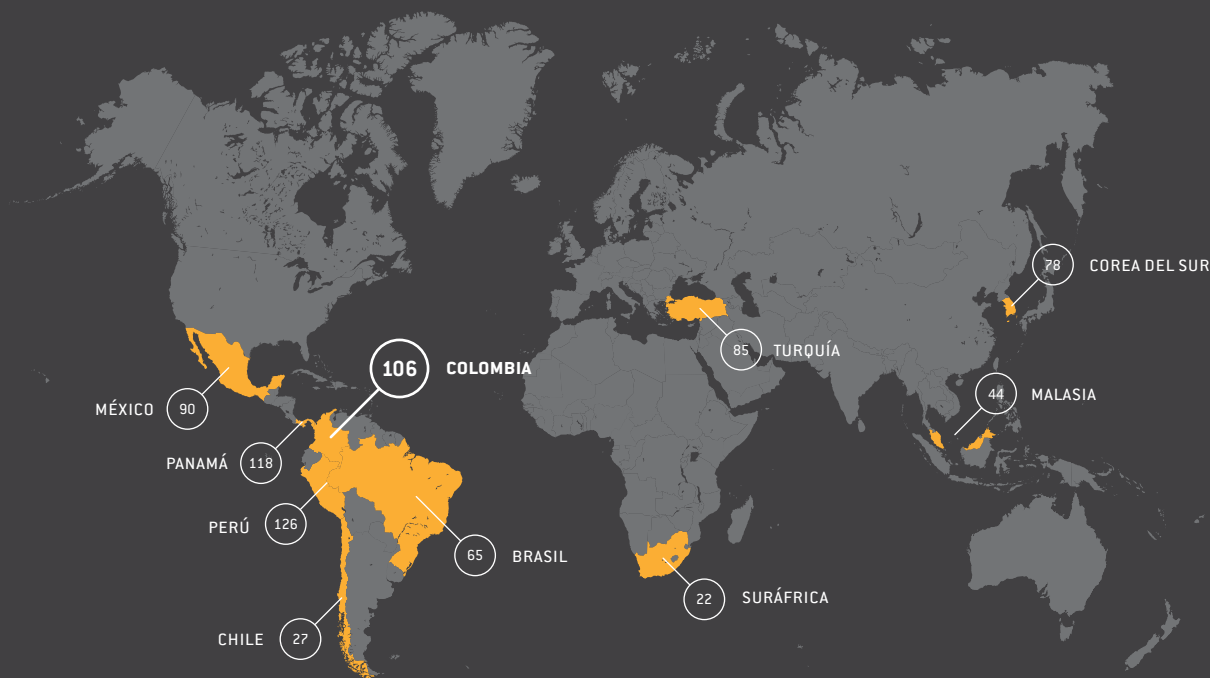




# JUSTICIA



**Grado de independencia judicial.** Puesto entre 148 países (donde 1 indica el país cuyo aparato judicial es más independiente).

Fuente: WEF (2013).



Uno de los desincentivos más grandes para hacer negocios es la falta de mecanismos para poder ejecutar contratos y hacer cumplir las reglas de juego. Cuando los empresarios no tienen certeza sobre las reglas de juego que rigen su inversión, o no cuentan con mecanismos ágiles, eficaces y predecibles para hacerlas cumplir, frenan su emprendimiento o asumen un costo muy alto para realizarlo (Consejo Privado de Competitividad, 2012). Por tanto, para que el país sea competitivo, es fundamental una justicia ágil, eficiente y transparente.

Los procesos de reforma a la justicia en Colombia tradicionalmente han asumido que la expedición de nuevas leyes (los nuevos códigos procesales y el nuevo estatuto arbitral, por mencionar algunas) automáticamente va a mejorar la eficiencia de la justicia y va a descongestionar los juzgados. Esto no necesariamente es así. Como bien lo explica el Banco Mundial, las capacidades organizacionales, los sistemas de incentivos y la adecuada implementación de las reformas (adecuación de infraestructura física y tecnológica, entre otras) son los factores que determinan si las reformas legales van a tener un impacto o no (Klaus Decker, 2011).

En este sentido, los países que más han avanzado en los indicadores de eficiencia en el ranking de *Doing Business* del Banco Mundial o el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés), por ejemplo, son aquellos que han mejorado sustancialmente los procesos gerenciales, logísticos y tecnológicos de la justicia (Banco Mun-

dial, 2010). La clave para los países más exitosos no ha sido tanto una mejora a las leyes procesales, aunque estas tengan un impacto importante, sino una mejora en la gerencia de la Rama Judicial. Esta mejora gerencial se traduce en el uso efectivo de recursos financieros y la implementación de herramientas tecnológicas. Por ejemplo, países como Botsuana, Etiopía y Jordania han logrado implementar efectivamente herramientas tecnológicas para gestionar los procesos judiciales. Estos sistemas han logrado reducir la duración de los procesos en 30% (Banco Mundial, 2010). Tal como lo pone de presente el Banco Mundial, si el país quiere mejorar la eficiencia de la justicia, hay que cambiar el enfoque "tradicional" que se les da a los instrumentos de reforma y pasar a enfoques que mejoren la productividad del sistema (Klaus Decker, 2011).

## DIAGNÓSTICO Y AVANCES

El sistema judicial de Colombia, a pesar de los múltiples esfuerzos, sigue siendo uno

de los grandes problemas en materia de competitividad. De acuerdo con el Índice de Competitividad Global 2013-2014 del WEF, el sistema judicial colombiano es percibido como ineficiente. El país ocupa el lugar 95 entre 148 países según el indicador que mide la eficiencia del marco legal para resolver disputas. Esto contrasta con las posiciones de Malasia (18), Chile (29), y Panamá (61). Así mismo, ocupa el puesto 106 según el indicador que mide el grado de independencia judicial. En línea con lo anterior, según el Anuario de Competitividad Mundial 2013 del *Institute for Management Development* (IMD), el sistema judicial colombiano ocupa el puesto 53 entre 59 países (IMD, 2013). Finalmente, Colombia ocupa el puesto 51 entre 97 países según el indicador de la eficiencia de la justicia civil, de acuerdo con el *Rule of Law Index 2012-2013* del *World Justice Project* (The World Justice Project, 2013-2013).

