



JUSTICIA Y SEGURIDAD



Vista de la mano de Cyborg sosteniendo la burbuja del icono de la nube de justicia y ley con renderizado 3d de datos



INTRODUCCIÓN

1

PROMESAS DIFÍCILES DE CUMPLIR

2

COSTO DE LA CONGESTIÓN JUDICIAL

3

INNOVACIÓN PARA AFRONTAR LOS
DESAFÍOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA

4

SEGURIDAD CIUDADANA

5

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

6

BIBLIOGRAFÍA

7



MAPA DE UBICACIÓN



Índice de Estado de derecho
Fuente: Word Justice Project (2022).

PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD

| Tema | Indicador | Valor Colombia | Ranking en América Latina | Mejor país en América Latina [valor] | Promedio de la OCDE | Fuente |
|--------------|--|----------------|---------------------------|--------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|
| Credibilidad | Ausencia de corrupción en la Rama Judicial (de 0 a 1) | 0,54 | 6 de 17 | Uruguay (0,91) | 0,86 | World Justice Project (2022) |
| | Disponibilidad de leyes e información gubernamental de forma pública (de 0 a 1) | 0,66 | 5 de 17 | Uruguay (0,73) | 0,73 | World Justice Project (2022) |
| | Debido proceso legal y respeto de los derechos de los acusados (de 0 a 1) | 0,38 | 10 de 17 | Costa Rica (0,72) | 0,72 | World Justice Project (2022) |
| | Garantizar la seguridad de las personas y la propiedad (de 0 a 1) | 0,5 | 11 de 17 | Costa Rica (0,92) | 0,85 | World Justice Project (2022) |
| Eficiencia | Número de días para hacer cumplir un contrato | 1.288 | 16 de 17 | México (341) | 609,24 | Doing Business (Banco Mundial, 2020) |
| | Costos asociados al cumplimiento de un contrato (porcentaje del valor de la demanda asumido por el demandante) | 45,8 | 18 de 18 | Brasil (22) | 21,5 | Doing Business (Banco Mundial, 2020) |
| | Eficiencia del marco legal para resolver disputas (de 0 a 7) | 2,9 | 5 de 17 | Uruguay (5,31) | 3,82 | WEF (2019) |
| Calidad | Independencia judicial (de 0 a 7) | 28 | 9 de 17 | Costa Rica (39,51) | 4,8 | WEF (2019) |
| | Índice global de impunidad 2020 (de 0 a 100) | 46,9 | 3 de 10 | Costa Rica (39,51) | 38,4 | UDLAP (2020) |
| Seguridad | Índice global de paz 2023 (de 1 a 5) | 2,693 | 16 de 17 | Costa Rica (1,73) | 1,67 | IEP (2023) |

1 INTRODUCCIÓN

Un sistema de justicia eficiente e independiente que brinde confianza a sus ciudadanos es fundamental para tener un crecimiento económico sostenido y de largo plazo. Dicho sistema no solo es el pilar de tranquilidad que los ciudadanos necesitan para poder operar, a sabiendas de que sus derechos serán protegidos, sino que es fundamental para mejorar la forma como los ciudadanos y sus empresas interactúan, colaboran y construyen colectivamente el mercado. Estos acuerdos colaborativos se construyen mediante contratos, que solo desempeñan su rol si se cuenta con la certeza de que se van a cumplir. De hecho, el respeto por los derechos de propiedad —por dar un ejemplo importante en términos de contratos— explica en cierta medida las brechas en desarrollo económico (North, 1990). Evaluando las cifras, Colombia se demora 1.288 días para hacer cumplir un contrato comercial, un tiempo muy largo considerando que en promedio los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) solo necesitan 609 días (Banco Mundial, 2020).

La credibilidad del sistema judicial resulta comprometida cuando se limita el acceso a la justicia debido a los elevados niveles de congestión en los tribunales. Esta situación es especialmente notoria en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo y en la ordinaria¹, donde, para el 2022, de cada 100 casos que ingresaron, solo se resolvieron 64 y 74, respectivamente (Consejo Superior de la Judicatura [CSDJ], 2022). Cabe destacar que estos niveles de congestión se traducen en retrasos para el cumplimiento de contratos y en costos elevados para resolver disputas. Aunque en el ámbito legal estos temas pueden no ser tan centrales para el bienestar de la sociedad en primera instancia, como lo es la protección de derechos fundamentales, es esencial abordarlos para fomentar la productividad y promover un ambiente de confianza que resulte en su progreso desde otro ángulo del desarrollo.

La percepción de justicia y de seguridad son elementos necesarios para la construcción de confianza y capacidades productivas para el país. Los datos de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el año 2022 revelan una situación preocupante en ciudades como Cali, Bogotá, Cartagena y Bucaramanga, donde hasta un 84 % de la población manifiesta sentirse insegura o muy insegura en sus entornos. Las investigaciones realizadas por Fedesarrollo (López, 2011) subrayan que estos niveles de inseguridad pueden tener un impacto negativo en las decisiones empresariales y en la productividad de las empresas.

Para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana, es fundamental implementar medidas que aborden dos aspectos cruciales. En primer lugar, se deben tomar acciones para reducir las tasas de delitos de alto impacto, como hurto (685 por cada 100.000 habitantes), homicidio (27 por cada 100.000 habitantes) y extorsiones (19 por cada 100.000 habitantes). En segundo lugar, resulta esencial trabajar en la mejora de la percepción de inseguridad, ya que el 53 % de los ciudadanos se sienten inseguros o muy inseguros en sus ciudades en el año 2022.

Este capítulo se divide en cuatro secciones que exploran la relación entre el sistema de justicia, la confianza y la seguridad ciudadana desde cuatro perspectivas: (1) promesas difíciles de cumplir; (2) costo de la congestión judicial, que se divide en eficiencia y calidad; (3) acceso a la justicia, pensando en la innovación para afrontar los desafíos del sistema de justicia; y (4) seguridad ciudadana. En la presente edición se formulan 18 recomendaciones, y 16 de ellas están priorizadas y enfocadas en cómo mejorar la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia, para contribuir a aumentar la productividad y competitividad del país.

