en ocasiones estrictamente necesarias. En este sentido, valdría la pena evaluar dos tipos de estrategias. La primera de ellas consiste en ajustar los incentivos vía costos, tal como sucedió en la experiencia de Italia, donde se aumentaron las tarifas judiciales, lo que condujo a una reducción de los ingresos de menor cuantía en cerca de 40% [Esposito, 2014]. Si bien replicar de manera exacta esta experiencia podría no ser viable para el caso colombiano¹⁶, se podría pensar la aplicación de la figura de costas en las tutelas, la cual se encuentra establecida en la normatividad que regula la tutela. Esta figura consiste en sanciones económicas a los demandantes que presentan más de una vez la misma tutela y a los demandados cuando “*la violación del derecho sea ma-*

nifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria” [art. 25 del Decreto 2591 de 1991]. Contar con un precedente de costas podría desincentivar el uso reiterado de la tutela en un mismo caso, e incluso mejorar la prestación de servicios que usualmente son demandados con tutelas [Lalinde, 2015].

Un segundo tipo de estrategias consiste en incentivar el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC), de manera que estos se conviertan en un sustituto cercano a la resolución de casos dentro de las cortes. En este sentido se podría revisar la experiencia de Cambodia con su *Concejo de Arbitraje*, organismo alternativo de resolución de conflictos que surgió como consecuencia de la creciente demanda por justicia. Este Concejo, a pesar de tener un modelo no vinculante de sus decisiones, atrajo una cantidad importante de usuarios y logró resolver de manera exitosa más del 70% de los casos, sin necesidad de que se pasaran a la justicia formal [Banco Mundial, 2012]. Por lo tanto, se recomienda realizar una campaña de promoción de los MASC, recomendación que se encuentra en línea con el PND y que podría ser coordinada por el Minjusticia. Así mismo, se sugiere trabajar en la articulación de los MASC con todo el sistema de justicia, para garantizar el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se deriven de este tipo de mecanismos.