A continuación se presentan dos problemas que están afectando el desempeño de la justicia:



## ALTOS NIVELES DE CONGESTIÓN JUDICIAL

Los niveles de congestión judicial son evidentes al analizar las cifras nacionales. La justicia empezó el año 2012 con un inventario de 2.532.621 procesos y terminó el año con 2.309.72 en su inventario final. La jurisdicción ordinaria terminó 2012 con 1.804.119 procesos acumulados, la jurisdicción contencioso administrativa con 135.191, la disciplinaria con 36.884 y la constitucional con 386 procesos (Consejo Superior de la Judicatura, 2012). De acuerdo con el inventario de procesos de la jurisdicción ordinaria en el 2010, el 73% de los procesos eran procesos ejecutivos (Pedroza, 2013) y son los que más tienen congestionada dicha jurisdicción.

La gran acumulación de procesos hace necesario mejorar los actuales índices de productividad de la Rama si el país quiere llegar a tener un sistema judicial eficiente en el mediano plazo. Según datos del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), el índice de evacuación parcial (IEP) global para la justicia fue 114,2% (ver gráfico 1). Esto significa que actualmente de cada 100 procesos que ingresan a la Rama Judicial se evacúan 114. Si se mantiene constante el número de procesos que ingresan durante los próximos cinco años, la Rama Judicial debe llegar a un IEP de por lo menos 117%, y mantenerlo constante para tener una justicia al día para 2018<sup>1</sup>.

Un aspecto que vale la pena resaltar es que, a pesar que la productividad promedio de la justicia es 114%, la productividad promedio de la Altas Cortes

(Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura) es 82,8%. El promedio del índice de evacuación de las Altas Cortes es inferior al promedio de los Tribunales Superiores (112,5%) y los juzgados (112,6%) de la Jurisdicción Ordinaria<sup>2</sup> (ver gráfico 2).

Para combatir la congestión judicial se han llevado a cabo varias iniciativas encaminadas a mejorar la agilidad de la justicia. En primer lugar, el Plan Nacional de Descongestión ha logrado llevar la justicia a un punto en el que los egresos de procesos son superiores a los ingresos. El Plan ha venido creando juzgados transitorios que ayudan a los juzgados con cargas que no pueden manejar. Estos juzgados transitorios cuentan con metas cuantitativas asociadas a la evacuación efectiva de procesos. La Rama logró evacuar el equivalente al número de procesos entrantes y además reducir el inventario final de procesos en 8,8% en 2012 (Consejo Superior de la Judicatura, 2012). Si bien hay un avance en la eficiencia de la justicia y el Plan de Descongestión ha logrado resultados muy importantes, el inventario acumulado de procesos sigue siendo demasiado alto.

El segundo avance fue la realización de un inventario de procesos de la jurisdicción contencioso administrativa (JCA) realizado por el CSJ en conjunto con el Banco Mundial. Este estudio constituye un gran paso para mejorar la eficiencia de esta jurisdicción. El Banco realizó una investigación en la cual identificó el inventario real de procesos acumulados en cada despacho; clasificó el

inventario de procesos por categorías tales como especialidad, cuantía y estado de trámite procesal, y desarrolló un mapa real de la congestión, entre otras cosas. Este ejercicio le permitió al Banco Mundial proponer acciones específicas que se deben tomar para avanzar en la descongestión de la JCA. Entre las estrategias propuestas se encuentran la creación de comisiones interadministrativas para asuntos de trámite de procesos, el fortalecimiento de las relatorías de los Tribunales y del Consejo de Estado, la creación de jueces y magistrados itinerantes, el fortalecimiento del sistema estadístico, la incorporación de buenas prácticas para disminuir los tiempos de los peritajes y la determinación del modelo de despacho tipo, entre otras (Banco Mundial y Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, 2012). Este valioso estudio servirá de guía para que el CSJ avance en los lineamientos del Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

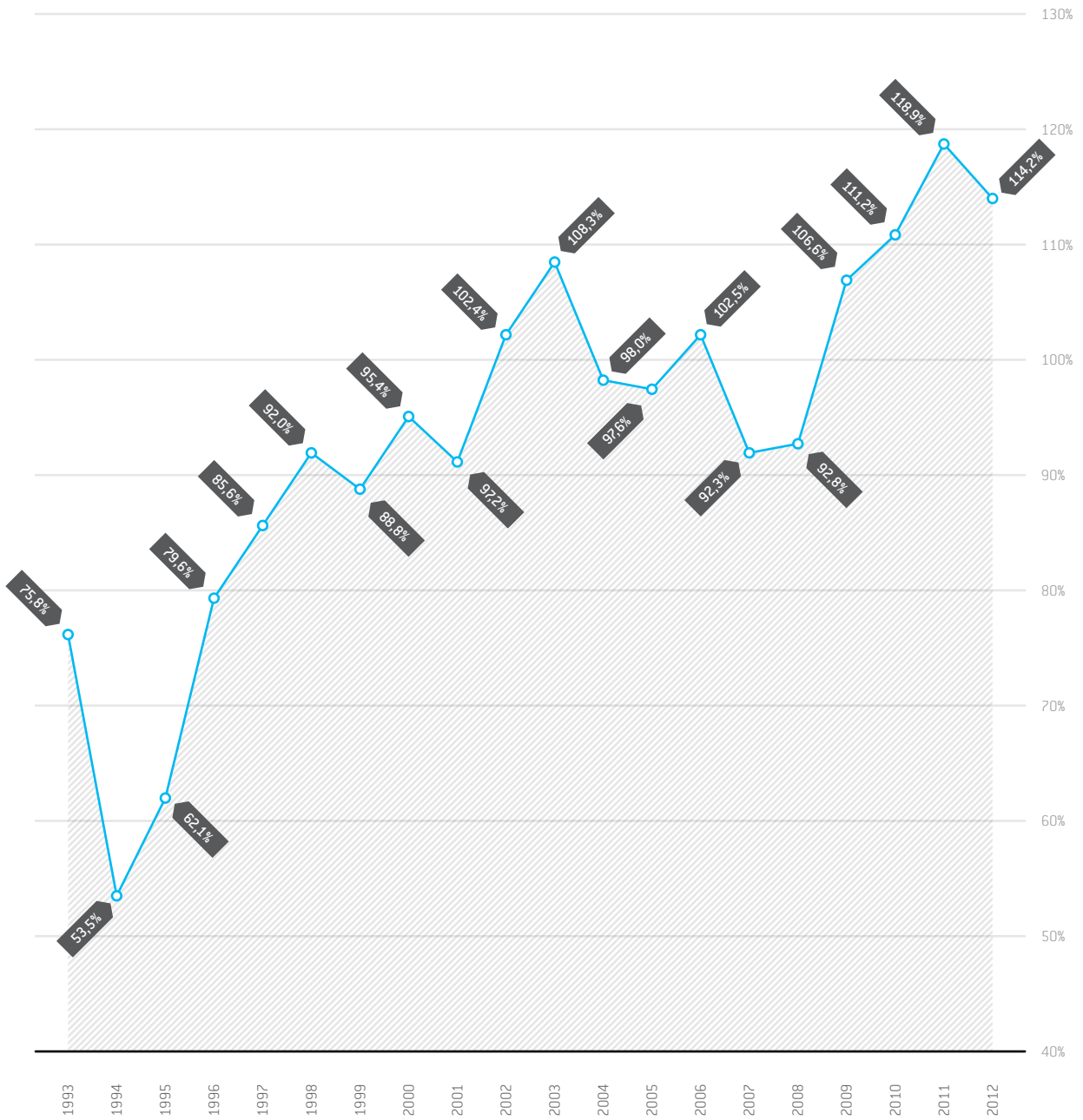
La creación de la Corte Societaria en la Delegatura de Procedimientos Mercantiles en la Superintendencia de Sociedades constituye el tercer gran avance. Esta Corte es la primera especializada en temas societarios en América Latina y constituye un avance fundamental en la resolución de conflictos societarios. Desde su creación, la nueva Corte ha logrado reducir el promedio de duración de los procesos judiciales de 15 a 4 meses<sup>3</sup>. Por esto, la nueva Corte Societaria es un ejemplo de eficiencia para la justicia colombiana. Además de la reducción