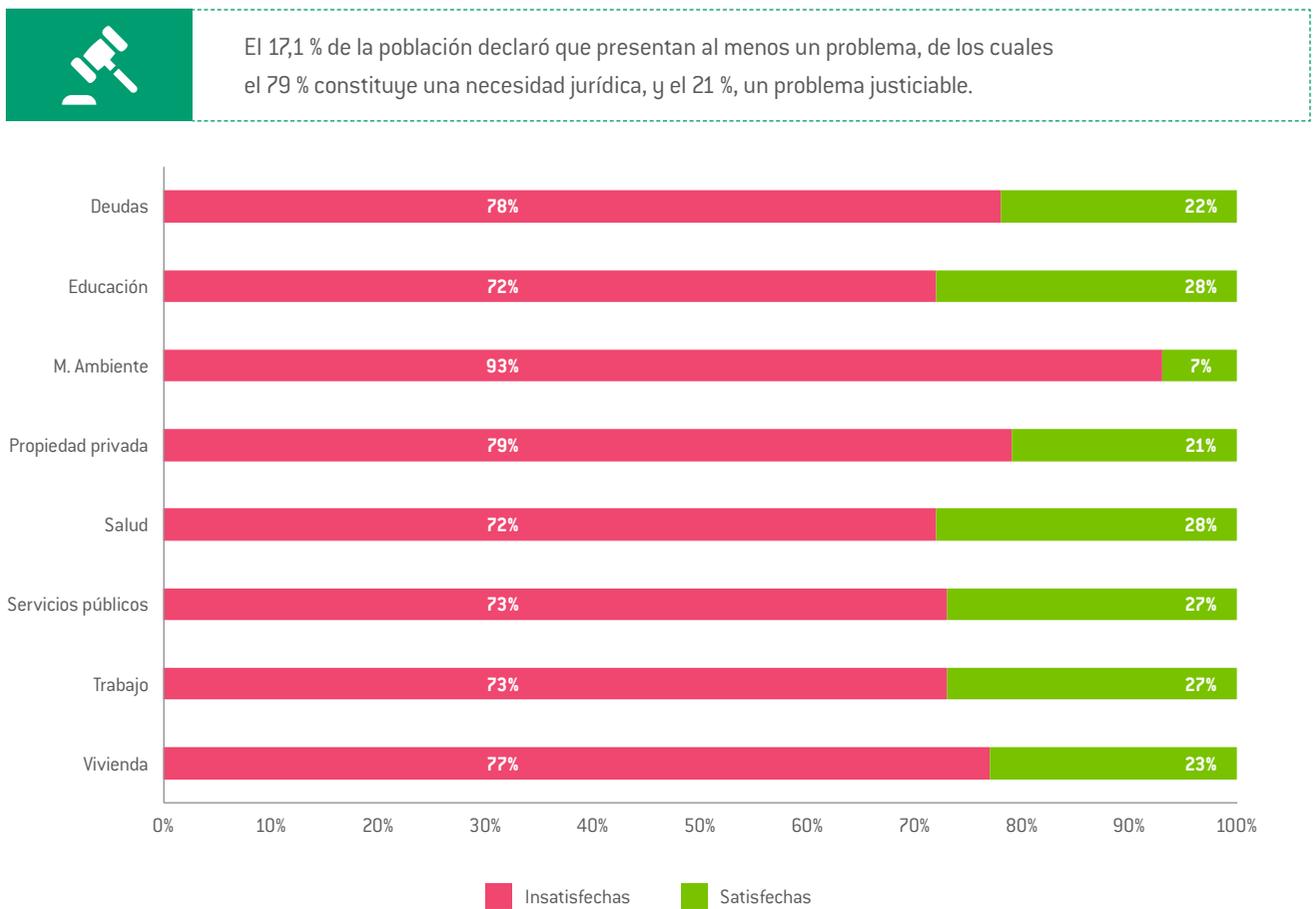
1. La jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene la responsabilidad de resolver los conflictos que surgen entre particulares y el Estado y aquellos que ocurren dentro del propio Estado. Por otro lado, la jurisdicción ordinaria se encarga de arbitrar disputas entre particulares a partir del derecho y desempeña un papel fundamental como tribunal de casación.

2 PROMESAS DIFÍCILES DE CUMPLIR

Parte de los problemas que llegan al sistema de justicia tienen su origen en el intercambio de bienes y servicios entre las personas, el sector privado y el Estado. Esto se evidencia en la medición de necesidades jurídicas insatisfechas², donde las disputas están relacionadas con la propiedad privada, los contratos de trabajo, el medio ambiente, y el acceso a educación, salud, vivienda y servicios públicos³. El 80 % de las personas que acudieron a la justicia consideraron que su problema no se solucionó.

Las necesidades jurídicas que presentan las mayores tasas de insatisfacción están relacionadas con factores que afectan las relaciones comerciales, como la propiedad privada (79 %) y las deudas (78 %). Por otra parte, respecto a las necesidades vinculadas a servicios básicos, como salud y educación, el 72 % de la población está insatisfecho con la decisión (Gráfica 1).

Gráfica 1. Necesidades jurídicas satisfechas e insatisfechas en Colombia, 2019.



El 17,1 % de la población declaró que presentan al menos un problema, de los cuales el 79 % constituye una necesidad jurídica, y el 21 %, un problema justiciable.

Fuente: cálculos del DNP (2021c) a partir del módulo de necesidades jurídicas de la ECSC (DANE, 2021).

2. Las Encuestas de Necesidades Jurídicas (ENJ) tienen como propósito analizar las habilidades de las personas para abordar problemas que pueden llevarse ante la justicia, desde que se presentan hasta darles solución. Además, estas identifican las barreras que dificultan poder encontrar soluciones para dichos problemas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2021). En la última medición, el 17,1 % de las personas presentaron al menos un problema, de las cuales el 79 % requería cuestiones legales —mediante la intervención de autoridades administrativas con competencias en asuntos jurídicos— para resolverlos (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2021c).

3. La ENJ contempla 15 categorías: vivienda, trato discriminatorio, trabajo, servicios públicos, salud, propiedad, medio ambiente, familiares, Estado, entorno público, educación, deudas, delitos, consumo y conflicto armado. No obstante, en este capítulo solo se tendrán en cuenta ocho categorías.

No existe un análisis exhaustivo de las necesidades jurídicas que tienen las empresas para hacer valer sus contratos⁴ en el sistema de justicia. El estudio más reciente lo llevaron a cabo la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) y la Cámara de Comercio de Bogotá, en el año 2019, para empresas en Bogotá, Chía y Soacha. Los resultados revelaron que la mayoría de las empresas, independientemente de su tamaño, están involucradas en disputas civiles, laborales y penales.

