



JUSTICIA



Grado de independencia judicial. Puesto entre 137 países (1 indica el 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 (2017).



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE JUSTICIA

2017-2018

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Tema	Indicador	Valor Colombia 2017	Ranking en América Latina 2017	Mejor país en América Latina 2017 (valor)	Fuente
Credibilidad	Índice de Imperio de la Ley ¹	0,51	8 de 17	Uruguay (0,72)	World Justice Project
	Percepción de la corrupción en la Rama Judicial ^{2,3}	3,8	3 de 11	Uruguay (3,1)	Barómetro Global de la Corrupción
	Índice Global de Impunidad ^{4,5}	75,58	8 de 9	Costa Rica (48,72)	Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia
Eficiencia	Número de días para hacer cumplir un contrato ⁴	1.288	17 de 18	México (341)	Doing Business
	Costos asociados al cumplimiento de un contrato ^{4,6}	45,8 %	18 de 18	El Salvador (19,2 %)	Doing Business
	Eficiencia del marco legal para resolver disputas ⁷	2,66	12 de 17	Chile (4,03)	WEF
Calidad	Independencia judicial ⁷	2,96	9 de 17	Uruguay (5,59)	WEF

Nota: 1/ Índice entre 0 y 1, donde 1 representa el mejor desempeño. 2/ Información correspondiente al año 2013. 3/ Índice entre 0 y 5, donde 5 representa el mejor desempeño. 4/ Información correspondiente al año 2015. 5/ Índice entre 0 y 100, donde 100 representa el mejor desempeño. 6/ Porcentaje del valor de la demanda asumido por el demandante. 7/ Entre 1 y 7, donde 7 representa el mejor desempeño.



La credibilidad, eficiencia y calidad de la justicia son pilares centrales en la construcción de un ambiente propicio para el desarrollo económico. En particular, la credibilidad o confianza en las instituciones determina la decisión de acceder a mecanismos formales de justicia, la eficiencia define la rapidez y precisión con que se resuelven las disputas comerciales y la calidad se relaciona con la independencia con la que se toman las decisiones judiciales. Estos factores son cruciales para inversionistas nacionales y extranjeros a la hora de tomar decisiones de inversión y son claves para garantizar que exista seguridad jurídica para la iniciativa privada.

Colombia se encuentra rezagada en credibilidad, eficiencia y calidad de la justicia. Durante más de diez años, el país ha ocupado los últimos lugares en el mundo en el número de días para hacer cumplir un contrato, cifra que supera los tres años. Más aún, la percepción respecto a

la eficiencia del marco legal para resolver disputas ha disminuido, al tiempo que aumentan los costos asociados para resolver desacuerdos contractuales. A esto se suman un bajo grado de independencia judicial –entendida como imparcialidad por parte de los jueces– y los crecientes escándalos de corrupción que en los últimos años han perjudicado a la justicia colombiana, poniendo en tela de juicio su credibilidad.

Por lo tanto, este capítulo presenta los principales retos de la justicia colombiana en términos de su credibilidad, eficiencia e independencia pues, a juicio del Consejo Privado de Competitividad (CPC), estas tres temáticas inciden directamente en la competitividad empresarial. A su vez, se expone una serie de recomendaciones para cada uno de los aspectos en mención, que en conjunto apuntarán a mejorar la competitividad del país a través de un sistema de justicia confiable, eficiente y con decisiones de calidad.



CREDIBILIDAD DE LA JUSTICIA

DIAGNÓSTICO

PERCEPCIÓN

La última medición del Índice de Imperio de la Ley, el cual mide el estado de derecho en 113 países de acuerdo con las experiencias y percepciones de la población general, arroja que la justicia colombiana presenta grandes retos en términos de credibilidad. Con la posición 71 sobre 113 países en el *ranking* y un puntaje de 0,51, el Gráfico 1 muestra que Colombia está ligeramente por encima del promedio de América Latina y evidencia grandes brechas con respecto

a países como Uruguay, Costa Rica y Chile. La principal falencia del país está en el factor de orden y seguridad, donde ocupa el puesto 102 y obtiene un puntaje de 0,52. Sin embargo, en variables relacionadas con justicia, los indicadores con desempeño más bajo tienen que ver con retrasos no justificados en la justicia civil (0,20), el no respeto al debido proceso en procedimientos administrativos (0,41), la falta de efectividad en el *enforcement* de la justicia civil (0,43), el no respeto del debido proceso y de los derechos de los acusados (0,43) y la corrupción de la justicia civil (0,48).

Gráfico 1. Índice de Imperio de la Ley. Colombia y países de referencia, 2016



Nota: Índice entre 0 y 1, donde 1 representa el mejor desempeño.

Fuente: World Justice Project (2017).

CREDIBILIDAD DE LA JUSTICIA

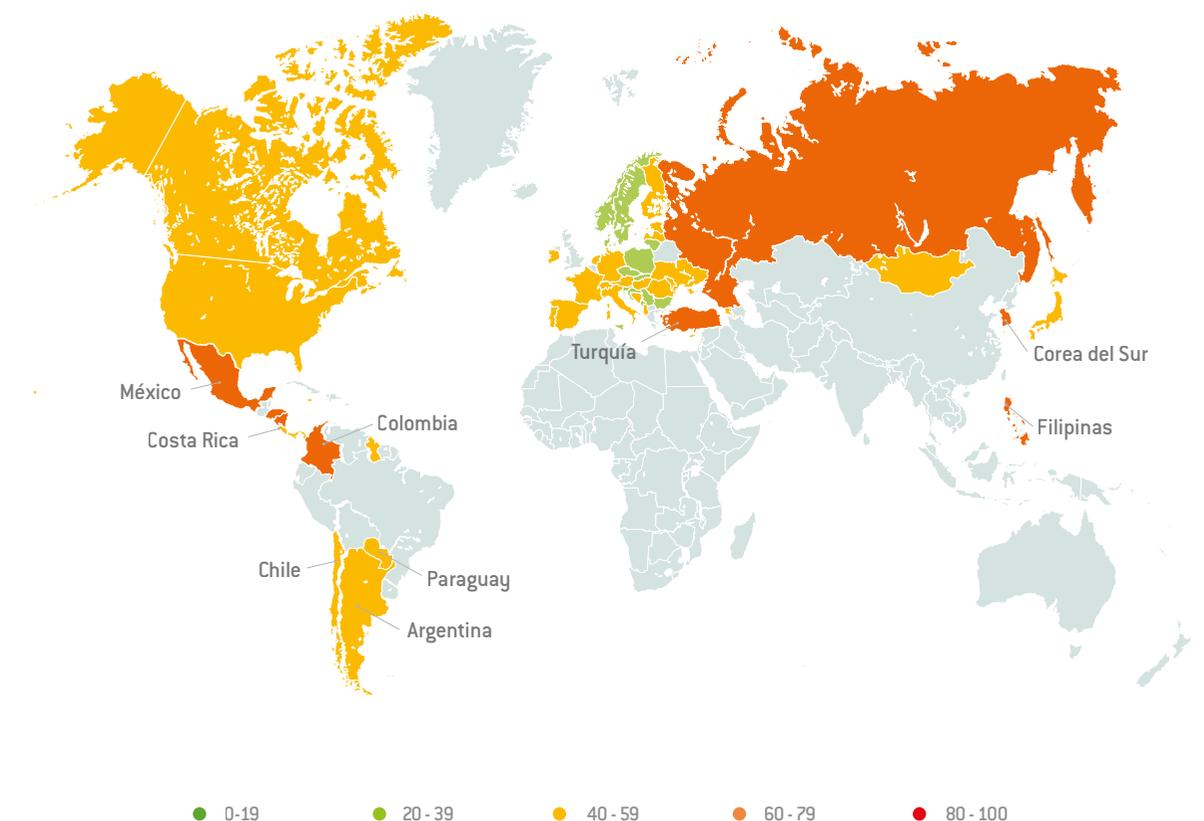


IMPUNIDAD

Colombia se encuentra dentro de los cinco países con los índices más altos de impunidad, junto con México, Filipinas, Rusia y Turquía, según el Índice Global de Impunidad elaborado por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (Gráfico 2). Este resultado es alarmante pues los países con peor desempeño cuentan con mayores problemas en sus estructuras de seguridad e impartición de justicia. Para el caso colombiano, el indicador revela que en el país

el 33 % de las personas detenidas no tiene sentencia, superando el puntaje global de 23 %. La publicación indica que lo anterior se debe a que, en Colombia y en países como México, prevalece el modelo de prisión preventiva, es decir, el encarcelamiento de los acusados durante el proceso. Además, según cifras de la Fiscalía General de la Nación, la impunidad en el delito de homicidio es alta, solo en 22 casos de cada 100 asesinatos una persona responde ante los jueces y un poco más de 10 llegan a la obtención de una condena (Fiscalía General de la Nación, 2016).