1. Cálculos del CPC en base al inventario actual de procesos y los ingresos de procesos en 2012.
2. Información del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU) al Consejo Privado de Competitividad con corte de febrero 6, 2013.
3. Informe de la Delegatura de Procedimientos Mercantiles de la Superintendencia de Sociedades 2013.



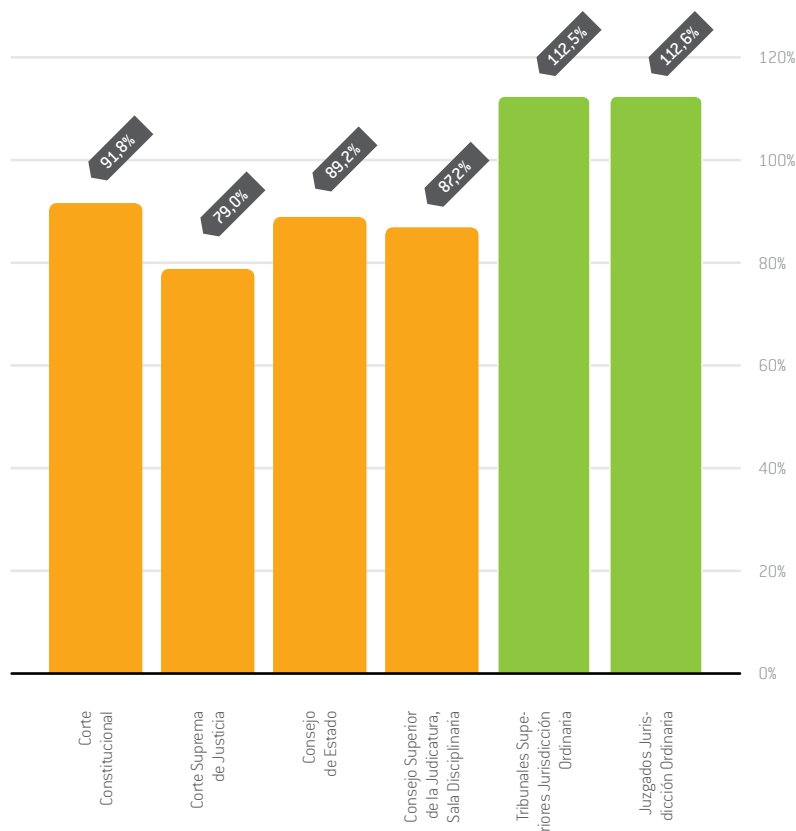
EL ÍNDICE DE EVACUACIÓN PARCIAL (IEP) DEBE LLEGAR A POR LO MENOS 117% Y MANTENERSE CONSTANTE POR 5 AÑOS PARA PODER TENER UNA JUSTICIA AL DÍA

Gráfico 1. Evolución del Índice de Evacuación Parcial 1993-2012.



## LA PRODUCTIVIDAD DE LAS ALTAS CORTES TIENE QUE LLEGAR AL NIVEL DE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

**Gráfico 2.** Productividad de las Altas Cortes comparada con los Tribunales Superiores y Juzgados de la Jurisdicción Ordinaria.



**Fuente:** Información del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU) al Consejo Privado de Competitividad con corte de febrero 6, 2013.

en tiempos, la nueva Corte contribuirá a la descongestión de los juzgados en la medida en que el sector privado opte por ventilar sus diferencias en la Corte Societaria y no en los juzgados.

Los beneficios de la Corte son múltiples. La Corte es una gran alternativa para las empresas frente al arbitraje, por ejemplo, puesto que este suele ser costoso. El ecosistema de emprendimiento que está fomentando el Gobierno también se va a ver beneficiado. Las disputas societarias que puedan tener los socios de emprendimientos por temas de compra y venta de acciones, control y toma de decisiones, y disputas a la hora de vender la compañía, por ejemplo, van a poder ser resueltos rápidamente y a muy bajo costo.