Adicionalmente, este estudio observó que las pequeñas y medianas empresas (pymes) enfrentan dificultades adicionales para acceder a la justicia en comparación con las grandes empresas. Solo el 16 % de las microempresas cuentan con asesoría legal permanente, en contraste con el 92 % de las grandes corporaciones. Así mismo se identificó que el desconocimiento es una de las principales barreras que les impiden a las micro y pequeñas empresas recurrir a terceros para buscar soluciones legales y a considerar métodos de resolución de conflictos, como cláusulas de arbitraje, en sus contratos (PNUD, 2023).

Es necesario realizar un estudio que proporcione una visión actualizada y que incluya una muestra representativa de las empresas a nivel nacional frente al acceso al sistema de justicia, ya que, cuando las empresas pueden resolver sus problemas de manera eficaz y eficiente, se promueve un incremento en las inversiones y se reduce la asimetría de información en relación con el cumplimiento de los contratos.

Este tipo de información se recogía en el informe *Doing Business* realizado por el Banco Mundial. Con datos rezaga-

dos, allí encontrábamos que el sistema de justicia en Colombia requiere un promedio de 1.288 días para resolver un contrato, desde la presentación y notificación hasta la ejecución de la sentencia⁵.

Otra barrera apremiante para acceder al sistema de justicia buscando hacer cumplir un contrato comercial o contrato social son los costos. El informe *Doing Business* muestra que el demandado debe pagar 46,9 % del valor de la demanda, lo que genera un aumento de los gastos de contratación para los actores del mercado, y afecta negativamente su ganancia.

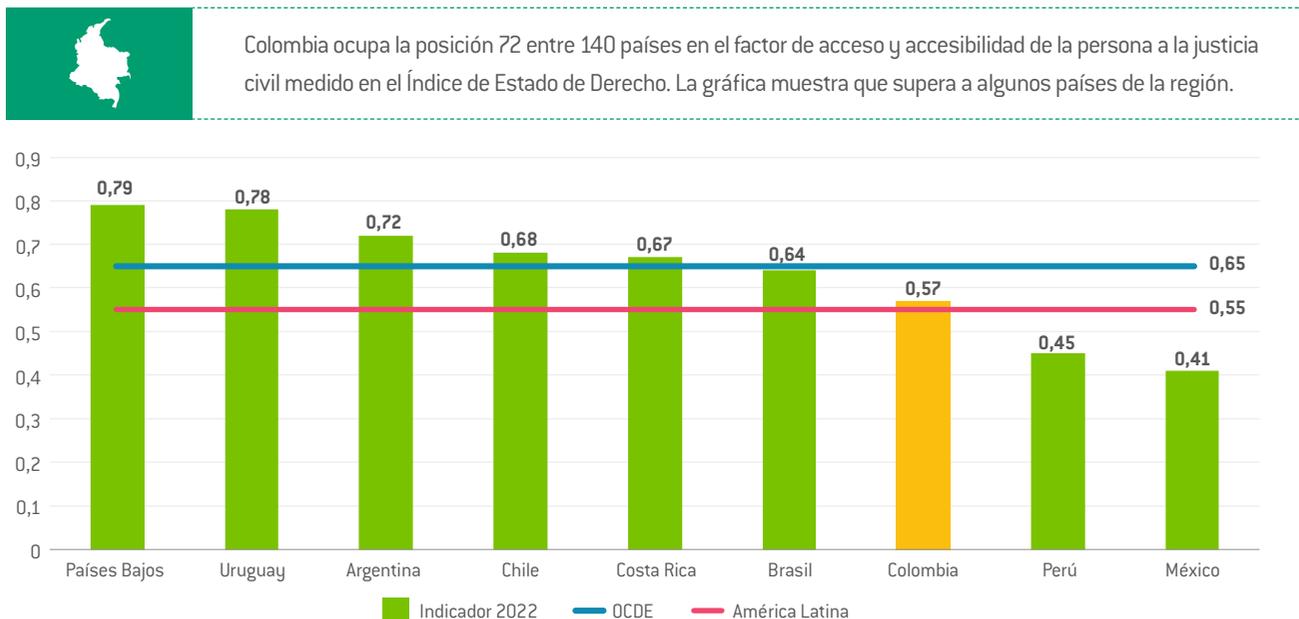
El World Justice Project lleva a cabo la medición del Índice de Estado de Derecho, el cual proporciona un panorama sobre la situación del Estado de Derecho⁶ en 140 países. En la medición general, Colombia ocupa el puesto 91, con un puntaje de 0,48; se ubica, entonces, por debajo del promedio de América Latina (0,52) y muy por debajo del promedio de los países de la OCDE (0,74). Este índice determina la accesibilidad y asequibilidad de los tribunales civiles, considerando la facilidad con la cual los ciudadanos pueden acceder a orientación y representación legal sin dificultades económicas. Asimismo, evalúa la capacidad de acceder al sistema de justicia sin enfrentar tarifas desproporcionadas, obstáculos procesales injustificados, o barreras lingüísticas o físicas (World Justice Project, 2022). En este subfactor, Colombia se posiciona en el lugar 72 de la clasificación general, obteniendo un puntaje de 0,57 (Gráfica 2), lo que representa un avance de cinco posiciones con respecto a la medición realizada en 2021.

4. Un contrato se define aquí como un acuerdo celebrado entre dos o más partes, que pueden ser individuos, empresas u organizaciones estatales. Este pacto implica el compromiso de llevar a cabo o abstenerse de realizar una acción específica a cambio de algo de valor.

5. El *Doing Business* contabiliza el tiempo en días naturales, contados desde el momento en que el vendedor decide presentar la demanda ante los tribunales hasta el pago. Incluye tanto los días en los que se desarrollan las acciones como los periodos de espera intermedios. Se registra la duración promedio de las siguientes tres etapas de resolución de disputas: (1) presentación y notificación; (2) juicio y sentencia; y (3) cumplimientos.

6. El Estado de derecho se caracteriza por ser el fundamento de Gobierno en el cual tanto individuos como instituciones, sean públicas o privadas, incluyendo el propio Estado, están sujetos y deben responder ante el marco legal. Bajo este principio, se establece que las leyes deben ser transparentes, de dominio público y estables, y deben ser aplicadas de manera imparcial. A su vez, los procedimientos utilizados para la creación, gestión y ejecución de las leyes deben ser accesibles, justos y equitativos. El concepto de Estado de derecho también engloba la garantía efectiva de los derechos fundamentales de las personas, el respeto a los procesos legales y la prevención del mal uso del poder.