Gráfico 2. Índice Global de Impunidad. Colombia y países de referencia, 2015



Fuente: Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (2016). Cálculos: Consejo Privado de Competitividad.



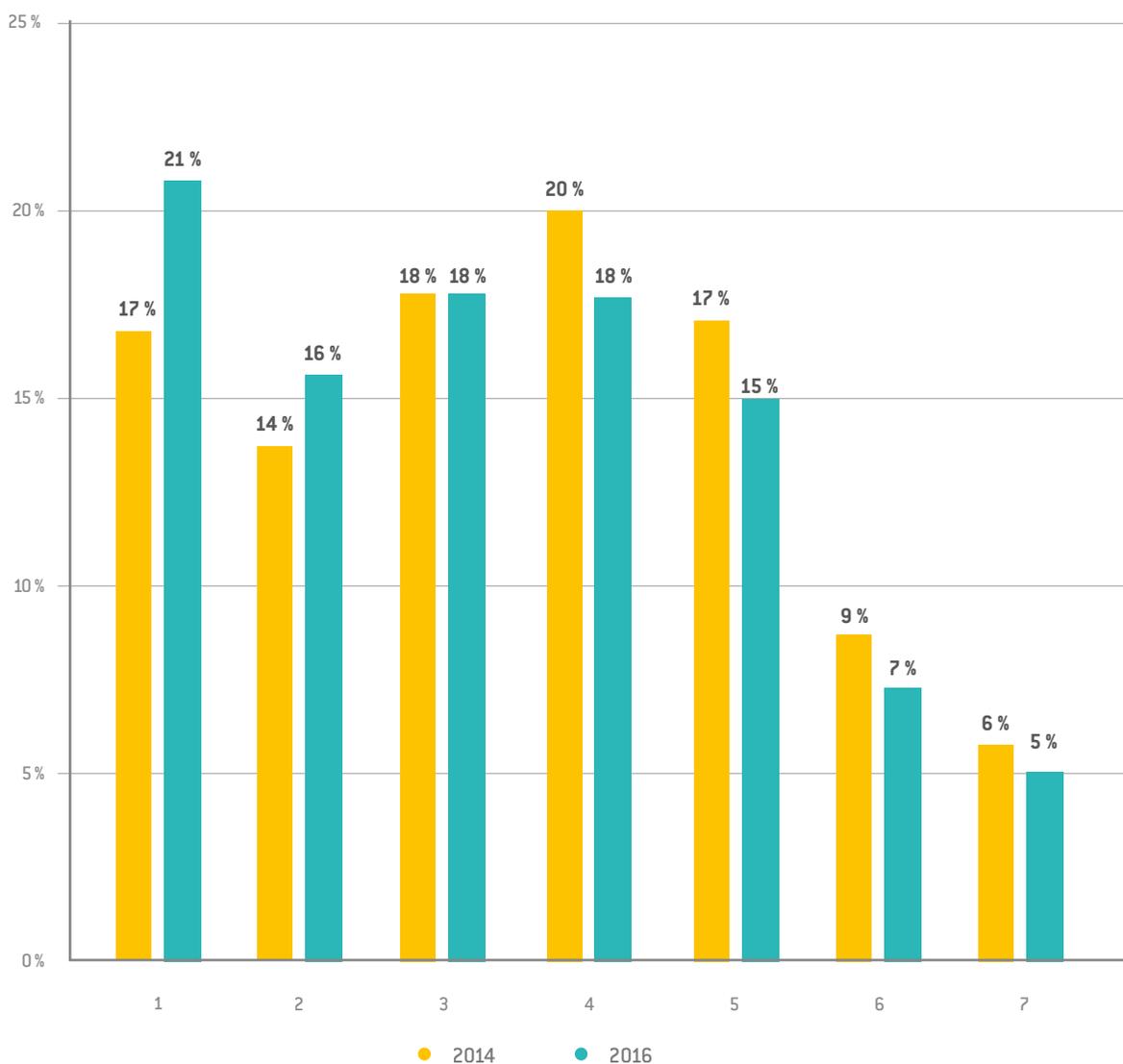
CREDIBILIDAD DE LA JUSTICIA

CONFIANZA

Los bajos resultados en impunidad y en el Índice de Imperio de la Ley son una señal de los problemas que enfrenta el sistema judicial en Colombia, por lo que no resulta sorprendente la poca confianza de los colombianos en la justicia. Según el Gráfico 3, mientras que en el 2014 el 16,7 %

de los colombianos afirmaba que no confiaba “nada” en el sistema de justicia, dicha cifra aumentó a 20,8 % en el 2016. Esto se complementa con una disminución de la población que confía “mucho” en 2016, pasando de 6 % en 2014 a 5 % en 2016. A su vez, se observa una reducción generalizada del número de personas que confiaban en el sistema judicial y que daban altas calificaciones de 4, 5, 6 y 7.

Gráfico 3. Confianza en el sistema judicial. Colombia, 2014 y 2016



Nota: Valor entre 1 y 7, donde 1 representa “nada” de confianza y 7 representa “mucho”.

Fuente: Barómetro de las Américas (2014, 2016).



RECOMENDACIONES

Acción regulatoria. Modificar la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270/1996) en lo referente al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales.

Esta modificación se requiere principalmente para dos objetivos:

- Encargar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la coordinación del Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales. Contar con estadísticas de calidad es un elemento central para determinar la percepción y la credibilidad en el sistema judicial. Por esa razón, el CPC recomendó en ediciones anteriores que la coordinación de las estadísticas elaboradas por la rama judicial la lidere el DANE, en lugar del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) como se hace en la actualidad. Esto respondería a las críticas que diferentes actores hacen a la calidad de las estadísticas que reporta este organismo.

Dicha reforma garantizaría que los datos de justicia en Colombia cumplan con estándares internacionales, aprovechen los registros administrativos y se enmarquen en los lineamientos de política de estadística de acuerdo con lo expuesto en el Plan Estadístico Nacional y con normas técnicas de calidad que fije el Sistema Estadístico Nacional. Esta reforma también debe asegurar que los órganos judiciales cuenten con información estadística de primera mano, para el ejercicio de sus funciones.

- Para garantizar la calidad de las estadísticas, también se recomienda hacer obligatorio el reporte de información al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales por parte de las entidades de la rama ejecutiva que prestan servicios de justicia, entre ellas las superintendencias. Esto es necesario, ya que para contar con un sistema de estadística en justicia unificado se requiere articular a todas las autoridades de justicia en Colombia. Dicha articulación permitirá la comparación y evaluación entre todos los medios de solución de conflictos.

Acción regulatoria. Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de la rama judicial.

El CPC reconoce los esfuerzos de las diferentes entidades de la rama judicial en contar con sistemas de información especializados¹. Sin embargo, desde el 2009 el Departamento Nacional de Planeación señala que, además de los problemas en periodicidad y calidad de la información, los sistemas de información del sector justicia son dispersos e incompatibles, lo cual dificulta el ejercicio de diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas (Departamento Nacional de Planeación, 2008).

Además de contar con un amplio número de sistemas de información provenientes de diversas entidades, muchas de las plataformas se han desarrollado sobre arquitecturas obsoletas. Por ejemplo, el sistema Justicia XXI es una aplicación de escritorio que funciona con intranet, lo que entorpece la interoperabilidad, pues cada despacho debe trabajar con una versión distinta del programa (Pájaro, 2013). En ese sentido, organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo enfocan su investigación en gestión financiera pública y calidad de las estadísticas, mejorando en un primer lugar la interoperabilidad de los sistemas de información (BID, 2011, 2015).

Entidades como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público han liderado procesos similares en su lucha por armonizar las estadísticas de finanzas públicas. El Ministerio identificó un diagnóstico parecido, al encontrar multiplicidad y desarticulación por parte de los actores involucrados. En consecuencia, este organismo viene adelantando un documento de política que coordinará a las entidades que producen estadísticas financieras públicas en el país y que contempla tanto los aspectos teóricos como técnicos de los sistemas de información. Por ende, el CPC recomienda la articulación de los sistemas de información que producen las estadísticas judiciales en Colombia a través de:

- La conformación de mesas técnicas donde participan las distintas entidades que producen estadísticas de la rama judicial, y por medio de las cuales se pueda construir conceptos de justicia claros y en lenguaje universal que tomen en cuenta los sistemas



CREDIBILIDAD DE LA JUSTICIA

de información. Además, estos comités serán los responsables de actualizar dichos criterios.

- La disponibilidad de los elementos informáticos básicos para garantizar la interoperabilidad de los sistemas en el presente y en el futuro. Lo anterior requiere el despliegue necesario para el correcto funcionamiento de las plataformas y su correspondiente actualización.

Acción pública. Fortalecer la estrategia de justicia abierta de la rama judicial, mediante su implementación en las altas cortes y una amplia difusión.