En cuarto lugar, como parte del esfuerzo para mejorar la eficiencia de la justicia en Colombia, la Agenda Nacional de

Competitividad (ANC) lanzada por el presidente Santos en 2012 incluyó varias acciones encaminadas a cumplir este objetivo. Las acciones contempladas en la ANC tienen como objetivo mejorar la oferta de servicios judiciales. La ANC incluyó cuatro acciones que debe adelantar el Ministerio de Justicia.

La primera acción es diseñar, gestionar y apoyar la utilización de medios tecnológicos en la Rama Judicial para la pronta solución de controversias. La segunda es fortalecer el sistema estadístico del sector justicia. La tercera es apoyar la implementación de la oralidad en la jurisdicción Contencioso Administrativa. La cuarta es presentar el proyecto de Ley que reglamente el artículo 116 de la Constitución Política sobre el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de particulares.

Infelizmente, el avance en la ejecución de estos puntos de la ANC está bastante retrasado. A la fecha de publicación de este Informe, únicamente se había avanzado en el diseño de medios tecnológicos para resolver controversias. El avance en este punto consistió en formular el Plan de Justicia Digital e incorporar en el Código General del Proceso la normativa que permite el uso de tecnología para resolver controversias judiciales (DNP, junio 2013). Sin embargo, no se ha realizado ningún plan detallado para determinar cómo y qué tipo de tecnologías se van a implementar.

En quinto lugar, como medida para incrementar los recursos de la Rama y evitar el abuso del sistema de justicia, el Congreso aprobó la regulación de un arancel judicial por medio de la Ley 1653 del 15 de julio de 2013. El CPC recomendó





en múltiples ocasiones esta importante iniciativa. El arancel judicial implica que la parte demandante en un proceso judicial debe pagar 1,5% de las pretensiones y deberá ser cancelado antes de iniciar el proceso. Esta medida tiene dos fines: Por un lado, buscar aumentar los recursos para mejorar la rama judicial, calculados en \$70.000 millones al año. Los recursos serán destinados al fortalecimiento de la justicia oral y a mejorar las infraestructuras física y tecnológica de los juzgados. Por otro lado, la medida busca incentivar la conciliación y evitar demandas temerarias que busquen utilizar los servicios de justicia como mecanismos de presión.

El arancel judicial, tal y como quedó reglamentado, no está exento de problemas. Como bien lo anota la Corporación Excelencia en la Justicia, el criterio para determinar el monto del arancel (un porcentaje de las pretensiones) puede constituir una barrera muy alta para el acceso a la justicia, especialmente para la clase media de la población<sup>4</sup>.

### **PROBLEMAS EN LA GESTIÓN DE RECURSOS Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES**

Además de los problemas de congestión, preocupan los problemas en gestión y ejecución de los recursos económicos de la Rama Judicial. El Ministerio de Justicia y Derecho ha expresado en varias ocasiones su preocupación por la falta de ejecución de \$330.000 millones que había destinado el Ejecutivo para la mo-

dernización de la Rama Judicial (Legis, 2013) (Ámbito Jurídico, 2013).

Un caso preocupante es la falta de ejecución del Plan Estratégico Tecnológico para la Justicia (PET), como parte de la implementación del Código General del Proceso (CGP). El PET fue adoptado por la Sala Administrativa del CSJ el 23 de febrero de 2012<sup>5</sup> y cuenta con cinco ejes: 1) modelo de expediente electrónico; 2) justicia en red; 3) gestión de la información; 4) gestión del cambio, y 5) uso de las TIC para la formación judicial (Consejo Superior de la Judicatura, 2012). Para 2013, el CSJ contaba con \$147.000 millones para la sistematización de los juzgados, la definición del plan operativo y financiero del PET, la definición de arquitectura de sistemas y definición de la infraestructura física y tecnológica requerida<sup>6</sup>. Sin embargo, a la fecha de publicación de este Informe, y como bien lo denunció el Ministerio de Justicia, los \$147.000 millones con los que contaba el CSJ para la implementación del PET en 2013 no han sido ejecutados en la forma prevista y se corre el riesgo de perderlos por el principio de la anualidad del gasto (Ámbito Jurídico, 2013).

También preocupa el lento avance de los planes de implementación del Código General del Proceso (CGP) y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPAyCA). A la fecha de publicación de este Informe, los observatorios de la Corporación Excelencia en la Justicia indicaban que la implementación del CGP estaba en amarillo y el CPAyCA estaba en rojo<sup>7</sup>.

La falta de ejecución de los recursos asignados es preocupante, sobre todo si se tiene en cuenta que el CSJ ha venido reiterando que el presupuesto de inversión de la Rama Judicial es insuficiente. Esto también fue reiterado en su momento por la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia en 2010 (Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, 2010). Sin embargo, un estudio del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) sobre el presupuesto de la Rama Judicial concluye que no se cuenta con suficiente información para fundamentar la necesidad de recursos adicionales (La Rota et al., 2012). En esta medida, no resulta claro por qué la Rama Judicial sigue pidiendo recursos si está teniendo problemas al ejecutar los recursos que le son asignados (La Rota et al., 2012) (ver gráfico 3).

Además, aumentar el presupuesto de la Rama Judicial no necesariamente implica que vaya a aumentar la productividad. La experiencia internacional muestra que no necesariamente los países que más gastan son los que más progresan en la eficiencia operativa de la justicia (Clavijo, octubre 2011). En Brasil, por ejemplo, el aumento en los recursos para la justicia no se ha traducido en una mejora en la productividad y la calidad de la justicia, sino que, por el contrario, ha aumentado la burocracia (Clavijo, octubre 2011). En cambio, Holanda, por ejemplo, incrementa el presupuesto de las cortes únicamente en la medida en que estas mejoren su productividad (Banco Mundial, 2010).

4. Comentarios de la Corporación Excelencia en la Justicia al CPC sobre la conveniencia del arancel judicial, tal como quedó regulado.