Gráfica 2. Acceso y accesibilidad de las personas a la justicia civil según el Índice de Estado de Derecho (0-1, donde 1 representa un mejor desempeño). Colombia y países de referencia, 2022.



Fuente: World Justice Project (2022). Cálculos: CPC.

En cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos, hay evidencias de incumplimientos sistemáticos a los contratos implícitos. Existen diferentes caminos para hacer cumplir estos contratos. En primer lugar, están las soluciones alternativas al sistema judicial, como los métodos de resolución de conflictos (MRC), las casas de justicia, los centros de convivencia, y los modelos de justicia local y rural, entre otros. En segundo lugar, los que se resuelven propiamente por la justicia formal. No obstante, existen barreras que impiden acceder a las dos vías, lo que conduce a la inacción.

En Colombia, para el año 2020, más de la mitad de los ciudadanos no buscaron solucionar sus necesidades jurídicas (56%)⁷, dicha inacción en muchas ocasiones está determinada por la limitada capacidad legal o jurídica (DNP, 2021b). A menudo, los individuos desconocen a qué entidades deben recurrir para resolver conflictos o sienten desconfianza hacia ellas, lo que lleva a que los derechos sean violados sin posibilidad de reparación, y se genera un ambiente propicio para la impunidad⁸.

La mayoría de los ciudadanos solo conocen el derecho de petición (70 %) y la tutela (75 %) como alternativas para apelar a sus derechos (DANE, 2022). El mecanismo más utilizado por el ciudadano es la tutela debido a que desde su creación se ha caracterizado por dar una respuesta ágil para solucionar los conflictos que carecían de vías jurídicas adecuadas (Uprimny, 2005).

Según el informe al Congreso del CSDJ, para el año 2022 se radicaron 681.497 acciones de tutelas, que representaron el 31,1 % de las demandas de justicia en la Rama Judicial (CSDJ, 2022).

Con esas cifras, resulta preocupante la alta tasa de iniciación de incidentes de desacato (41 %), que mide el número de trámites incidentales que se adelantan por incumplimiento de una orden impartida en una sentencia de tutela. De acuerdo con los hallazgos presentados por Justicia Cómo Vamos (Red de Ciudades Cómo Vamos *et al.*, 2021), en el año 2018, un 51,6 % de los ciudadanos optó por resolver sus conflictos por su cuenta, evitando recurrir a las entidades locales. Mientras tanto, un 15,5 % decidió acudir a estaciones de policía o comandos de atención inmediata (CAI); el 11,7 % eligió otra entidad específica; únicamente un 3,5 % se dirigió a casas de justicia; y un 0,3 % buscó la ayuda de pandillas, grupos delictivos, bandas criminales, paramilitares o guerrillas.

Respecto a las causas que explican la baja utilización de mecanismos institucionales para la resolución de conflictos por parte de la ciudadanía, el 42,5 % señala que el sistema judicial presenta demoras significativas en la resolución de casos; 30,5 % no tiene confianza en dicho sistema, 15 % considera que hacerlo implica una cantidad excesiva de trámites; 5 % desconoce cómo acceder a él; y el 2 % lo considera demasiado costoso.

7. Cabe destacar que el 43 % acudió a una institución o particular, y el 2 % solucionó su problema mediante medidas ilegales o violentas.

8. Se retomará la discusión sobre impunidad en el apartado de seguridad ciudadana.

RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Llevar a cabo una encuesta de necesidades jurídicas para empresas.

La Encuesta de Necesidades Jurídicas 2020, realizada a partir de la Encuesta de Seguridad y Convivencia Ciudadana, no hizo un análisis detallado de los problemas legales a los que se enfrentan las empresas ni examinó las barreras que dificultan la ejecución de sus contratos. El piloto realizado por la Corporación Excelencia de la Justicia y la Cámara de Comercio de Bogotá en empresas de Chía, Soacha y Bogotá muestra, a grandes rasgos, que el 73 % de las empresas no confían en el sistema de justicia y que a las pequeñas empresas se les dificulta acceder debido a que no cuentan con asesoría jurídica, tiempo o capacidades.

Este análisis es fundamental para entender las barreras de acceso y, consecuentemente, hacer recomendaciones de políticas públicas dirigidas a fomentar la confianza de las empresas, reducir los tiempos de acceso a la justicia y mejorar el cumplimiento de los contratos. En este sentido, el Consejo Privado de Competitividad (CPC) recomienda que el DNP, Minjusticia y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincomercio) realicen una Encuesta de Necesidades Jurídicas para las empresas a nivel nacional, entendiendo que hay barreras geográficas y que las necesidades pueden ser diferentes a escala territorial. Se recomienda realizar este ejercicio por lo menos cada dos años para tener trazabilidad del avance en esta vía.



Financiar la Encuesta de Necesidades Jurídicas.

Es necesario contar con insumos estadísticos por territorios que permitan identificar las problemáticas que enfrentan las personas para acceder a la justicia. Esto haría posible generar insumos que permitan focalizar los recursos humanos, presupuestales y tecnológicos para mejorar el análisis técnico frente a las causas de este problema.

El CPC le recomienda al DNP, a Minjusticia y al CSDJ que, como ha sucedido hasta la fecha, diseñen e implementen la Encuesta de Necesidades Jurídicas en aras de: (1) medir el indicador de primer nivel “tasa de solución de problemas, conflictos y disputas” contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026; (2) cumplir las recomendaciones de postacceso a la justicia hechas por el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE; y (3) generar evidencia para la toma de decisiones de política pública en la materia.

El CPC recomienda, especialmente, que la ENJ sea aplicada de forma independiente y no como un módulo de otras operaciones aplicadas por el DANE, con el objetivo de superar los encuadres y el desgaste en la fuente. Justamente, es preciso que las personas identifiquen todos los problemas justiciables que tiene la encuesta y que el reporte de la tasa de declaración sea mayor a los históricos que actualmente se vienen obteniendo.

En caso de no contar o priorizar los recursos para que sea independiente, el CPC recomienda incluirla, tal como sucedió en el año 2022, en la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, ya que es fundamental continuar con este ejercicio para formular políticas públicas de justicia basadas en evidencia. Por esta razón, se sugiere que el DANE sostenga la financiación de su operación para el año 2024.



Implementar centros de justicia comunitarios que ofrezcan asistencia jurídica para mejorar el empoderamiento jurídico de los ciudadanos.