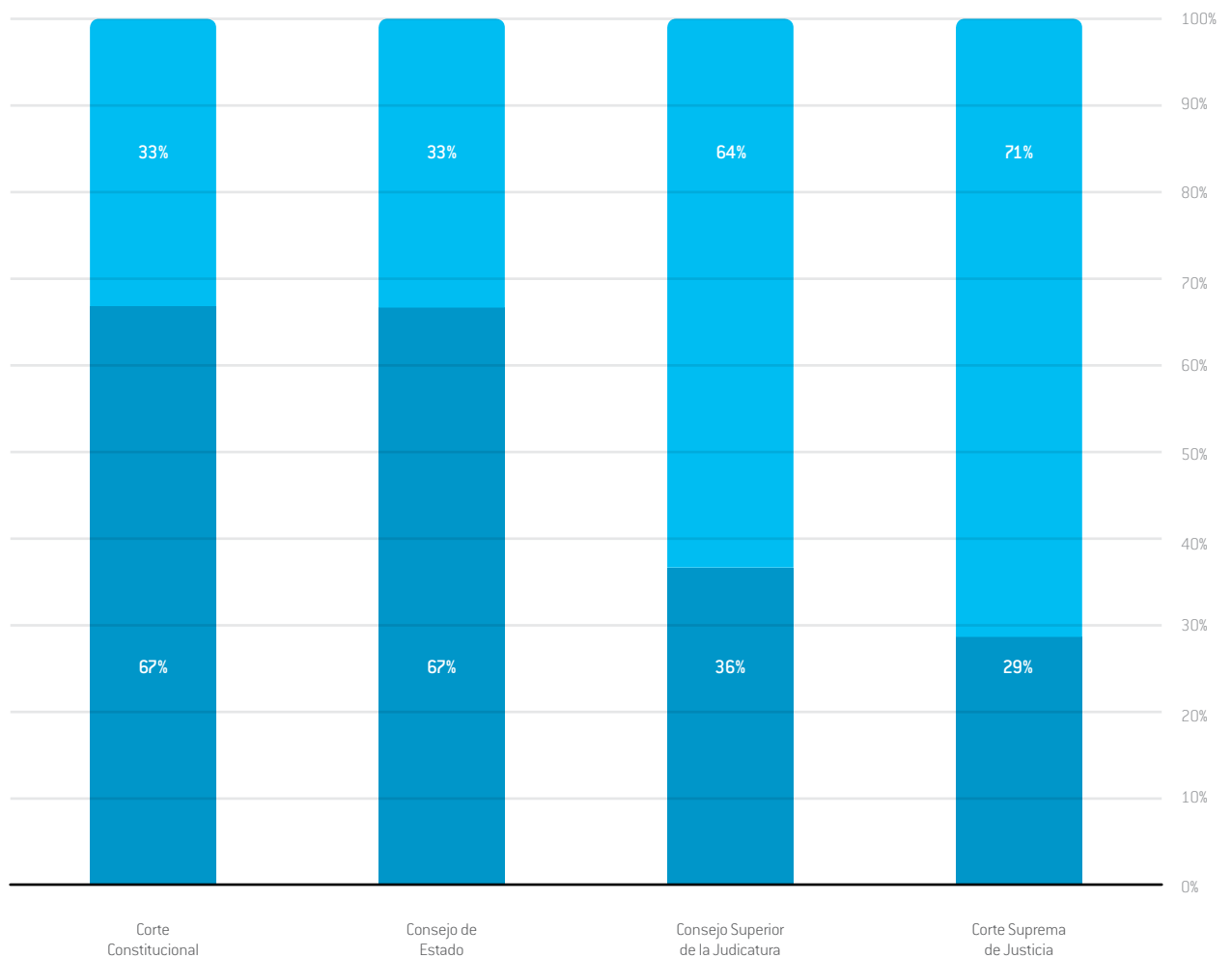


CALIDAD EN LA JUSTICIA¹⁷

UNA PROPORCIÓN IMPORTANTE DE MAGISTRADOS DE LAS ALTAS CORTES NO PROVIENEN DE UNIVERSIDADES CON ACREDITACIÓN DE ALTA CALIDAD. EN PARTICULAR, LA MAYORÍA DE MAGISTRADOS DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SON EGRESADOS DE UNIVERSIDADES NO ACREDITADAS¹⁸. ESTO SE PODRÍA DEBER A VARIAS RAZONES COMO, POR EJEMPLO, EL HECHO DE QUE LOS MAGISTRADOS PROVIENEN GENERALMENTE DE LA MISMA RAMA JUDICIAL, LA CUAL HA VENIDO PERDIENDO ATRACTIVO PARA RECLUTAR A LOS EGRESADOS DE LAS MEJORES FACULTADES DE DERECHO DEL PAÍS.

Gráfico 11. Porcentaje de magistrados egresados de universidades acreditadas, 2015.*

■ Acreditada ■ No acreditada



* Es importante mencionar que en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) aún no se ha publicado la información sobre el recurso humano del sector jurisdiccional, a pesar del mandato legal establecido en la reglamentación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta situación impidió replicar este ejercicio a niveles de jueces, información que resulta relevante dado que los datos acá presentados podrían dar una visión optimista de la situación, en el entendido de que el cargo de magistrado es el de mayor "estatus" dentro de la rama judicial.

Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en La Silla Vacía (2011) y Elección Visible.

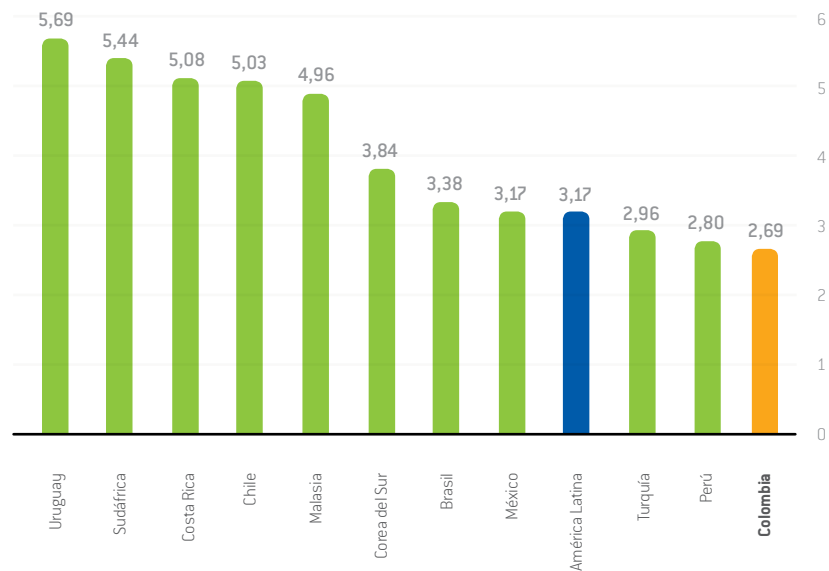
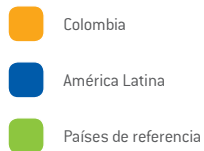
CALIDAD EN LA JUSTICIA