El CPC reitera la recomendación de implementar una estrategia de justicia abierta en las altas cortes. Vale la pena resaltar lo realizado por la Corte Constitucional en el 2015, entidad que publicó las declaraciones de renta de sus togados a raíz del escándalo del exmagistrado Jorge Pretelt.

Por su parte, el Consejo de Estado produjo su primer informe de rendición de cuentas y lanzó este a través de una audiencia pública, video que puede consultarse en la página web de la Corporación Excelencia en la Justicia. Así mismo, se destaca que la Ley 1712/2014, “Ley de Transparencia y del Derecho al Acceso a la Información Pública”, vincula al CSJ a esta norma, con el propósito de que esta entidad brinde información solicitada por sus usuarios y publique proactivamente su información. Además, se destaca la conformación de la Comisión de “Justicia Abierta” del CSJ. Replicar este ejercicio en todas las cortes reflejaría el interés de la rama en mejorar su credibilidad y percepción en la opinión pública.

En ese sentido, el CPC recomienda que se implementen dichas estrategias de manera continua y sistemática. En este contexto, se sugiere que se fortalezca el Plan de Acción para Colombia en el marco de la Alianza de Gobierno Abierto, a través de acciones como la obligatoriedad de las audiencias públicas y la creación de planes anticorrupción. Así mismo, se debe incentivar el acceso público a hojas de vida detalladas de magistrados, sus declaraciones de renta, su participación en sociedades y demás conflictos de interés. También se recomienda aumentar la visibilidad y difusión de las decisiones judiciales adoptadas por los jueces, así como, de las distintas decisiones administrativas tomadas por la Rama Judicial.

El CPC también recomienda que la estrategia de justicia abierta que adopte la rama judicial tenga un componente de medios comunicación, con el fin de socializar en la ciudadanía los perfiles de los actores que conformen el sistema de justicia, así como las funciones que estos desempeñen. Lo anterior no solo puede mejorar la credibilidad entre los usuarios del sistema, sino que puede aumentar el acceso de actores que no conocen los canales formales de la justicia en Colombia o que desconfían de los procesos que se llevan a cabo dentro del sector.

Acción pública. Crear un programa de mejora de los perfiles de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura.

Para aumentar la credibilidad en la justicia es fundamental contar con representantes de la rama confiables, ya que escándalos como el de la red de corrupción que involucró a dos magistrados de la Corte Suprema en agosto de 2017, acrecientan la mala percepción de la justicia en el país. Por ello, la Rama Judicial debe comprometerse a buscar magistrados del CSJ que garanticen una mejor administración de la justicia y un mejor gobierno de la rama judicial, tanto en sus labores administrativas como disciplinarias. En particular, se recomienda que el CSJ designe al menos un magistrado con conocimiento y experiencia previa en materia de gestión, gerencia y administración financiera, con el objetivo de orientar una estrategia de manejo de recursos mucho más eficiente.

Por último, se recomienda acelerar el proceso de implementación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, órgano que se creó mediante la Reforma de Equilibrio de Poderes, pero que aún no se conforma debido a un fallo del Consejo de Estado, que decretó su nulidad por inconstitucionalidad a finales del 2016. La puesta en marcha de este órgano implicaría un fortalecimiento de las funciones investigativas de la rama, lo que en medio de una desconfianza cada vez mayor en el sistema de justicia, se necesita con urgencia. Sin embargo, lo más importante de la conformación de este organismo es la elección de sus integrantes, ya que se requerirá que cada miembro tenga las cualidades suficientes para ser “juez de jueces”, un reto que tiene el Congreso de la República con las personas que configuran las ternas.

EFICIENCIA DE LA JUSTICIA



DIAGNÓSTICO

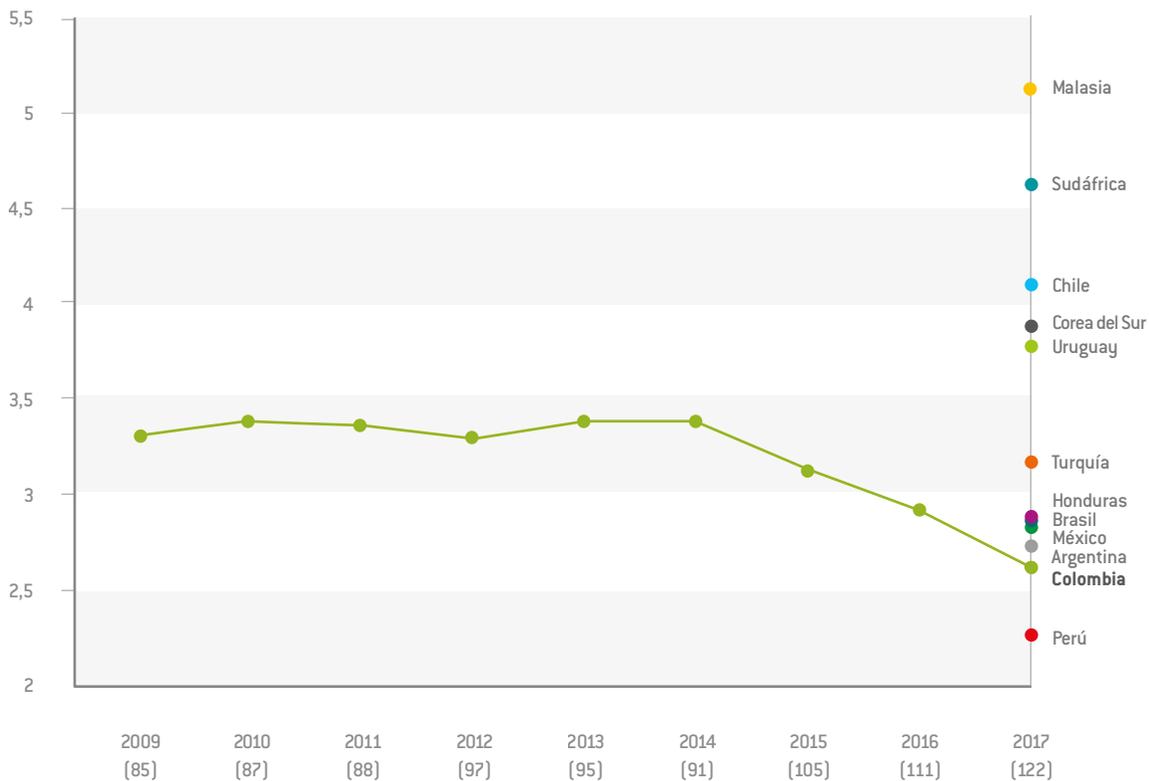
EFICIENCIA PARA RESOLVER DISPUTAS

La eficiencia es otro aspecto de la justicia que debe analizarse con detenimiento. Al respecto, el indicador de eficiencia del marco legal para resolver disputas del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés) el cual evalúa en un puntaje de 1 a 7 –donde 7 es el mejor desempeño– muestra que, si bien en 2017 Colombia se ubicó por encima de Perú con un puntaje de 2,66, el país perdió 37 posiciones entre 2009 y 2016 en el *ranking* general, con caídas especialmente significativas en los años 2016 y 2017.

Los bajos resultados obtenidos por Colombia en este indicador son consistentes con los tiempos que

toma el sistema judicial para resolver procesos. El CSJ estima que para zanjar un proceso en primera instancia en Colombia los tiempos van desde 385 hasta 956 días, dependiendo de si es abreviado u ordinario de pertinencia (Consejo Superior de la Judicatura, 2016). Aun así, investigaciones de la Corporación Excelencia en la Justicia determinan que, incluso teniendo tiempos tan extensos, el sistema judicial es incapaz de culminar los procesos en estos límites. El estudio muestra que tan solo cumplen los tiempos legales el 51 % de los procesos ejecutivos, el 32 % de los procesos penales y el 42 % de los procesos laborales (Corporación Excelencia en la Justicia, 2015).

Gráfico 4. Valor de eficiencia del marco legal para resolver disputas y puesto en el *ranking* mundial (entre paréntesis). Colombia y países de referencia, 2009–2017



Nota: Valor entre 1 y 7, donde 7 representa el mejor desempeño.

Fuente: WEF.