El empoderamiento jurídico es necesario en la medida en que permite conocer el derecho, los mecanismos, los órganos y las vías para acceder al sistema de justicia en sus diferentes instancias. Recientemente, dicho enfoque se ha convertido en un método altamente efectivo para garantizar el acceso a la justicia. Según el Banco de Desarrollo de Asia (ADB, por sus siglas en inglés) (2000), este tiene un impacto directo en la reducción de la pobreza, entendiéndola como la privación de bienes, servicios públicos y oportunidades esenciales a las que todo individuo debería tener acceso.

Según la OCDE y la Open Society Foundation (2016), los centros de justicia comunitarios han demostrado tener un impacto significativo en varios países. Por ejemplo, en Ecuador, el Banco Mundial evaluó cinco centros de servicios legales enfocados en hacer cumplir los pagos de manutención infantil para mujeres pobres y en reducir la violencia doméstica. Los resultados revelaron

que los clientes de los centros que buscaban manutención infantil tenían 20 % más posibilidades de éxito y 17 % menos probabilidades de sufrir violencia física tras la separación. Asimismo, en Sierra Leona, un programa que colocó asistentes legales en cárceles para brindar servicios legales gratuitos redujo la detención preventiva en un 20 %.

Considerando estos resultados, el CPC recomienda que Minjusticia —en articulación con las secretarías distritales de Seguridad, Convivencia y Justicia y con la Defensoría del Pueblo— cree centros de justicia comunitarios que cuenten con la presencia de abogados y asistentes legales. El propósito de estos espacios es que la comunidad y el sector empresarial, especialmente las pequeñas empresas que no tienen la posibilidad de tener un asesor jurídico (como sí lo logran las empresas grandes), puedan acceder a servicios de asistencia judicial.

3 COSTO DE LA CONGESTIÓN JUDICIAL

EFICIENCIA

La congestión judicial es uno de los obstáculos para lograr cumplimiento de los contratos. Dado que la justicia es un recurso público, la congestión surge cuando los servicios que se pueden proporcionar a un individuo disminuyen en la medida en que aumenta el número de usuarios. Esto da lugar a una incapacidad para resolver todos los casos en cada periodo, lo que conduce a ineficiencias en el sistema y provoca una externalidad negativa que impacta la capacidad de los agentes económicos para mejorar su bienestar (Marang'a *et al.*, 2018). De esta forma, la congestión judicial debilita la confianza en las instituciones al poner en tela de juicio la democracia, el Estado de Derecho y la capacidad para hacer cumplir los contratos. En consecuencia, esta socava también la productividad de la economía (Economides *et al.*, 2013; Hazra y Micevska, 2004).

El Índice de Evaluación Parcial (IEP) mide la proporción entre los casos que ingresan y el número de procesos resueltos en un

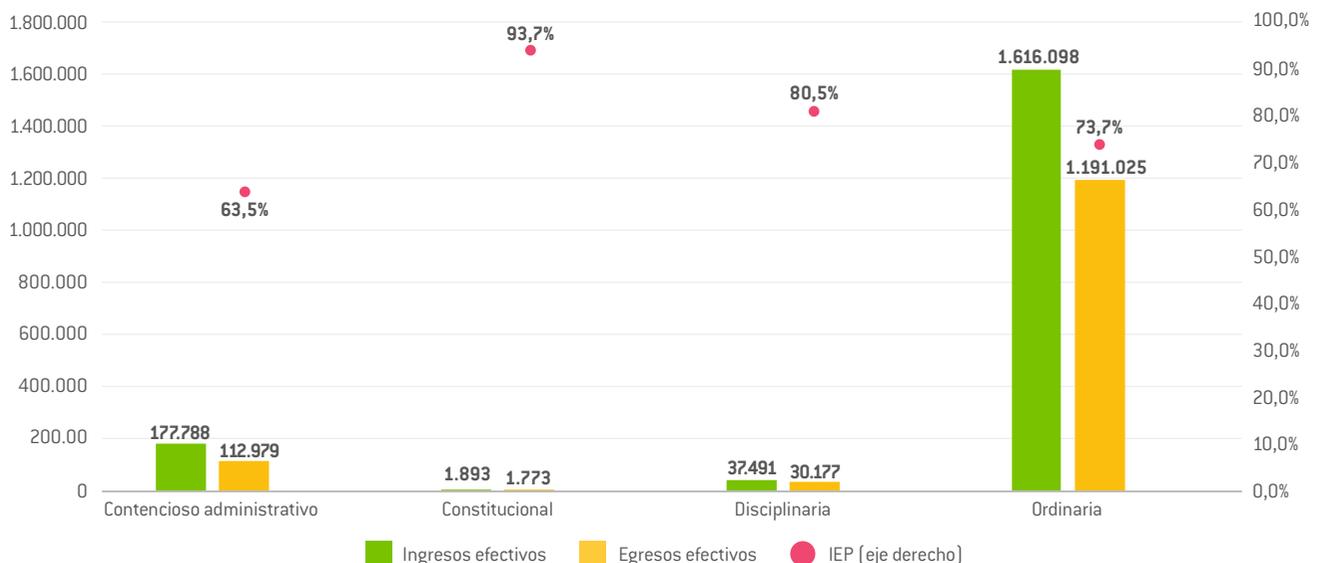
periodo determinado. A finales de 2022, el inventario judicial colombiano fue de 2,1 millones de procesos, aproximadamente 4 % más que el año anterior. El IEP de toda la Rama Judicial en 2022 fue del 79 %, sumando el excedente al inventario del 2021.

Hay que atender de manera oportuna los problemas que enfrenta la Rama Judicial entorno a su gestión judicial; se necesita prestarle atención a la inequidad en la distribución de capacidades y personal entre diferentes departamentos en la gestión de personal, especialmente en la justicia ordinario donde, en ocasiones, “los jueces se ven comprometidos por una carga de procesos excesiva de los despachos, o por nulidad, que afecta la integridad del proceso” (Mejía Rodríguez & González Escallón, 2020). El IEP de los despachos judiciales, muestra que la gestión de los despachos contencioso administrativo y ordinario se encuentra por debajo del promedio registrado para toda la Rama Judicial, con valores del 63,5 % y 73,7 % respectivamente.

Gráfica 3. Gestión judicial de los despachos. Colombia, 2022.