DE ACUERDO CON EL FORO ECONÓMICO MUNDIAL, COLOMBIA SE PERCIBE COMO UN PAÍS CON BAJA INDEPENDENCIA JUDICIAL, LO CUAL SUGIERE QUE LAS DECISIONES JUDICIALES EN EL PAÍS SE ENCUENTRAN INFLUENCIADAS POR DIFERENTES ACTORES, LO QUE AFECTA ADEMÁS DE LA CALIDAD, LA TRANSPARENCIA DE LA JUSTICIA. COLOMBIA OBTIENE EL PEOR RESULTADO EN ESTA MATERIA EN COMPARACIÓN CON PAÍSES DE REFERENCIA (GRÁFICO 12). MÁS AÚN, EN LOS ÚLTIMOS OCHO AÑOS EL PAÍS HA RETROCEDIDO DE MANERA SIGNIFICATIVA EN ESTE INDICADOR (GRÁFICO 13).

Gráfico 12. Independencia judicial, 2015*

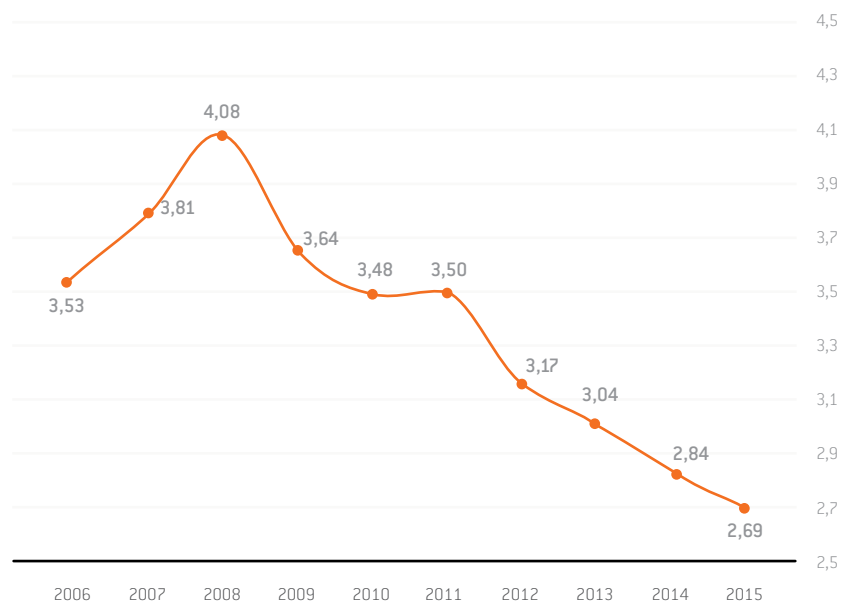
(De 1 a 7, donde 7 representa un mejor desempeño).



Fuente: WEF (2015).

Gráfico 13. Independencia judicial en

Colombia, 2006-2015 (De 1 a 7, donde 7 representa un mejor desempeño).



* Como se ha documentado, la independencia judicial se puede entender en al menos tres dimensiones: i) Imparcialidad de los jueces, ii) Autonomía interpretativa y iii) Insularidad política de la rama judicial (Uprimny, 2014). En este sentido, la información acá presentada únicamente tiene en cuenta la primera dimensión. Fuente: WEF (2015).



CALIDAD EN LA JUSTICIA

EL PND TOCA DE MANERA TANGENCIAL EL TEMA DE CALIDAD EN LA JUSTICIA. A PESAR DE QUE INCLUYE UNA ESTRATEGIA EN ESTA DIMENSIÓN, NO EXISTEN METAS CUANTIFICABLES NI SE DEFINEN DE MANERA CLARA LOS RESPONSABLES DEL CUMPLIMIENTO DE LA MISMA.

Cuadro 3. Principales metas / estrategias en el PND relacionadas con calidad de la justicia.

Indicador	Comentario
Fortalecimiento del ejercicio de la profesión jurídica mediante planes de mejoramiento en la calidad de los programas de derecho y de los actuales abogados. Ello implica la preparación de un proyecto de regulación sobre los requisitos para los abogados que interactúan con el sistema de justicia.	La meta resulta muy amplia y no establece un horizonte temporal, ni estrategias y responsables de las mismas. Tampoco hace referencia al mejoramiento de la carrera judicial.

Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en PND 2014-2018.

RECOMENDACIONES EN MATERIA DE CALIDAD DE LA JUSTICIA

Es importante elevar los estándares para el ejercicio de la carrera judicial y, en general, la profesión jurídica en el país. Específicamente se recomiendan tres estrategias que apuntan hacia este objetivo general.

En primer lugar, se debe mejorar el concurso de méritos y elevar los requisitos necesarios para ser juez. En particular, se debería requerir a todos los aspirantes a jueces cierto nivel de profundización/especialización en el área en que se van a desempeñar, lo cual garantizaría que cuenten con los conocimientos

necesarios para responder de manera satisfactoria a los diferentes casos. En este sentido, un aspirante a juez del área civil necesitaría contar con especialización en derecho civil o con experiencia específica en el área, requisitos que hoy en día no existen. Este mismo requisito de entrada para los jueces llevaría a contar con jueces con mayor experiencia y conocimientos, algo que elevaría el estándar del oficio. Así mismo, se debería requerir mayor experiencia a los jueces de conocimiento que a los de control de garantías, pues los jueces de conocimiento –al ser los encargados, entre otras cosas, de emitir sentencias– necesitan tener un

criterio mucho más preciso para desempeñar su cargo.

Como segunda medida, es importante realizar una evaluación de desempeño periódica a los actuales magistrados y jueces, para identificar el grado de conocimientos en el área específica que desempeñan, así como otro tipo de competencias necesarias para desenvolverse de manera exitosa en la rama judicial. Los resultados de dicha evaluación, que debería ser por lo menos anual, permitirían identificar las principales falencias de los magistrados y jueces sobre las cuales se debería trabajar para así nivelar la calidad profesional de estos fun-



cionarios. En este mismo orden de ideas, la evaluación de desempeño se podría extender a abogados litigantes, fiscales y demás actores que hacen parte del sistema integral de justicia.

Como tercera medida, se recomienda realizar una nivelación salarial entre las diferentes jerarquías de la rama judicial, de manera que se ofrezcan salarios más competitivos a la parte más baja de la pirámide de la rama judicial. Sin desconocer los esfuerzos que se han hecho en el país en nivelación salarial de la rama desde el año 2012, se debería adoptar un sistema similar al de Estados Unidos, donde la brecha salarial existente entre jueces

(municipales y de circuito) y magistrados es muy baja, lo cual permite atraer y retener a capital humano altamente calificado en la labor de juez (Lalinde, 2015b). Ahora bien, esta nivelación salarial debería estar sujeta a los resultados de la evaluación de desempeño de los jueces, para garantizar que el incentivo salarial efectivamente se esté traduciendo en jueces con un mejor desempeño.

Más allá del tema de capital humano, la calidad de la justicia podría mejorar en términos de su previsibilidad. En este sentido, en términos de seguridad jurídica el CPC insiste en hacer vinculante la aplicación del precedente judicial,

lo cual implica que los jueces deben respetar el precedente jurídico, llevando a la unificación de interpretación normativa en casos reiterados. El sistema de precedentes judiciales vinculantes desincentiva la adopción de decisiones parciales en la medida en que permite que se sancione a los jueces cuyas decisiones sean contradictorias con los precedentes. Ahora bien, claramente la vinculación del precedente judicial debe asegurar un equilibrio entre coherencia y autonomía interpretativa, lo cual se podría lograr, por ejemplo, estableciendo casos específicos en los cuales se haga obligatorio el uso del precedente.



Cuadro 4. Resumen de las principales recomendaciones en materia de Justicia.