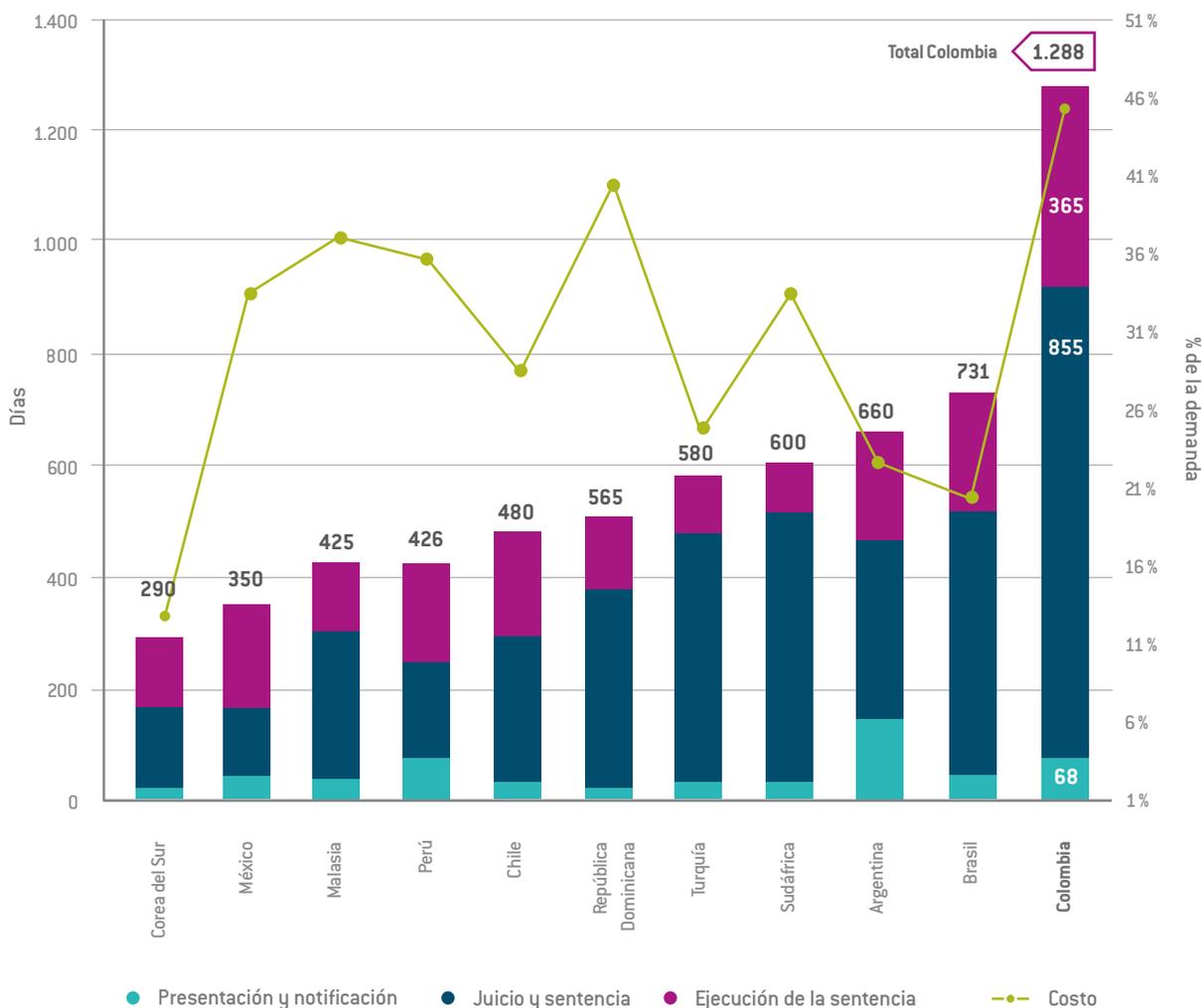
EFICIENCIA DE LA JUSTICIA

EFICIENCIA PARA EL CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS

El *Doing Business* estima el tiempo y el costo para resolver una disputa comercial a través de un tribunal de primera instancia local, teniendo en cuenta las tres etapas en que se resuelve la disputa: tiempo de presentación y notificación de la demanda, tiempo del juicio y tiempo para la ejecución de la sentencia. Por otro lado, el costo se muestra como un porcentaje del valor de la demanda, conside-

rando todos los gastos y honorarios que debe adelantar el demandante ante el tribunal². El Gráfico 5 muestra el tiempo y el costo para hacer cumplir un contrato en Colombia y otros países de referencia. Mientras en Colombia se necesita 1.288 días y un 46 % del valor demandado para el cumplimiento de un contrato, en países como Corea del Sur apenas se requiere 290 días y 13 % del valor demandado. Es notable que en Colombia un 60 % del tiempo total equivale al juicio y sentencia, muy por encima de los países pares.

Gráfico 5. Costo y número de días para hacer cumplir un contrato. Colombia y países de referencia, 2016



EFICIENCIA DE LA JUSTICIA

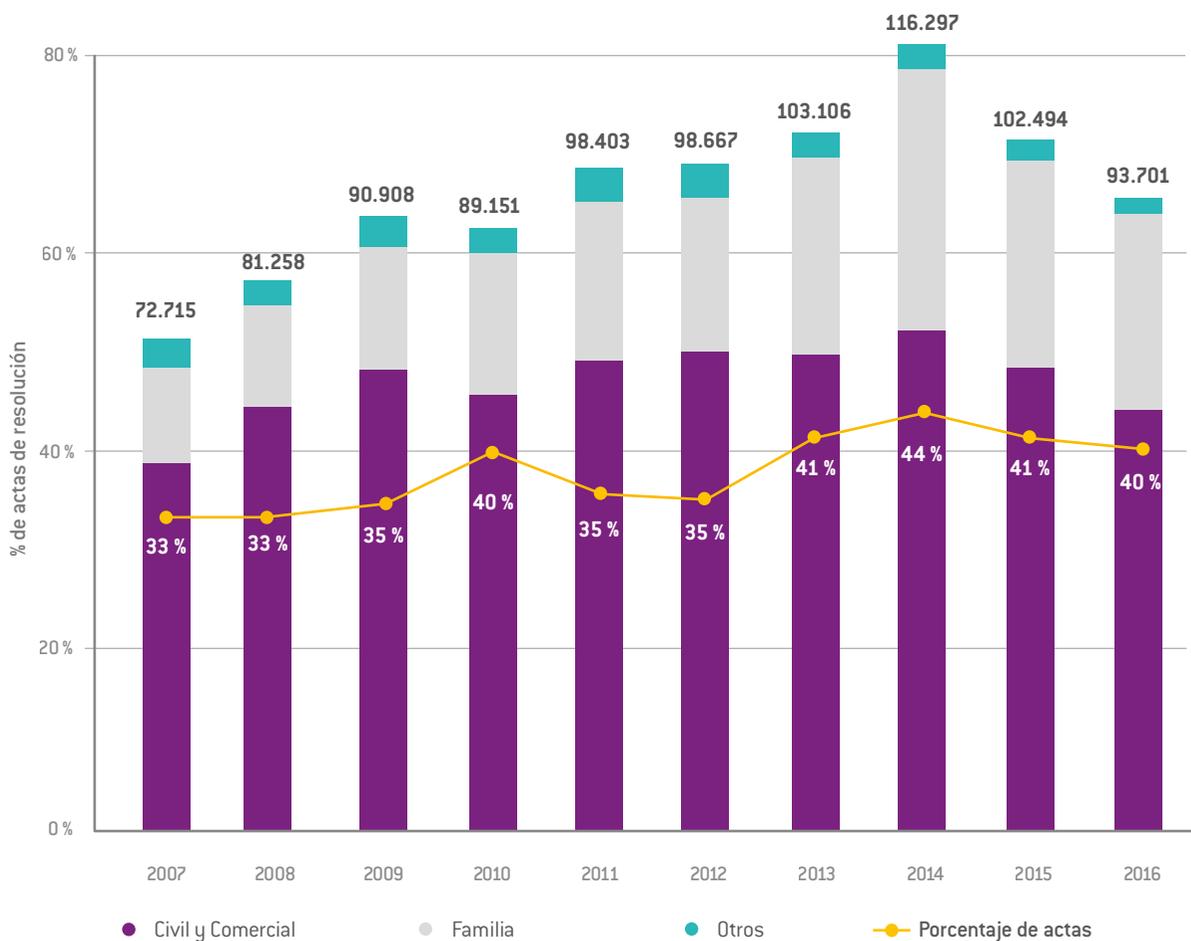


EFICIENCIA DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La Ley 23/1991 trajo consigo un conjunto de reformas cuyo propósito era facilitar la descongestión en los despachos judiciales. Dentro de la ley se institucionalizó la figura de la conciliación como un mecanismo para resolver los conflictos, que además ofrece una garantía de cumplimiento, pues las actas de conciliación tienen efectos legales. La eficiencia de las conciliaciones se evidencia en el hecho de que el costo promedio de una conciliación de hasta treinta millones de pesos es solo del 3 % de este valor y que tres de cada diez conflictos

se resuelven en menos de una semana. En consecuencia, el ahorro derivado de los casos resueltos a través de conciliaciones entre 2002 y 2014 superó los \$1,6 billones [Cámara de Comercio de Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia y Departamento Nacional de Planeación, 2015]. No obstante, el Gráfico 6 muestra que el uso de las conciliaciones entre 2014 y 2016 se redujo, y en 2016 solo el 40 % del total de las conciliaciones terminó en actas de resolución. Además, la utilización del mecanismo aún sigue siendo incipiente, ya que en 2016 se tramitaron 93.701 conciliaciones, lo que representa tan solo el 3,06 % de los ingresos de la rama en este mismo periodo (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017).