Los tribunales de jurisdicción contencioso-administrativa y ordinaria enfrentan una alta congestión judicial. Durante el año 2022, solo se logró evacuar seis de cada diez casos en la jurisdicción contencioso-administrativa, y siete de cada diez en la jurisdicción ordinaria.



Fuente: CSDJ (2022). Cálculos: CPC.

Una parte de esta sobrecarga en el sistema judicial se debe a la cantidad de jueces por cada 100.000 habitantes. Según el documento CONPES 4024 (DNP, 2021a), el número de jueces por cada 100.000 habitantes no ha experimentado un aumento proporcional a la creciente cantidad de ingresos de procesos. Desde 1993 hasta 2019, este indicador se ha mantenido en 11 jueces por cada 100.000 habitantes, a pesar de que los ingresos de casos han aumentado en un 177 % durante ese periodo. Hasta el año 2022, este número apenas aumentó a 11,5.

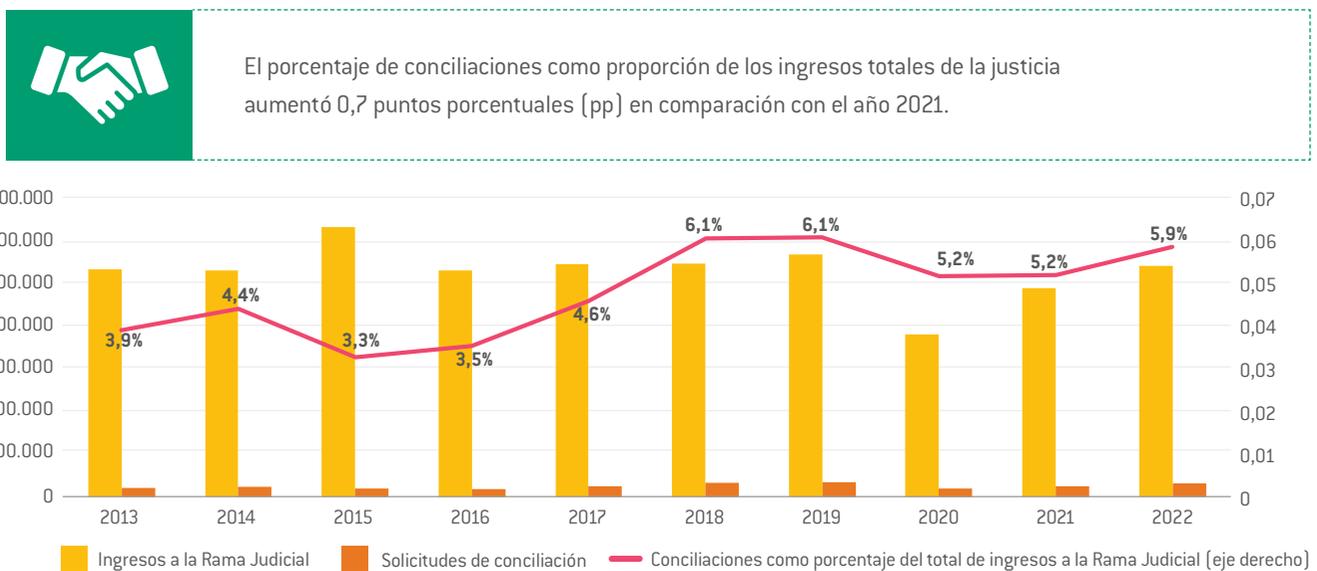
Ya que existe esta restricción, la productividad de los jueces es esencial para lograr la agilidad del sistema. Durante 2022, la productividad judicial creció un 7,3 % en comparación con el año anterior. A nivel nacional, cada juez resolvió en promedio 306 casos. Sin embargo, existen diferencias marcadas en la productividad entre las regiones. A nivel departamental, la productividad promedio de los jueces alcanzó los 285,9 procesos. Zonas como Bogotá (554,5), Antioquia (454,8), Cesar (460,6), Huila (427,1), Risaralda (497,8), Norte de Santander (411,2) y Valle del Cauca (465,9) presentan indicadores destacados en este aspecto. En contraste, departamentos como San Andrés (194,3), Chocó (171,7) y Boyacá (170,6) registran una baja productividad. Además, algunos departamentos, como Amazonas, Arauca, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, no cuentan con circuitos judiciales debido a que están bajo la jurisdicción de otros departamentos.

La Rama Judicial tiende a atribuirle las deficiencias del sistema de justicia a la asignación de recursos. En varias ocasiones, el CSDJ (2022) ha enfatizado que la Rama no tiene ingresos suficientes para afrontar la creciente demanda, por lo que considera

crucial cerrar la brecha entre el presupuesto solicitado y el asignado, que en el año 2022 representó un retraso del 11 %. Para la vigencia del año 2022, el presupuesto asignado fue de COP 6,1 billones, equivalente al 1,74 % del Presupuesto General de la Nación (PGN). Este valor aumentó un 0,18 % en comparación con el año 2021. No obstante, diversos estudios realizados por Clavijo (2011), CEJ (2017) y Camacho *et al.* (2019) concuerdan en que no existe evidencia suficiente de una relación significativa entre la asignación presupuestaria y la eficiencia del sistema.

Los mecanismos de resolución de conflictos se presentan como una alternativa para aliviar la carga del sistema judicial y aumentar la eficiencia de la Rama Judicial. La Ley 23 de 1991 incorpora los procesos de conciliación y arbitraje con el propósito de que las partes en disputa puedan resolver sus conflictos con la intervención de un conciliador de derecho. El uso de este mecanismo aumentó 10,7 % en el 2022 con respecto al 2021; no obstante, las conciliaciones tramitadas representan solo el 5,9 % del total de ingresos de la Rama Judicial (Gráfica 4). Igualmente, un poco más de la mitad (60,1 %) son resueltas en un periodo menor a tres meses. Además, como resultado del trámite de conciliación ante Minjusticia, apenas el 47,0 % terminaron en actas de conciliación total, mientras que el 19,1 % lo hicieron en constancia de no acuerdo, y 16,0 %, en constancia de inasistencia (Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición [SICAAC], 2023). Los MRC ofrecen un acceso más rápido a la justicia y tienen costos más bajos para que las empresas resuelvan sus disputas mediante negociaciones y los ciudadanos solucionen sus problemas justiciables.

Gráfica 4. Conciliaciones extrajudiciales (en derecho y en equidad) tramitadas respecto a los ingresos totales a la Rama Judicial. Colombia, 2013-2022.



Fuente: CSDJ. (2023), SICAAC (2023). Cálculos: CPC.

RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



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

Actualmente, los jueces no solo deben cumplir con sus funciones jurisdiccionales, sino también con labores administrativas, lo cual distrae a este recurso escaso de su tarea fundamental. Por ello, se deben buscar respuestas costo-efectivas para optimizar el recurso humano disponible. En este orden de ideas, el CPC propone implementar un modelo de gestión diferenciado en los despachos judiciales para que los jueces puedan focalizar su tiempo en la resolución de los procesos.

Al respecto, Vargas (2006) señala que algunos países como Costa Rica, Perú, Paraguay y Chile adoptaron modelos de ges-

ción judicial diferenciados en los que la gestión documental y las notificaciones son tareas realizadas por personal administrativo, lo cual generó un incremento de hasta el 100 % en la producción judicial.

Si bien es cierto que la reciente reforma a la justicia, en su artículo 12, faculta al CSDJ para implementar modelos de gestión en despachos, oficinas de apoyo, y centros de servicios judiciales y administrativos, aún no hay claridad acerca del tipo de modelo de gestión que se utilizará, y la reforma tampoco profundiza en la reglamentación de estos. El CPC insiste en esta recomendación.



Promover el uso de MRC y su implementación virtual.

Los MRC solo representan el 5,9 % de los ingresos al sistema judicial (ver Gráfica 4, en la sección de eficiencia). Ya que todavía hay un elevado desconocimiento de estas alternativas, el CPC recomienda:

1. Continuar fortaleciendo las campañas pedagógicas y de difusión de esta herramienta desde las entidades locales públicas y privadas, para que exista gobernanza y apropiación sobre el uso de los MRC, y hacerlo también en todas las entidades que velen por la eficiencia de la justicia, incluidas las privadas.
2. Extender el margen de acción de MRC a conflictos de baja cuantía o delitos leves antes de proceder a canales legales más rigurosos.
3. Identificar las casas de justicia que requieran adecuación y sostenimiento.
4. Implementar un sistema estructurado de conciliación virtual —tal como el portal *Online Dispute Resolution* de la Unión Europea— para facilitar la prestación de servicios de conciliación a través de medios virtuales.
5. Hacer un estudio sobre la frecuencia con la que las pequeñas empresas recurren al arbitraje o la conciliación para resolver sus disputas.



Adelantar un nuevo estudio de costos y tiempos procesales.

La última medición de costos y tiempos procesales se realizó en Colombia en el año 2016. Esta información es de gran relevancia

para determinar la eficiencia y productividad del sistema de justicia, y permite realizar mejoras focalizadas a los procesos. El sis-

tema de justicia en su conjunto atraviesa un momento coyuntural de importantes cambios y ajustes, contemplados en las reformas a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, al Código de Procedimiento Administrativo y a las comisarías de familia, sumados a la aprobación del documento CONPES de justicia digital. Por ende, resulta indispensable contar con un estudio que permita medir el impacto de estas medidas en la eficiencia de la justicia.

El CPC recomienda que el CSDJ, en conjunto con el DNP, actualicen el estudio en mención y lo realicen con una periodicidad constante de cuatro años entre publicaciones. Asimismo, se propone que la información y los datos generados se integren al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SNEJ) y que se publiquen los microdatos anonimizados bajo estándares de accesibilidad y calidad de la información.



Consolidar un sistema unificado de reporte y acceso a la información pública de la Rama Judicial.

La información se encuentra dispersa entre diferentes instituciones de la Rama Judicial, lo cual dificulta acceder a ella. Algunos indicadores están disponibles en el informe al Congreso del CSDJ; otros, en el informe de Minjusticia; y otros se deben solicitar vía derecho de petición, como pasa con la CEJ. A su vez, en muchas ocasiones, al consultar la información hay fallas derivadas de que las instituciones no tienen definidos conceptos para resolución de conflictos, necesidades jurídicas y acceso a la justicia, lo que hace que los datos sean distintos entre instituciones. A ello se suma la falta de actualización o inexistencia de los datos. Existen, entonces, limitaciones que dificultan hacer seguimiento y estu-

dio al desempeño de la Rama por parte de esta misma, organizaciones no gubernamentales, la academia y el sector privado.

Se recomienda incluir mejoras en los sistemas Siglo XXI y SAMAI de la Rama Judicial dado que allí se registran todas las actuaciones y se suben las decisiones de fondo de los despachos. Es indispensable consolidarlos como un sistema estructural de reporte y consulta de la información de todos los órganos que conforman el sector judicial. De igual manera, es importante que el sistema esté desagregado por territorios y cuente con información histórica, en pro de que se realicen análisis rigurosos que impacten positivamente en el sector.

CALIDAD

La calidad de las decisiones judiciales tiene un rol central en la confianza que tienen las empresas y los ciudadanos en el sistema de justicia. La independencia judicial ha sido identificada como un factor determinante para el crecimiento económico y la estabilidad política, en la medida en que garantiza que se cumplan los contratos y se respeten los derechos de propiedad (Feld y Voigt, 2003; Tommasi *et al.*, 2002).

Se necesita fortalecer la formación universitaria de los profesionales que usualmente conforman la Rama Judicial. A finales del año 2022, el país contaba con 375.580 abogados inscritos en la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia (URNA); aproximadamente 728 abogados por cada 100.000

habitantes. El número de abogados con tarjeta profesional ha aumentado 472 % desde 1996 hasta 2022 (CEJ, 2023).

Sin embargo, el incremento en cantidad no se relaciona directamente con calidad. Para el año 2022 existían 199 programas activos de pregrado en Derecho, de los cuales apenas 50 (25,1 %) contaban con acreditación de alta calidad (Ministerio de Educación [Mineducación], 2021). Según señala la CEJ (2023), debido a la Ley 30 de 1992, que regula el servicio público de educación superior, el país sufrió un crecimiento desmedido en el número de facultades de Derecho al eliminar las restricciones para la creación de universidades y programas de pregrado en esa disciplina, lo que comprometió la calidad de la formación académica de los juristas del país.