No	Recomendación	Plazo	Avance 2015	Estrategia incluida en el PND 2014-2018	Observaciones	Principales responsables
1	Incluir actores externos a la rama judicial en el Consejo de Gobierno Judicial.	Corto		x	La composición del Consejo de Gobierno Judicial excluye actores importantes que pueden hacer control y seguimiento a la administración de la rama.	Minjusticia.
2	Establecer una rendición de cuentas por parte del Consejo de Gobierno de la Rama Judicial.	Corto		x	No es explícita la necesidad de una rendición de cuentas constante en la Reforma de Equilibrio de Poderes, por lo que se debe desarrollar en la Ley Estatutaria.	Rama Judicial/ Secretaría de Transparencia/ Minjusticia.
3	Crear un observatorio de la justicia.	Mediano		Implementación de un observatorio de la justicia que permita contar con análisis, estudios y recomendaciones para la política judicial y el fortalecimiento del sistema de justicia.	x	Consejo de Gobierno Judicial.
4	Independizar la producción de estadísticas de la rama judicial.	Mediano		x	Esta labor podría estar a cargo del DANE.	DANE/ Minjusticia.
5	Acelerar la implementación de adopción de TIC en la justicia.	Corto		Implementación de programas como justicia en línea, cultura digital en línea, y expediente digital en línea.	Los avances en este tema son muy pocos, a pesar de la insistencia y la inclusión de este tema en varios documentos. Sin embargo, se destaca el lanzamiento del portal "legalapp", herramienta que tiene el objetivo de acercar al ciudadano a los trámites del sector justicia.	Consejo de Gobierno Judicial/ MinTIC/ Minjusticia.
6	Incentivar el uso de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflicto (MASC).	Mediano		Casos tramitados por los ciudadanos ante conciliadores en derecho y en equidad	La experiencia de Cambodia con los centros de arbitraje es un buen ejemplo de la necesidad de incentivar el uso de los MASC.	Minjusticia.
7	Agilizar los trámites en la tutela.	Corto		x	El uso de costas en la tutela apunta adecuadamente hacia este objetivo. Se podría pensar en implementar la facultad de acumulación de tutelas interpuestas por múltiples demandantes	Rama Judicial.
8	Acelerar la implementación del Código General del Proceso.	Mediano		x	x	Consejo de Gobierno Judicial.



No	Recomendación	Plazo	Avance 2015	Estrategia incluida en el PND 2014-2018	Observaciones	Principales responsables
9	Recopilar y analizar información sobre la gestión de los despachos judiciales.	Mediano		x	Se necesita contar con información exacta y confiable de los procesos, para identificar cuellos de botellas.	Rama Judicial.
10	Implementar criterios gerenciales en los despachos judiciales.	Mediano		x	x	Rama Judicial.
11	Avanzar en la simplificación de la legislación vigente.	Mediano		x	Se debe avanzar en el marco legal del Conpes 3816 de mejora normativa.	DNP.
12	Mejorar el concurso de méritos y elevar los requisitos necesarios para ser juez.	Mediano		x	Se destaca la inclusión de la convocatoria pública para la elección de magistrados en la Reforma de Equilibrio de Poderes.	Consejo de Gobierno Judicial.
13	Realizar una evaluación de desempeño a los actuales magistrados y jueces, y a los abogados litigantes.	Corto		x	x	Consejo de Gobierno Judicial.
14	Realizar una nivelación salarial entre las diferentes jerarquías de la rama judicial.	Largo		x	x	Consejo de Gobierno Judicial/ Ministerio de Hacienda y crédito público.
15	Adoptar el precedente judicial vinculante.	Corto		x	Se necesita lograr un equilibrio entre autonomía interpretativa y seguridad jurídica.	Minjusticia.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.