5. Acuerdo No. PSAA12-9269 del 27 de Febrero de 2012.

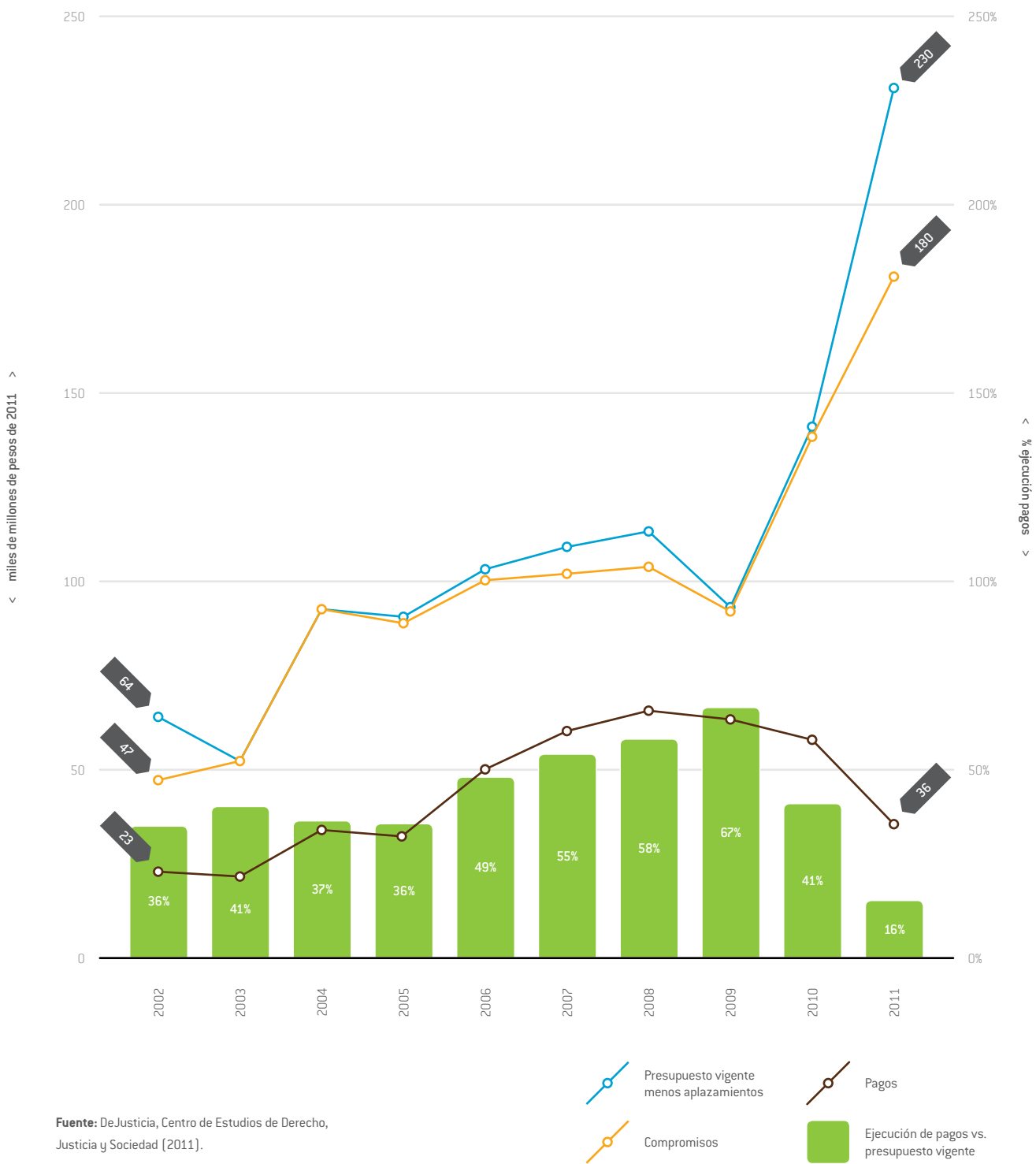
6. Documento "Antecedentes al PET" enviado por el CSJ al CPC.

7. La Corporación Excelencia en la Justicia utiliza un sistema de semáforo para reportar los avances en la implementación de los códigos.

LA RAMA JUDICIAL TIENE QUE SER MÁS EFICIENTE EN LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS



Gráfico 3. Ejecución presupuesto de inversión del Poder Judicial.



Fuente: DeJusticia, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (2011).



**Cuadro 1.** Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de Justicia (primer semestre de 2013).

Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo
<b>Mejorar la eficiencia de la rama judicial en la solución de controversias</b>	Diseñar, gestionar y apoyar la utilización de medios tecnológicos en la Rama Judicial para la pronta solución de controversias.		
	Fortalecer el sistema estadístico del sector justicia.		
	Apoyar la implementación de la oralidad en la jurisdicción Contencioso Administrativo.		
	Presentar el proyecto de Ley que reglamente el artículo 116 de la C.P. sobre el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de los particulares.		

Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en DNP - Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

	Sin avances y/o retrasos significativos		Avance satisfactorio
	Avance con retrasos		Acción terminada

## RECOMENDACIONES

### ACCELERAR LA IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS PROCESALES

El éxito de las reformas legales, tales como los nuevos códigos y la oralidad en la justicia, depende de la ejecución de los planes de implementación. El CSJ tiene que volverse mucho más eficiente a la hora de construir las infraestructuras física y tecnológica necesarias. La implementación de los Planes de Acción del Código General del Proceso (CGP) y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo debe ser prioritaria (CPAyCA). La implementación de estas leyes debe ser monitoreada por indicadores de ejecución

de obras (infraestructura física y tecnológica). Además de la adecuación de la infraestructura, es muy importante diseñar una estrategia para “gestionar el cambio” y generar un cambio cultural en la rama para que los jueces adopten e implementen las reformas procesales de forma exitosa.

En este sentido, la Comisión de Seguimiento a la Ejecución del Plan de Acción del CGP debería ser mucho más activa. Es un error que la Comisión esté compuesta casi en su exclusividad por abogados<sup>8</sup>. A la actual composición de la Comisión se deberían sumar personas expertas en implementación y gerencia de proyectos, planeación financiera y ejecución estratégica. La implementación de los códigos no debería quedar únicamente en manos de abogados.