Gráfico 6. Número de conciliaciones presentadas y resueltas por naturaleza del conflicto. Colombia, 2007–2016



Fuente: Sistema de Estadísticas en Justicia (Minjusticia).



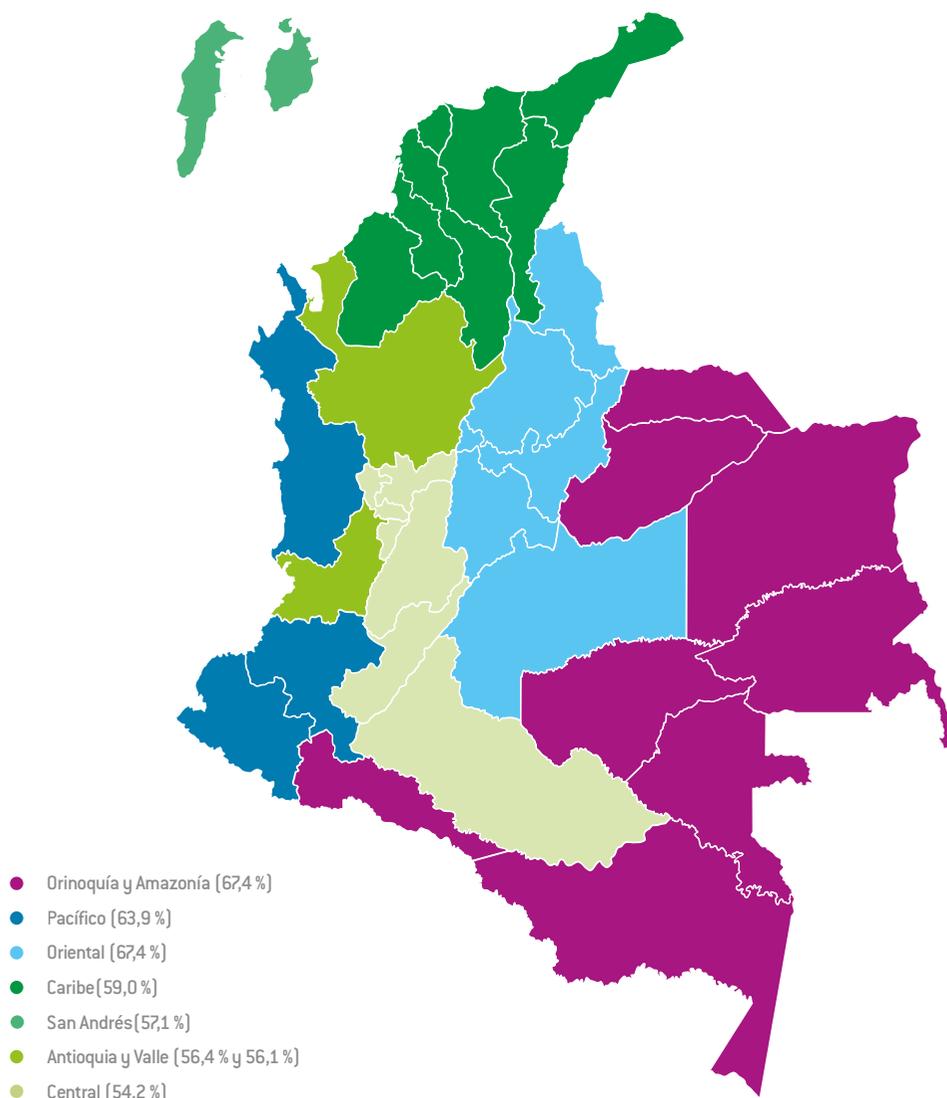
EFICIENCIA DE LA JUSTICIA

NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS

El Departamento Nacional de Planeación y el DANE realizaron la mayor encuesta en el mundo de necesidades jurídicas, con más de 50.000 encuestados. Uno de sus principales resultados es la distribución regional de las necesidades jurídicas insatisfechas, es decir, conflictos

aún no resueltos por el sistema judicial. En 2016, un 60 % de los colombianos reveló que su problema no se había solucionado. Según el Gráfico 7 este porcentaje aumenta a 67 % y 63 % en regiones como la Amazonía y el Pacífico. Estas disparidades regionales ponen de manifiesto que urgen estrategias enfocadas al territorio para ampliar el acceso a la justicia.

Gráfico 7. Necesidades jurídicas insatisfechas por región. Colombia, 2016



Fuente: DNP (2016). Cálculos: Consejo Privado de Competitividad.



RECOMENDACIONES

Acción pública. Implementar el expediente digital como parte de una estrategia integral de justicia digital.

En varias ocasiones, el CPC ha sugerido poner en marcha el uso del expediente de justicia digital, recomendación que va en línea con el Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial del año 2012, el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018 y el Plan Decenal de Justicia 2017-2027. El uso de expedientes virtuales permitirá una gestión documental con trazabilidad, incrementando la rapidez y la eficiencia en los procesos judiciales, lo que es crucial considerando la falta de cumplimiento de los vastos tiempos procesales del sistema judicial colombiano.

Al respecto del expediente digital, se destacan avances en requerimientos informáticos como la ampliación de la cobertura del *software* judicial Justicia XXI en 950 despachos judiciales y el fortalecimiento de canales de banda ancha en municipios con necesidades de conectividad. Además, finalizando el año 2016 se realizaron los términos de referencia del sistema de información exigido para dar cumplimiento al expediente electrónico y el litigio en línea. Estas mejoras no solo facilitarán hacer tránsito al expediente electrónico, también ayudarán a efectuar las notificaciones y citaciones de manera electrónica.

Sin embargo, el CPC reitera su recomendación toda vez que a la fecha no se cuenta con los expedientes judiciales en línea. Así mismo, las capacitaciones y actualizaciones a los funcionarios de la rama deberán incluir la formación de habilidades tecnológicas, con miras a alinear los conocimientos jurisprudenciales con capacidades técnicas y de manejo de *software* que les facultará para brindar un servicio más rápido y más eficiente.

Acción pública. Diseñar modelos diferenciados de gestión judicial para los despachos, las oficinas de reparto judicial y las oficinas de apoyo administrativo.

Ya que muchos de los jueces resultan cumpliendo labores administrativas en sus despachos, el CPC insiste en la recomendación de incluir dentro de cada despacho judicial

un modelo gerencial que le permita a los jueces cumplir con sus funciones jurisprudenciales, mientras otro profesional encargado maneje los aspectos administrativos. Para lo anterior se aconseja que las oficinas de apoyo administrativo adopten una posición más gerencial al tiempo que las de reparto tengan la labor de mejorar el flujo de casos en los despachos, a través de una administración de los casos, priorizándolos y categorizándolos por su complejidad y tiempo de retraso.

Para implementar dicho modelo, el CSJ podría elaborar proyectos piloto con los cuales se identifiquen necesidades especiales en los territorios, ya que los modelos de gestión de los despachos deben consultar realidades como el tipo de procedimiento más común del área y la especialidad del juzgado. Con estos resultados se podrán diseñar políticas gerenciales exclusivas y de acuerdo con los principales requerimientos de los municipios. Una vez se cuente con despachos judiciales con gerentes, las oficinas administrativas podrían, por ejemplo, crear manuales que recojan las formas de archivar y administrar los despachos, los cuales podrían ser socializados entre los funcionarios que se encarguen del manejo de expedientes y atención a los usuarios.

Acción pública. Promover el uso de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) a través de la justicia restaurativa y los sistemas virtuales.

La conciliación, la mediación, el arbitraje y la amigable composición son mecanismos alternativos a la administración de justicia. Ahora bien, aunque las conciliaciones son un claro instrumento para generar ahorros en el país, su uso disminuyó en el último periodo y se necesita aumentar el acceso a mecanismos de este tipo. Por lo anterior el CPC recomienda en esta materia:

- Según la Ley 1452 de 2012, delitos como la inasistencia alimentaria y la violencia intrafamiliar perdieron la posibilidad de ser conciliados a través de figuras como la justicia restaurativa. La justicia restaurativa garantiza que el daño causado quede efectivamente reparado y utiliza mecanismos como la conciliación preprocesal, la conciliación en el incidente de reparación y la mediación. Por lo



EFICIENCIA DE LA JUSTICIA

2017-2018

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

tanto, para incrementar el uso de mecanismos alternativos como la conciliación se recomienda ampliar el uso de la conciliación en justicia restaurativa en delitos leves tales como las lesiones personales, o aquellos en los que no existe desigualdad manifiesta entre las partes.