Plazo   Avance   



NOTAS

1. Aunque el sistema de justicia es más amplio que la rama judicial, pues muchos actores diferentes a esta prestan servicios de justicia, este capítulo se enfocará en analizar principalmente la rama, teniendo el papel fundamental que juega en todo el sistema de justicia.
2. El indicador de imperio de la ley del *World Justice Project* se mide teniendo en cuenta ocho factores: i) Restricciones en el poder del gobierno; ii) Ausencia de corrupción; iii) Gobierno Abierto; iv) Derechos fundamentales; v) Orden y seguridad; vi) Cumplimiento de la regulación; vii) Justicia civil; y viii) Justicia Criminal.
3. El Plan Sectorial de Desarrollo la Rama Judicial 2015-2018 se enmarca en la estrategia transversal “*Seguridad, Justicia y democracia para la construcción de paz*” del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.
4. La Ley Estatutaria 270 de 1996 planteó la creación de un Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, el cual debía estar coordinado por el Consejo Superior de la Judicatura.
5. Estos resultados se corroboran con los resultados la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá y Dejusticia, la cual revela que más del 80% de los encuestados que han tenido contacto con autoridades judiciales consideran que la justicia es lenta o muy lenta.
6. Esta proyección se hace bajo el supuesto de que República Dominicana —país que ocupa la tercera posición hoy en día— mantiene la tendencia promedio de reducción de tiempo para cumplimiento de contratos de los últimos 10 años.
7. El índice de eficiencia parcial resulta de la división entre los egresos totales y los ingresos totales.
8. El IEPE se calcula como la razón entre egresos efectivos e ingresos efectivos. Los egresos efectivos corresponden a los egresos totales menos los egresos remitidos a otros despachos, egresos desistidos, egresos por descongestión, egresos por pérdida de competencia, egresos rechazados e ingresos de cambio de radicación. Los ingresos efectivos corresponden al total de ingresos menos los ingresos por descongestión y por reingreso.
9. La viabilidad de la adopción de esta estrategia requiere, entre otras cosas, de una evaluación del impacto fiscal que ésta generaría.
10. Este programa se enmarcaba en una ambiciosa reforma a la justicia de Indonesia que tenía dentro de sus objetivos principales reducir el inventario de la rama judicial.
11. Dicho proceso fue realizado por auditores externos y no se basaba en los reportes hechos por los mismos funcionarios de la rama judicial, lo cual permitía contar con información mucho más precisa y confiable sobre el estado real del inventario en cada una de las jurisdicciones.
12. Ya en varias ocasiones la falta de información precisa y confiable en Colombia ha sido identificada como un impedimento para debatir de manera informada una reforma a la justicia (Uprimny, 2014; Cuero, 2015).
13. La Corporación Excelencia en la Justicia y USAID identificaron que además de no haber realizado un inventario total, no se evaluó una serie de requerimientos para la descongestión en los despachos, tales como el uso de las TIC (Corporación Excelencia en la Justicia, 2012).
14. Ver Capítulo de Justicia del Informe Nacional de Competitividad 2014-2015.
15. La creación de una gerencia de despacho judicial podría ser viable con los recursos que anteriormente se daban para juzgados de descongestión, y hoy en día se asignan para la creación de cargos permanentes en las áreas que se consideren necesarias.
16. En el año 2014 se declaró inconstitucional la Ley 1653 de 2013, que regulaba el arancel judicial, al ir en contra del derecho de acceso a la justicia.
17. Aunque el tema de calidad de la justicia es muy amplio y abordarlo a plenitud implicaría realizar una serie de análisis que escapan del alcance de este Informe —como, por ejemplo, la evaluación de la calidad de sentencias y decisiones judiciales—, esta sección se limita a evaluar algunos elementos relacionados con calidad que, a juicio del CPC, resultan vitales para la discusión.
18. Si bien podría existir el caso de que magistrados de las altas cortes tengan altos estándares de calidad, independientemente de la universidad de la que provienen, esta información da algunas señales sobre la calidad de la formación de los magistrados, situación que puede incidir en su desempeño.



REFERENCIAS

- 1 Banco Mundial (2015). *Doing Business 2015*. Washington D.C.: Banco Mundial. Consejo Superior de la Judicatura. (2014). *Informe al congreso de la República*. Bogotá, D.C.
- 2 Corporación Excelencia en la Justicia. (2012). *Segundo reporte sobre la reducción de inventarios y la implementación de la reforma al Procedimiento Contencioso Administrativo*. Bogotá, D.C.: Reporte elaborado para la revisión de la Agencia de Estados Unidos para Desarrollo Internacional.
- 3 Durán, J. (2014). *La acción de tutela: problemas críticos y alternativas de reforma*. Bogotá.
- 4 Gallup. (2015). *Gallup Poll Colombia*.
- 5 La Silla Vacía. (2011). El linkedin de las altas cortes. *La Silla Vacía*.
- 6 Lalinde, S. (2015a). Tutela y Congestión Judicial. *Semana*.
- 7 Lalinde, S. (2015b). Rama Judicial: no solo los mejores salarios sino una justicia más horizontal. *La Silla Vacía*.
- 8 North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- 9 Stephenson, M. (2007). *Judicial Reform in Developing Economies: Constraints and opportunities*.
- 10 Transparencia Internacional. (2013). *Global Corruption Barometer*. Transparencia Internacional.
- 11 Uprimny, R. (2014a). ¿Un DANE independiente? *El Espectador*.
- 12 Uprimny, R. (2014b). El grado adecuado de independencia judicial. *El Espectador*.
- 13 Uprimny, R. (2015). Corporativismo Judicial. *El Espectador*.
- 14 World Justice Project. (2015). *The Rule of Law Index*.
- 15 WEF (2014). *Global Competitiveness Report 2014-2015*. Geneva: World Economic Forum.