### MEDIR EL DESEMPEÑO PRESUPUESTAL Y ADMINISTRATIVO DE LA JUSTICIA

Para asegurar que el uso de los recursos sea eficiente, es necesario que el CSJ desarrolle indicadores que permitan esta medición. El uso efectivo de los recursos debe ser monitoreado muy de cerca. El CSJ debería adoptar metodologías para reducir costos y mejorar la gerencia. Ejemplos de metodologías aplicadas por el sector público en otros países son la gestión de calidad total (*Total Quality Management*, como se conoce usualmente) y Seis Sigma o Pensamiento Lean, basado en el famoso sistema de producción de Toyota (Bhatia, 2006) (Johansen, 2009). Los

8. Ver artículo 619 del Código General del Proceso.



aparatos judiciales de países como Francia e Inglaterra han usado estas metodologías para optimizar el uso de los recursos (Klaus Decker, 2011). Además de implementar este tipo de sistemas, el CSJ debería desarrollar indicadores para medir la eficiencia en el uso de recursos. Según ANIF (Clavijo, octubre 2011), un indicador que puede ser útil es la medición del costo-eficiencia de la justicia, al relacionar el gasto público del sector con el cúmulo de procesos pendientes de evacuación.

### **CREAR JUZGADOS EJECUTIVOS ESPECIALIZADOS**

Estos juzgados estarían dedicados en forma exclusiva a la atención del cobro de deudas. Con la creación de los juzgados especializados los jueces ordinarios no tendrán que ocupar la mayor parte de su tiempo en el trámite de procesos ejecutivos, que ocupan más del 80% de su tiempo (Consejo Privado de Competitividad, 2011).

En el mismo sentido, implementar un sistema de remate de bienes a través de internet en los procesos ejecutivos (tal como lo establece el CGP) tendría un gran efecto en agilizar estos procesos y además contribuiría a darles transparencia y evitar corrupción en el sistema de remates. Por ejemplo, la Rama Judicial podría aprender del sistema español de Subastas Judiciales Electrónicas (Corporación Excelencia en la Justicia, Mayo 2013).

### **NOMBRAR UN GERENTE DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN PARA LA RAMA JUDICIAL**

Actualmente, las divisiones encargadas de implementar la tecnología para dar

cumplimiento a lo dispuesto en el Código General del Proceso son la Unidad de Informática y el Centro de Documentación Judicial (Cendoj). Dado el nivel de complejidad y la importancia que tiene la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para mejorar la calidad y la eficiencia de la justicia, la implementación del PET necesita de un gerente especializado en tecnología que esté en el mismo nivel de la Sala Administrativa del CSJ. Por este motivo, se recomienda al CSJ crear un cargo de Gerente de Tecnologías de la Información (*“Chief Information Officer (CIO)”*). Este gerente debe ser especialista reconocido en tecnología, experto en arquitectura de sistemas y con amplia experiencia en la gerencia y la implementación de procesos tecnológicos complejos.

El CIO debe poder identificar las necesidades y oportunidades que se pueden resolver en la justicia con el uso adecuado de las Tecnologías de la Información. El nombramiento del CIO de la Rama debe responder a un proceso de selección transparente y riguroso que asegure la idoneidad técnica de la persona escogida. En este sentido, se recomienda al CSJ apoyarse en el Ministerio de TIC para seleccionar al CIO.

### **IMPLEMENTAR TIC EN LA JUSTICIA**

Las TIC en la justicia: 1) permiten impulsar la eficiencia del aparato judicial; 2) permiten contribuir a la transparencia de la administración de la justicia en Colombia; 3) contribuyen a la seguridad jurídica del sistema judicial colombiano al permitir que los jueces consulten fácilmente los precedentes jurisprudenciales; 4) permiten que los ciudadanos accedan de manera fácil

y rápida a las actuaciones, pruebas y documentos procesales; 5) ayudan a la planeación estratégica y la gestión administrativa de la rama judicial; 6) permiten contar con información estadística clave para la toma de decisiones de política pública. A continuación se presentan distintas formas en las que las TIC pueden ayudar a mejorar la justicia en el país.

### **Portal web de servicio a la población en general**

Es fundamental un portal web que proporcione información pertinente para el ciudadano, esté bien diseñado y sea fácil de usar. El portal debe servir para proporcionar educación legal a los ciudadanos, especialmente en temas recurrentes en la justicia como demandas laborales y procesos ejecutivos. El portal debería tener secciones de preguntas frecuentes sobre cómo acceder a la justicia, implicaciones, cómo contratar un abogado, duración y costos de los procesos, entre otras. El portal también deberá proporcionar acceso a bases de datos en materia de jurisprudencia, legislación y últimas noticias sobre temas judiciales.

### **Presentación de demandas en línea**

La implementación del expediente judicial digital debe permitir la presentación de demandas en línea. El portal web debería contener plantillas inteligentes de documentos jurídicos (demandas, poderes, etc.) que ayuden a evitar errores de forma que lleven a la inadmisión de demandas. Las plantillas inteligentes también permitirían a los sistemas de tecnologías generar estadísticas en tiempo real (ver recomendación sobre estadísticas). El portal tam-



bién deberá contar con simuladores que ayuden a los ciudadanos a determinar la jurisdicción y la competencia del juez al cual tienen que presentar la demanda, con el fin de reducir al mínimo los conflictos de competencia y jurisdicción que dilatan los procesos. Una vez presentada la demanda, el ciudadano debe poder consultar el estado del proceso en todo momento, se debe permitir el intercambio de documentos probatorios y en el futuro permitir que haya litigios en línea, desde la presentación de la demanda hasta la sentencia.

### Gestión avanzada del expediente digital

La presentación de la demanda en línea debe pasar por el sistema de repartos, que debe asignar un número de radicación al proceso y remitirlo al juez correspondiente (el uso de algoritmos automáticos ayuda a que el proceso pueda ser transmitido al juez con menor congestión, ver recomendación sobre analítica de datos).

El sistema de reparto debe poder crear el expediente digital que el juez pueda manejar a través de un sistema avanzado de gestión de casos. El sistema les debe permitir a todas las partes del proceso el acceso en línea a todos los aspectos del proceso. También debe poder ayudar al juez a gestionar todo lo relacionado con el proceso (notificaciones, fijar audiencias, comunicar actos procesales, etc.). El sistema de gestión de casos avanzados debe permitir la notificación electrónica de todos los actos procesales, así como también la notificación vía mensajes electrónicos a teléfonos móviles.

### Herramientas para mejorar la calidad de las sentencias judiciales

Se proponen dos herramientas para mejorar la calidad de las sentencias. La primera es una plataforma para la gestión del conocimiento. La segunda es el uso de asistentes inteligentes para la toma de decisiones.