- Implementar un portal de conciliaciones en línea que funcione como el sitio *online dispute resolution* de la Unión Europea, recomendación que en reiteradas ocasiones ha hecho la Corporación Excelencia por la Justicia Esta plataforma funcionaría en casos de fácil solución, como disputas comerciales, mediante la participación de un conciliador que haría las veces de mediador. Además, al igual que su homólogo europeo, el sitio enviaría los casos que no se solucionaran en un tiempo determinado al sistema formal de justicia.

Acción pública. Mejorar el modelo de casas de justicia para la provisión formal de servicios judiciales en territorios.

En atención a los retos regionales identificados en el diagnóstico, las casas de justicia son una opción interesante a estos desafíos pendientes. Estas son espacios adicionales en los que se llevan a cabo conciliaciones y

resolución de conflictos, al tiempo que descongestionan el sistema judicial y descentralizan el acceso a la justicia. Allí participan diversas entidades que prestan servicios de justicia estatal y comunitaria, ya sean del orden local como la comisaría de familia y la inspección de policía o del orden nacional como la fiscalía local. Inclusive, desde el año 2005 se crearon modelos de casas de justicia diferenciados que tuvieron en cuenta las necesidades de municipios o zonas específicas. Por ejemplo, muchas de las casas de justicia se localizaron en territorios alejados o con influencia de grupos armados.

Con todo, el módulo de Necesidades Jurídicas de la Encuesta de Calidad de Vida revela que en el 2016 el uso de las casas de justicia fue incipiente, pues solo el 3,2 % de las personas acudieron a estos espacios. A pesar de lo anterior, se destaca que el 57,1 % de los usuarios confía en las casas de justicia, mientras que un 11,5 % comparece ante ellas porque les queda cerca o las conoce, lo que refleja que estas están en camino de cumplir con su propósito de aumentar el acceso a la justicia en áreas alejadas, al tiempo que son lugares que suscitan confianza (Cuadro 1). Además, en las casas de justicia se llevan a cabo los MASC, que han generado grandes ahorros de eficiencia para el sistema de justicia.

Cuadro 1. Caracterización de las casas de justicia



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

EFICIENCIA DE LA JUSTICIA



Por otro lado, entidades como Dejusticia señalan la mala administración de las casas de justicia, ya que su excesiva descentralización ocasiona desarticulación y falta de coordinación con las políticas estatales, existe una baja capacidad para integrar los centros de conciliación y la atención no es integral (Dejusticia, 2015). De ahí que no sorprende que el 39 % de los usuarios de las casas de justicia responda que su caso no se resolvió a través de este mecanismo.

Dado que las casas de justicia son espacios ubicados en territorios aislados del país, su correcto uso no solo se traducirá en ahorros para el Estado, sino que permitirá el acercamiento de ciudadanos históricamente alejados de los procesos formales del sistema judicial. Por todo esto, a continuación, el CPC plantea una serie de recomendaciones en materia de casas de justicia:

- Realizar un diagnóstico periódico del sistema judicial en los territorios, con el fin de contar con modelos flexibles de casas de justicia de acuerdo con las características propias de cada municipio. Dicho diagnóstico podrá ser realizado por autoridades es-

tadísticas como el DANE, quien además se encargaría de actualizar la información. Los datos hallados facilitarían tomar decisiones óptimas teniendo en cuenta los recursos de cada sitio, por ejemplo, una casa de justicia en un territorio donde son más frecuentes los casos civiles no necesitaría de un fiscal, que puede ser trasladado a una casa con mayor magnitud de casos penales. Sin embargo, dicha acción requiere de una cooperación institucional, que haga posible la libre movilidad de tales recursos en el territorio nacional.

- Fomentar el uso de conciliaciones en las casas de justicia considerando que los conciliadores producen un número alto de acuerdos, que además se cumplen en general en un poco más de la mitad de los casos en las casas de justicia (Dejusticia, 2015). Además, las casas de justicia constituyen un espacio que permite la articulación de la justicia estatal con la conciliación en derecho y la equidad, promoviendo a su vez el acceso de comunidades aisladas a la justicia estatal y a la eficiencia que brindan las conciliaciones.



CALIDAD DE LA JUSTICIA

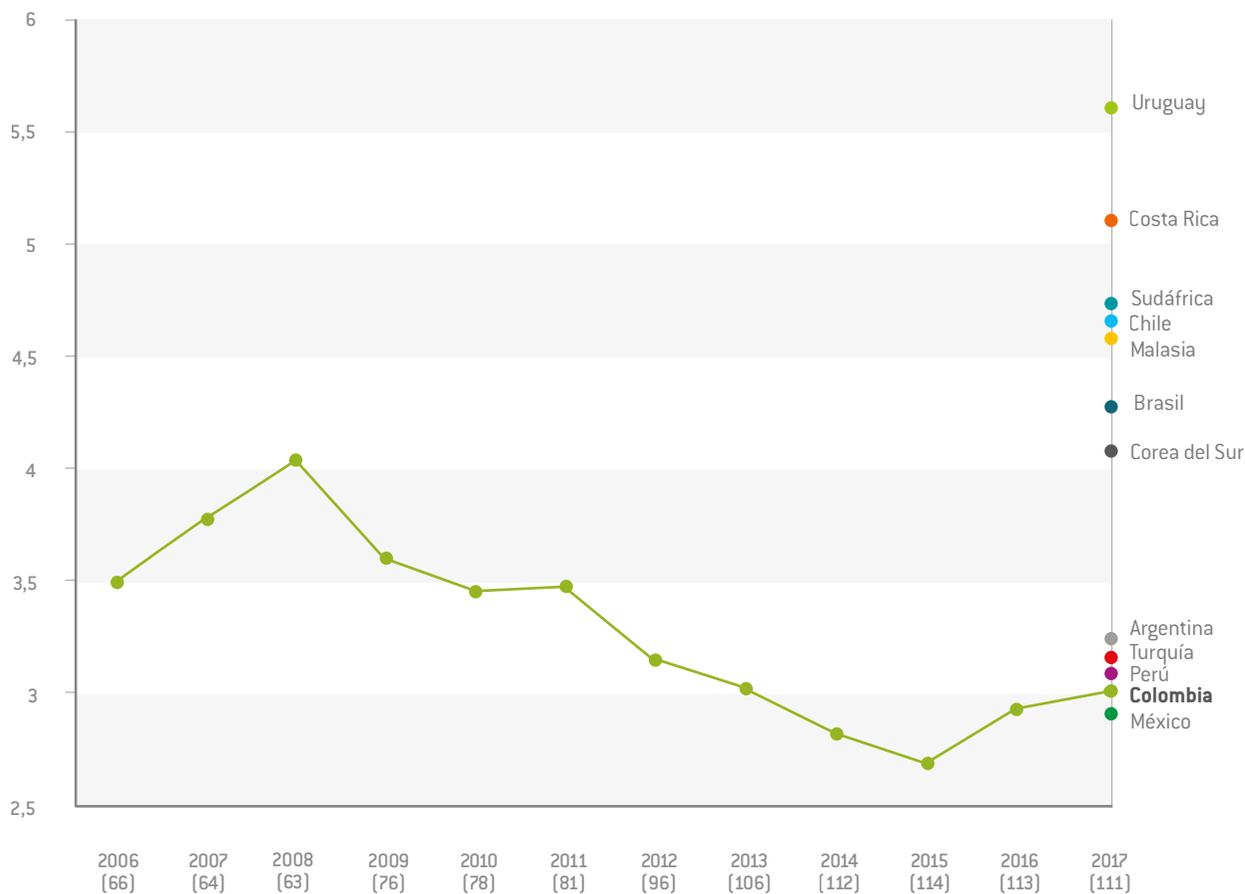
DIAGNÓSTICO

INDEPENDENCIA DE LA JUSTICIA

Según los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de las Naciones Unidas, la independencia judicial es un concepto de acuerdo con el cual los jueces pueden dar soluciones con imparcialidad, fundamentándose en los hechos y sin restricciones ni influencias (Naciones Unidas, 1985)³. Contar con buenos resultados en materia de independencia judicial se identifica en la literatura como un buen predictor del crecimiento del PIB y la estabilidad política, en la me-

didada en que garantizan el cumplimiento de los contratos y aumentan el poder de las cortes para ejercer una revisión judicial efectiva (Feld y Voigt, 2003; Tommasi, laryczower y Spiller, 2002). Al respecto, el indicador de independencia judicial muestra, en una escala de 1 a 7, qué tan independiente es la justicia en el país de la influencia de miembros del Gobierno, ciudadanos y firmas. En la medición más reciente, Colombia obtuvo un resultado de 2,96 sobre 7, por lo que solo supera a México entre los países de referencia. Además, el país perdió más de 40 posiciones en la última década (Gráfico 8).

Gráfico 8. Valor de independencia judicial y ranking mundial (entre paréntesis). Colombia y países de referencia, 2006–2017



Nota: Valor entre 1 y 7, donde 7 representa el mejor desempeño.