Una adecuada gestión del conocimiento es fundamental para mejorar productividad y la calidad de los empleados –como los jueces– dedicados a tareas intensivas en conocimiento<sup>9</sup>. Para la justicia, la gestión del conocimiento se divide en dos grupos (ESADE Business School, 2010): el primero consiste en gestionar el conocimiento explícito, al permitir el acceso a bases de datos de jurisprudencia, doctrina, mejores prácticas para la gestión de despachos, manuales de entrenamiento de la Escuela Judicial, entre otros. El segundo consiste en gestionar el conocimiento implícito, al permitir acceso a los jueces que tengan el conocimiento adecuado. Para lograr esto, se debe crear una intranet de uso interno con herramientas web 2.0 (foros, wikis, blogs, comunidades) que permitan acelerar la curva de aprendizaje de los jueces para materias complejas, y se beneficien del conocimiento adquirido por otros jueces.

La segunda herramienta permitiría el uso de *software* para realizar tareas que implican análisis complejos y la resolución de problemas usando la creatividad (McKinsey Global Institute, 2013). Una de las tareas más importantes de los jueces es analizar los documentos presentados por las partes y analizar las pruebas. El proceso de leer, analizar y entender la información para entender un caso toma va-

rias horas. La provincia Alemana del Norte del Rin (provincia de Westphalia) aceleró este proceso con el uso de tecnología para la gestión avanzada de casos. La provincia, en conjunto con una empresa de servicios tecnológicos, desarrolló un modelo de expediente digital que no sólo guardaba todos los documentos procesales de forma electrónica, sino que también tenía la habilidad para leer, entender, clasificar y estructurar el material probatorio para ayudar a los jueces a resolver los casos (IBM, 2013). Este tipo de tecnología además permite realizar análisis del lenguaje para identificar conceptos generales en documentos y presentar los resultados en forma gráfica (McKinsey Global Institute, Junio 2011), lo cual es sumamente útil para la gestión judicial.

### Estadísticas y servicios de analítica de datos

Las organizaciones que adoptan sistemas de análisis de datos y análisis predictivo están logrando mejorar su productividad y su capacidad para innovar (David Kiron, 2012). De acuerdo con un estudio del McKinsey Global Institute, el uso de herramientas de análisis de datos y análisis predictivo ofrece al sector público estrategias para mejorar la transparencia e incrementar la productividad del sector público (McKinsey Global Institute, Junio 2011). De acuerdo con este estudio, el análisis avanzado de datos proporciona cinco ventajas: I) aumentar la transparencia; II) mejorar el desempeño; III) adaptar los servicios a necesidades específicas de distintos segmentos de la población; IV) apoyar la toma de decisio-

9. Sobre la importancia de la gestión del conocimiento para mejorar la calidad de los empleados con tareas intensivas en conocimiento ver (Joyce, 2007).



nes vía algoritmos automatizados, y v) innovar en la forma de proveer servicios.

### **Aumentar la transparencia**

Los sistemas de análisis de datos podrían publicar en tiempo real cuáles son las entidades públicas que están siendo demandadas, publicar las sentencias de los jueces en todos los niveles, identificar abogados que abusen del sistema, publicar el nombramiento de auxiliares de justicia, entre otras. La publicación de este tipo de información, en tiempo real, aumentaría el nivel de transparencia en la justicia y permitiría un mayor control de esta por parte de la población civil y las distintas entidades del Estado.

### **Mejorar el desempeño**

Los sistemas informáticos inteligentes permiten el seguimiento tanto a indicadores de calidad como a indicadores de eficiencia de los juzgados. Los indicadores identificados por el Banco Mundial para la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Banco Mundial & Consejo Superior de la Judicatura, 2012), tales como los días transcurridos entre las etapas del proceso (reparto y admisión de la demanda, admisión y notificación, etc.), pueden ser generados por el sistema de estadísticas a partir del expediente digital judicial de forma automática. El sistema también podría generar indicadores tales como el índice de evacuación efectiva de los juzgados, el nivel de inventario de procesos, la edad de los casos pendientes<sup>10</sup>, el término de resolución de los casos<sup>11</sup>, y el costo por caso<sup>12</sup>.

La generación automática de estos indicadores de desempeño permitiría evaluar la productividad de los jueces e identificar las etapas del proceso que son susceptibles de mejora. Además, la automatización libera a los funcionarios de los juzgados de ingresar datos al sistema de forma manual, lo que les permite ayudar en otras labores de los despachos que generen un mayor valor.

### **Adaptar los servicios a necesidades específicas de distintos segmentos de la población**

De acuerdo con el censo de la composición de inventarios en la especialidad civil en el año 2010, 75% de los procesos en la jurisdicción ordinaria son procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía (Pedroza, 2013). Según datos del censo de procesos del año 2010, los procesos ejecutivos singulares de mínima cuantía son los más representativos en el inventario de procesos de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. Tener este tipo de datos en tiempo real le permitiría al CSJ adaptar los servicios de justicia para atender estas necesidades específicas para aumentar la eficiencia. En la medida en que las necesidades vayan cambiando, al contar con datos en tiempo real, los servicios de justicia se podrían adaptar para suplir las nuevas necesidades procesales de los ciudadanos.

### **Apoyar la toma de decisiones vía algoritmos automatizados**

Los algoritmos automatizados pueden procesar grandes cantidades de datos

de distintas fuentes para identificar patrones, inconsistencias, errores, fraudes y cualquier otro parámetro que sea diseñado. Por ejemplo, se pueden diseñar algoritmos que identifiquen las entidades que están siendo demandadas por distintas causas (tutelas, responsabilidad estatal, etc.) para tomar acciones preventivas y reactivas. De acuerdo con datos de la Corporación Excelencia por la Justicia, en el año 2011 se presentaron 180.265 tutelas invocando el derecho de petición. El algoritmo podría identificar rápidamente las entidades demandadas y hacer que el Gobierno intervenga para que las entidades se vuelvan más eficientes y logren responder los derechos de petición oportunamente. Esto evitaría que los ciudadanos tengan que recurrir a la tutela para invocar su derecho de petición y evitar que lleguen al sistema más de 100.000 tutelas por esta materia. La identificación de las entidades demandadas en tiempo real también podría evitar que se use la justicia para casos de corrupción (como el escándalo de Foncolpuertos) y también para conciliar procesos contra el Estado que de ser llevados a juzgados, podrían ser mucho más onerosos para el erario.

### **Innovar en la forma de proveer servicios**

El uso de analítica de datos podría ayudar a mejorar la justicia de distintas maneras. Esto incluye: 1) identificar mejores prácticas de gestión de despachos y toma de decisiones judiciales; 2) recibir retroalimentación sobre la calidad

10. La edad de los casos activos pendientes en un juzgado, medido como el número de días desde su admisión hasta el momento de la medición.

11. El porcentaje de casos evacuados o resueltos dentro de los términos legales.

12. El costo promedio de procesar un solo caso, por tipo de caso.



Cuadro 2. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Justicia.

No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Acelerar la implementación de los códigos procesales.	Mediano	Desarrollar indicadores para monitorear la implementación de los códigos.	Consejo Superior de la Judicatura.
2	Medir el desempeño presupuestal y administrativo de la justicia.	Corto	Crear indicadores de desempeño administrativo y presupuestal que estén abiertos al público para poder monitorear el desempeño administrativo de la justicia.	Consejo Superior de la Judicatura.
3	Crear juzgados ejecutivos especializados.	Corto	Realizar un piloto para probar la utilidad de tener juzgados ejecutivos especializados.	Consejo Superior de la Judicatura.
4	Nombrar el CIO de la Rama Judicial.	Corto	Realizar el procesos de selección y nombrar al CIO.	Consejo Superior de la Judicatura.
5	Implementar TIC en la justicia.	Mediano	Desarrollar los planes operativos, financieros y de arquitectura de los sistemas de tecnología.	Consejo Superior de la Judicatura.
6	Implementar la ANC.	Corto	Cumplir con la totalidad las acciones de la Agenda para Justicia.	Ministerio de Justicia y Derecho.

de los servicios para mejorar; y 3) tener insumos para desarrollar experimentos en materia de gestión judicial que tengan el potencial de mejorar la calidad y productividad de la justicia.

Varios países europeos han adoptado estrategias de “innovación abierta” al hacer públicos los datos de las entidades para que la ciudadanía pueda sugerir soluciones a problemas existentes (McKinsey Global Institute, Junio 2011). Con un manejo adecuado de datos, la Rama Judicial podría implementar estrategias de este estilo.



## REFERENCIAS

- 1 Ámbito Jurídico. (2013, 21 de agosto). Minjusticia pide ejecución “oportuna y atinada” de recursos para la Rama Judicial. *Ámbito Jurídico*.
- 2 Banco Mundial. (2010). *Doing Business 2010*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- 3 Banco Mundial & Consejo Superior de la Judicatura. (2012). *Inventario Clasificado de Procesos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: Un Instrumento de Política Judicial*. Bogotá, D.C.
- 4 Bhatia, N. Y. (2006, junio). Applying Lean Production to the Public Sector. *McKinsey Quarterly*.
- 5 Clavijo, S. (2011, octubre). *Costos y Eficiencia de la Rama Judicial en Colombia: Políticas de Chaque Operativa*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 6 Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia. (2010). *Informe Final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia*. Bogotá, D.C.
- 7 Consejo Privado de Competitividad. (2011). *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad
- 8 Consejo Privado de Competitividad. (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá D. C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 9 Consejo Superior de la Judicatura. (2010). *Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011-2014*. Bogotá, D.C.
- 10 Consejo Superior de la Judicatura. (2012). *Informe al Congreso sobre el Estado Actual de la Administración de Justicia 2012*. Bogotá, D.C.
- 11 Consejo Superior de la Judicatura. (2012). *Plan Estratégico Tecnológico Rama Judicial de Colombia*. Bogotá, D.C.
- 12 Corporación Excelencia en la Justicia. (2013, mayo). *E-Justicia: Experiencias internacionales y colombianas en el uso de las TIC para el Mejoramiento de la justicia*. Bogotá, D.C.
- 13 DNP. (2013, junio). *Seguimiento a la Agenda Nacional de Competitividad*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 14 ESADE Business School. (2010). *El MBA de ESADE*. Barcelona: Planeta.
- 15 IBM. (2013). *Smarter Government - Public Safety: Using big data to ease case-loads at the German Province of North Rhine, Westphalia*.
- 16 IMD. (2013). *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne: Institute for Management Development
- 17 Johansen, M. Y. (2009). A Leaner Public Sector. *McKinsey on Government*, 4, 10-15.
- 18 Joyce, L. L. (2007). *Mobilizing Minds: Creating Wealth from Talent in the 21st Century Organization*. McGraw Hill.
- 19 Kiron, D., Kirk, P., y Boucher, R. (2012). Innovating with Analytics. *MIT Sloan Management Review*, 54(1), 47-52.
- 20 Klaus Decker, C. M. (2011). *Improving Performance of Justice Institutions: Recent experiences from selected OECD countries relevant for Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 21 La Rota, M., Bernal, C., Santa, S., y Uprimny, R. (2012). *Autonomía presupuestal responsable y transparente: Propuesta para reformar el presupuesto del Sistema Judicial*. Bogotá, D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia.
- 22 Legis. (2013, 29 de agosto). Minjusticia cuestiona no ejecución de presupuesto para modernizar la Rama Judicial. *Ámbito Jurídico*.
- 23 McKinsey Global Institute. (2013). *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*. McKinsey & Company.
- 24 McKinsey Global Institute. (2011, junio). *Big Data: The next frontier for innovation, competition, and productivity*. McKinsey & Company.
- 25 MinTIC (2010). *Plan Nacional de TIC 2010-2014 Eje Justicia: Propuestas, recomendaciones y metas para el eje justicia del plan TIC 2014-2019*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
- 26 Pedroza, M. (2013, 24 de mayo). *Diálogos sobre la situación actual de la justicia en Colombia: Las reformas procesales y los derechos de los ciudadanos*.
- 27 The World Justice Project. (2013). *Rule of Law Index*. Washington, D.C.