Fuente: WEF.

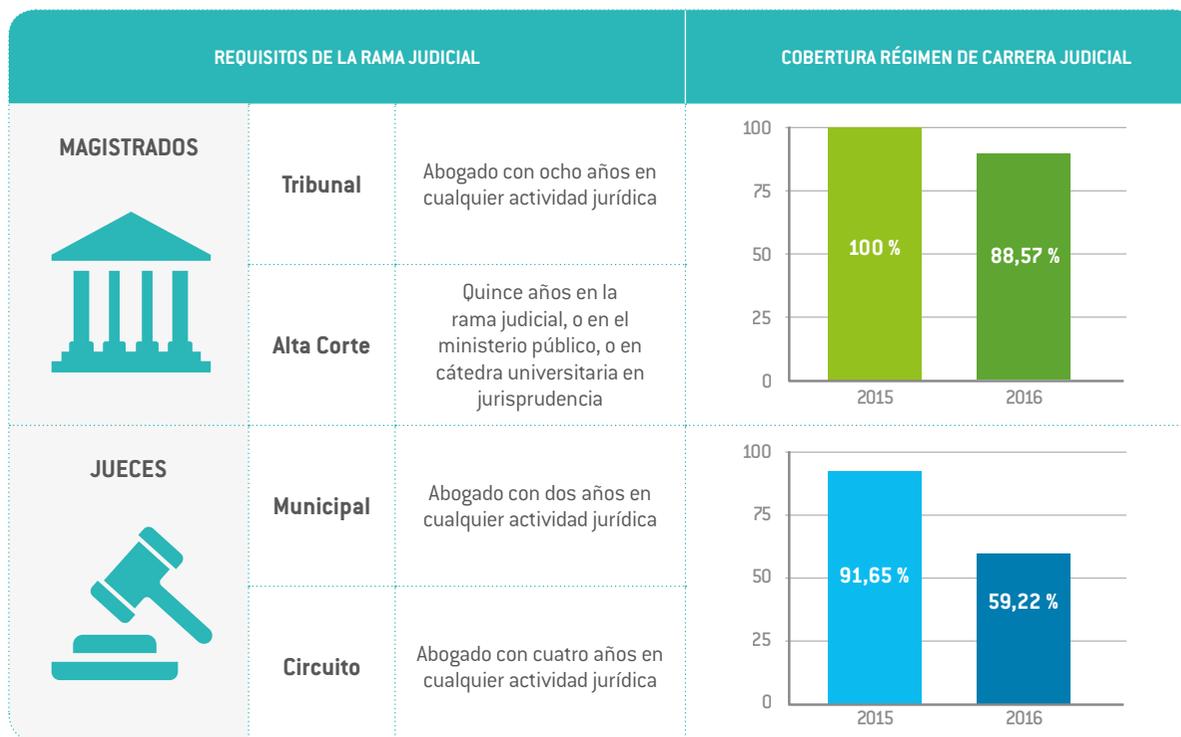


REQUISITOS Y RÉGIMEN DE CARRERA JUDICIAL

Contar con jueces con profesionalismo y altas cualidades éticas evita que las decisiones que estos tomen estén influenciadas por grupos de poder. En ese sentido, con la Constitución de 1991 se elevó la carrera judicial a rango constitucional y la Ley 270 de 1996 dejó claro que el propósito del régimen de carrera es perseguir características propias de la independencia judicial, ya que los profesionales son vinculados mediante procesos meritocráticos. Ahora bien, el Gráfico 9 muestra por un lado que la cobertura del régimen de carrera judicial cayó entre 2015 y 2016 para magistrados y jueces, pero mostrando

una disminución más significativa en los jueces, partiendo de 91,65% en el periodo anterior a una cobertura de 59,22% en 2016, lo que evidencia que buena parte de estos se están eligiendo de manera discrecional⁴. Por otro lado, el Gráfico 9 también ilustra los bajos requisitos para ser juez o magistrado en Colombia, que permiten que, por ejemplo, un abogado con dos años de experiencia pueda ser juez municipal. Esta combinación pone en peligro la independencia judicial, mientras los nombramientos por fuera del sistema de carrera judicial pueden llevar a mayores vulnerabilidades debido a presiones sobre los jueces, al mismo tiempo los pocos requisitos para ejercer el cargo perpetúan la discrecionalidad con la que estos se asignan.

Gráfico 9. Requisitos de la rama judicial y cobertura del régimen de carrera. Colombia, 2015–2016



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Ley 270/1996, Constitución Política de Colombia e Informe al Congreso de la República de la Rama Judicial (2016). Cálculos: Consejo Privado de Competitividad.



CALIDAD DE LA JUSTICIA

RECOMENDACIONES

Acción regulatoria. Elevar los perfiles de los jueces y reforzar el régimen de carrera judicial.

Si bien en el 2016 la Corte Constitucional declaró inexecutable la Reforma de Equilibrio de Poderes, los perfiles de los miembros de la rama de justicia siguen siendo un eje problemático para la calidad con la que se desarrolla el sistema. No obstante, entidades como la CEJ reconocen que la probabilidad de que se lleve a cabo una nueva reforma en el corto plazo es baja, por lo que se debe promover una transformación de la Sala Administrativa del CSJ mediante normas legales.

En ese sentido, el CPC recomienda que las reformas que se adelanten, sea cual fuere su mecanismo, eleven los requisitos para ser juez en Colombia en mínimo dos dimensiones:

- Exigir a todos los aspirantes a jueces un 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, por lo menos, con especialización en derecho civil o con experiencia específica suficiente en esta materia⁵.
- Requerir mayor experiencia a los jueces de conocimiento que a los de control de garantías, pues los jueces de conocimiento –al ser los responsables, entre otras cosas, de emitir sentencias– necesitan tener un criterio más preciso para desempeñar su cargo.

Ahora bien, también se debe fortalecer el régimen de carrera judicial, por lo que el CPC recomienda realizar reformas en los siguientes aspectos:

- Se destaca el papel de la escuela judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, quien lidera el programa de formación judicial inicial como parte del proceso de selección

en los concursos de méritos para quienes deseen ingresar o ascender a la carrera judicial. Es importante que dicha escuela ejecute un ajuste de las competencias impartidas y evaluadas, con el fin de efectuar una reestructuración de perfiles para la prestación del servicio de justicia.

- Para disminuir la discrecionalidad en el nombramiento de funcionarios por fuera del régimen de carrera, como es el caso de los jueces de descongestión, el CPC sugiere hacer obligatorio el uso de listas de elegibles vigentes y con suficientes cargos a proveer, en línea con la Sentencia C-713/2008 de la Corte Constitucional. Así mismo, con el ánimo de disminuir las presiones en funcionarios que entraron a la rama a través del nombramiento, se aconseja la creación de canales de denuncia efectivos y seguros capaces de acabar con estas relaciones de subordinación.
- El CPC recomienda fortalecer las evaluaciones de desempeño de los funcionarios de carrera, incluyendo la medición de habilidades en resolución de conflictos y el manejo de herramientas TIC. Además, las evaluaciones de desempeño deberían incluir un componente sobre la medida en que el funcionario realizó capacitaciones en ese periodo.

Acción regulatoria. Promover el uso de sentencias de unificación.

Con el artículo 102 de la Ley 1437/2011 se consagra el deber de las autoridades de extender los efectos de una sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado. Dicha ley estableció el punto de partida para la utilización de las sentencias de unificación en el derecho. El CPC ha recomendado en varias ocasiones la promoción del precedente jurídico, mediante el empleo de las sentencias de unificación con el fin de aumentar la seguridad jurídica, la coherencia en las decisiones y la calidad de las sentencias.



Tal estrategia comprende incrementar el número de sentencias de unificación en las altas cortes, lo que mediante la convergencia de criterios permitirá el aumento de la seguridad jurídica. Por lo anterior, las altas cortes y el sector privado pueden unir esfuerzos para identificar aquellas situaciones con posturas divergentes sobre un mismo asunto, en las que exista incertidumbre jurídica. Esta conjunción además debería incluir la elaboración de diagnósticos que conciben el impacto financiero de las decisiones judiciales que se desean unificar.

Así mismo, la rama judicial debería implementar mecanismos de socialización en los que se divulguen los hallazgos en materia de unificación, de manera que se aumente el acceso de los jueces a esta jurisprudencia. Finalmente, se sugiere extender el uso de los precedentes judiciales a los MASC, por lo que se requiere generar las respectivas capacitaciones a los miembros de los comités de conciliación y demás operadores de justicia⁶.

Acción regulatoria. Establecer las sentencias de unificación como fuente principal de derecho.

En concordancia con lo anterior, el CPC recomienda que las decisiones de los jueces se basen de forma obligatoria en los lineamientos fijados mediante estas sentencias. Lo dicho responde a hallazgos realizados por la CEJ quien ha denunciado la posibilidad de que los jueces se alejen de los precedentes judiciales, lo que ha frenado el uso de las sentencias de unificación. Sin embargo, el CPC sugiere que en un primer momento las sentencias de unificación sean fuente principal de derecho, ya que se presume que en estas las altas cortes habrán tenido que hacer un análisis exhaustivo para unificar una decisión, por lo que pueden aminorar el riesgo de aplicar jurisprudencia de baja calidad.

Acción regulatoria. Desmontar la acción de tutela contra sentencias judiciales y compilar las normas que regulan su ejercicio.

Como manifestó el CPC en ediciones anteriores, las tutelas contra sentencias judiciales suscitan inseguridad jurídica, en la medida en que alargan los procesos y pueden contradecir decisiones previas. Esto hace que en la práctica no exista la “cosa juzgada” en Colombia, lo cual causa incertidumbre en el entorno empresarial nacional.

Algunos investigadores consideran que, para lograr una justicia oportuna y reducir la congestión en los despachos judiciales, no se debería emplear la tutela contra las sentencias, en tanto que no se diseñó para atentar contra las decisiones de otros jueces y menos aún de las altas cortes (Pombo, 2011). Por ello, el CPC ha recomendado reemplazar el uso de las tutelas contra sentencias judiciales por una mayor verificación de la constitucionalidad en las instancias del caso. Para llevar a cabo el desmonte de este mecanismo en ciertos casos, es necesario un proyecto de acto legislativo que modifique la Constitución Política con relación a la administración de justicia, que tome como ejemplo el proyecto de acto legislativo 11/2011 de Senado, que eliminaba la acción de tutela para las sentencias de una sala disciplinaria propuesta para el CSJ.

Ahora bien, dado que desmontar este mecanismo es una acción que tomará tiempo, el CPC también recomienda facilitar el uso adecuado de las tutelas en el corto plazo. Por lo anterior, se considera indispensable formalizar las reglas que rigen la acción de tutela con el objeto de fortalecer y aclarar el ejercicio contra sentencias. Esto debido a que la regulación actual está dispersa en diferentes normas y decretos, lo que afecta la seguridad jurídica⁷ y dificulta el acceso a los ciudadanos y jueces a las reglas que comporta el mecanismo. Por ende, una primera acción implicaría la expedición de un manual que compile la reglamentación en materia de tutela contra sentencias.



CUADRO SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

2017-2018

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Recomendación	Plazo	Avance 2017	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Modificar la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270/1996) en lo referente al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales	Mediano		Viceministerio de Promoción de la Justicia de Minjusticia	Acción regulatoria
Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de la rama judicial	Mediano		Viceministerio de Promoción de la Justicia de Minjusticia	Acción regulatoria
Implementar una estrategia de justicia abierta	Corto		Altas cortes y Minjusticia	Acción pública
Crear un programa para mejorar los perfiles de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura	Corto		Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional	Acción pública
Implementar el expediente digital	Corto		Unidad de Informática del Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública
Diseñar modelos de gestión diferenciados y acordes con los nuevos códigos procesales	Mediano		Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública

Plazo + ● - Avance × ● ✓

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

CUADRO SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Recomendación	Plazo	Avance 2017	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Promover el uso de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos	Mediano		Viceministerio de Promoción de la Justicia de Minjusticia, y Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos de Minjusticia	Acción pública
Extender el uso de la conciliación a la justicia restaurativa, casas de justicia y sistemas virtuales	Mediano		Viceministerio de Promoción de la Justicia de Minjusticia, y Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos de Minjusticia	Acción pública
Mejorar el modelo de casas de justicia para provisión de servicios judiciales formales en los territorios	Mediano		Viceministerio de Promoción de la Justicia de Minjusticia, y Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos de Minjusticia	Acción pública
Elevar los perfiles para ser juez y fortalecer la carrera judicial	Mediano		Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura	Acción regulatoria
Aumentar el número de sentencias de unificación	Corto		Altas cortes	Acción regulatoria
Establecer las sentencias de unificación como fuente principal de derecho	Largo		Viceministerio de Promoción de la Justicia de Minjusticia, y Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos de Minjusticia	Acción regulatoria
Desmontar las tutelas contra sentencias judiciales y compilar las normas que las regulan	Largo		Viceministerio de Promoción de la Justicia de Minjusticia, y Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos de Minjusticia	Acción regulatoria

Plazo    Avance   



NOTAS

- 1 Por ejemplo, el CSJ tiene el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial, Justicia Siglo XXI, el Sistema de Información de Gestión de Procesos y Manejo Documental y el Sistema Acusatorio Penal, entre otros; la Fiscalía General de la Nación tiene el Sistema Penal Oral Acusatorio, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo; el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses cuenta con el Sistema de Información para el Registro de Cadáveres y Desaparecidos, la Localización de Información Forense Estadística, el Sistema de Administración de la Información de los Laboratorios Forenses, los Sistemas de Información Clínica y Odontología Forense y el Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirecta.
- 2 El indicador del Doing Business tiene en cuenta una serie de supuestos para determinar un tipo de proceso que permita ser evaluado de país a país. Para más detalles consúltese: <http://espanol.doingbusiness.org/Methodology/Enforcing-Contracts>
- 3 Es preciso resaltar que la independencia judicial también puede ser vista desde lo desarrollado por Owen Fiss (1989) quien aclara que existen diferentes tipos: i) la independencia de los jueces respecto de las partes involucradas o imparcialidad judicial; ii) la independencia interpretativa de los jueces al decidir los casos; y iii) la independencia de la Rama Judicial respecto de las otras ramas del poder público, entendida como independencia orgánica.
- 4 Los resultados fueron obtenidos a través de un promedio simple de los porcentajes que registra el CSJ. Por el lado de los magistrados, se promediaron los porcentajes de cobertura de las salas administrativas, salas disciplinarias, tribunales administrativos y tribunales superiores. Mientras que se realizó un promedio de la cobertura obtenida en la jurisdicción ordinaria y contenciosa para hallar el resultado de los jueces. Vale la pena aclarar que, en respuesta a derecho de petición enviado por la Corporación Excelencia en la Justicia, el CSJ reportó un total de 14.202 cargos en provisionalidad.
- 5 Dicha recomendación, no desconoce que los jueces deban tener conocimientos y fortalezas en campos fundamentales del derecho como el área constitucional.

- 6 Esta recomendación coincide con lo expuesto en el Plan Decenal de Justicia 2017-2027.
- 7 La regulación en el tema se encuentra en las disposiciones de los Decretos 2591/1991, 306/1992, 1382/2000 y 404/2000; el acuerdo 02/2015 y el artículo 86 de la Constitución.



REFERENCIAS

- 1 Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). Diseño e implementación de sistemas de información territorial. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 2 Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). Gestión financiera pública en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 3 Cámara de Comercio de Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia y Departamento Nacional de Planeación. (2015). Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: construyendo diálogo y paz para el futuro. Bogotá: Imprenta Nacional.
- 4 Consejo Superior de la Judicatura. (2016). Resultados del estudio de tiempos procesales. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- 5 Corporación Excelencia en la Justicia. (2015). Estudio de tiempos y costos procesales. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia.
- 6 Dejusticia. (2015). Casas de justicia: una buena idea mal administrada. Bogotá: Dejusticia.
- 7 Departamento Nacional de Planeación. (2008). Visión Colombia II centenario 2019. Garantizar una justicia eficiente. Bogotá: Imprenta Nacional.
- 8 Feld, L. & Voigt, S. (2003). Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators. *European Journal of Political Economy*, pp. 497-527, vol. 19, no 3



- 9** Fiscalía General de la Nación. [15 de diciembre de 2016]. Plan estratégico 2016-2020. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento-estrategico-2016-2020-df-1.pdf>
- 10** Fiss, O. M. [1993]. The limits of judicial independence. *The University of Miami Inter-American Law Review*, 57-76.
- 11** Fundación para el Debido Proceso. [2017]. Independencia judicial. Disponible en: <http://www.dplf.org/es/programas/independencia-judicial>
- 12** Ministerio de Justicia y del Derecho. [julio de 2017]. Sistema de estadísticas en justicia. Disponible en: <http://sej.minjusticia.gov.co/RamaJudicial/Paginas/default.aspx>
- 13** Organización de las Naciones Unidas. [1985]. Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Milán.
- 14** Pájaro, N. [2013]. Las TIC al servicio del proceso. Bogotá
- 15** Pombo, R. [4 de octubre de 2011]. Gaceta del Congreso. Informe de ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo 07 de 2011 Senado. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=890&p_numero=07&p_consec=30400
- 16** Tommasi, M., Iaryczower, M. & Spiller, P. [2002]. Judicial decision making in unstable environments, Argentina 1935. *American Journal of Political Science*, pp. 699-716, vol. 46, no 4.