Tabla 1. Porcentaje de cobertura por el sistema de carrera de la Rama Judicial. Colombia, 2022.

| | |
|---|--|
|  | En promedio, el 86,3 % de los magistrados y el 54,9 % de los jueces se encuentran en carrera judicial. |
|---|--|

| Jurisdicción y nivel de competencia | | Total cargos | Provistos en propiedad | Porcentaje de carrera |
|--|------------------------------|--------------|------------------------|-----------------------|
| Consejo Superior de la Judicatura y Dirección Ejecutiva de Administración Judicial | Magistrados | 51 | 45 | 88,2 % |
| | Empleados de nivel central | 624 | 353 | 56,6 % |
| | Empleados de nivel seccional | 1.669 | 1.011 | 60,6 % |
| Jurisdicción ordinaria | Magistrados | 446 | 419 | 94,0 % |
| | Jueces | 4.439 | 2.752 | 62,0 % |
| | Empleados judiciales | 19.635 | 14.326 | 72,9 % |
| Jurisdicción de lo contencioso-administrativo | Magistrados | 186 | 163 | 87,6 % |
| | Jueces | 365 | 175 | 47,9 % |
| | Empleados judiciales | 2.691 | 1.947 | 72,3 % |
| Jurisdicción disciplinaria | Magistrados | 78 | 59 | 75,6 % |
| | Empleados judiciales | 225 | 82 | 36,4 % |

Fuente: CSDJ (2022).

RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Incluir un curso de competitividad y políticas públicas en la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

El derecho y la economía deben ir de la mano para poder hacer una evaluación efectiva de las posibles externalidades, tanto positivas como negativas, que puedan generar un proyecto de ley, un decreto, una resolución o un articulado en la actividad económica del país. En este contexto, es imprescindible que los profesionales de la Rama Judicial cuenten con un sólido entendimiento de los conceptos vinculados a la competitividad y la política públi-

ca, dado que las leyes pueden tener un impacto sustancial en la manera como se estructuran dichas políticas. En ese sentido, el CPC le recomienda a la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla implementar un curso obligatorio dirigido al talento humano de la Rama de Justicia en esta área, proporcionándoles las herramientas necesarias para ejercer su profesión con un pleno conocimiento del posible impacto de las normativas que aplican.



Modernizar, consolidar y dar independencia al Sistema Nacional Especializado de Justicia (SNEJ).

Desde el CPC se reconoce y celebra el avance que representa la modificación del SNEJ contemplada en la reforma a la justicia. No obstante, se deberían implementar tres recomendaciones que mejorarán aún más el SNEJ y fortalecerán la veeduría y el control social por parte de la ciudadanía, con el fin de mejorar la credibilidad que ha perdido el sistema judicial:

1. Optimizar los sistemas y medios de registro de información y estadísticas con que cuenta la Rama Judicial. Actualmente, los datos son autorreportados a través de formularios, por lo que el registro es vulnerable a sesgos y errores por parte de los despachos que registran la información (Camacho *et al.*, 2019).
2. Delegar la administración del SNEJ al DANE⁹, con el fin de mejorar el reporte y acceso a la información al ceñirse por

los estándares internacionales y los lineamientos del Plan Estadístico Nacional, sin que esto vaya en detrimento de la independencia y separación de poderes.

3. Establecer un sistema de estadística en justicia unificado que permita comparar indicadores de gestión, eficiencia y resultado de todas las entidades que imparten y administran justicia.

De igual manera, se recalca que articular las fuentes de información del sector justicia con base en criterios de eficiencia, calidad y apertura de datos para el reporte mejora el diseño y seguimiento de políticas públicas para la justicia, sin generar sesgos.

⁹ Como referencia puede verse la articulación armónica entre el Banco de la República y el DANE, pues si bien al primero le compete el control de la inflación, esta es medida por la autoridad estadística sin perjuicio de la independencia de ambas entidades.

4

INNOVACIÓN PARA AFRONTAR LOS DESAFÍOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Los desafíos de eficiencia, calidad y confiabilidad que tiene el sistema de justicia —combinados con las barreras económicas, sociales y de capacidades que enfrentan los individuos y las empresas— obstaculizan el acceso a la justicia, impidiendo que se cumplan el contrato social y los contratos comerciales. Ante esto, la adopción de tecnologías de la información y comunicación (TIC) y la digitalización del sistema judicial emergen como posibles soluciones para modernizar el sistema y responder a las necesidades jurídicas de la sociedad.

La digitalización tiene como objetivo superar las limitaciones geográficas, económicas, culturales y tecnológicas que conducen a la falta de acceso en zonas rurales o remotas del país, por lo que esta mejora la transparencia y eficiencia del sistema. Además, la digitalización de procedimientos reduce la duración de los procesos y la congestión en instancias judiciales, agilizando la administración de justicia y disminuyendo la acumulación de asuntos pendientes (Bustamante y Marín, 2021).

Las TIC pueden aplicarse en el ámbito judicial de diversas maneras. En primer lugar, como una herramienta de apoyo en la gestión de procesos, lo que se traduce en simplificar el almacenamiento y la búsqueda eficiente de información legal, como fallos, sentencias, resoluciones, entre otros, e incluso pruebas. En segundo lugar, en la etapa decisiva, las TIC actúan como un respaldo para que los jueces tomen sus decisiones (Rodríguez, 2021). Estas tecnologías se expanden constantemente, brindando oportunidades para mejorar la capacidad de respuesta del sistema de justicia.

El proceso de transformación digital de la justicia en Colombia se consolidó durante la pandemia¹⁰, cuando se volvió esencial migrar los sistemas de información y procedimientos judiciales a medios digitales con el propósito de garantizar el acceso de los ciudadanos pese a las limitantes que trajeron las circunstancias impuestas por el estado de emergencia¹¹. Colombia adquirió un

crédito público con la banca multilateral de hasta USD 100 millones, que se suscribió mediante el CONPES 4024. La Rama Judicial, en cabeza del CSDJ, propuso el Plan Estratégico de Transformación Digital (PETD) de La Rama Judicial 2021-2025, donde se establecen ocho estrategias para la transformación digital en la gestión judicial. Estas son: “(i) masificar y digitalizar el acceso a la Justicia, (ii) implementar el expediente electrónico, (iii) aumentar el conocimiento digital y el uso de apropiación de los sistemas, (iv) aumentar la agilidad interna en la gestión de los procesos judiciales, el uso y apropiación de los sistemas, (v) implementar la interoperabilidad, (vi) garantizar seguridad, trazabilidad y transparencia, (vii) implementar herramientas que permitan la asistencia en la toma de decisiones basadas en datos, y (viii) garantizar la prestación de servicios de TIC a partir de estándares (Serrano, 2020)”. La digitalización ha abierto la puerta a que las audiencias se realicen de manera virtual en todas las jurisdicciones del país, salvo en aquellas regiones donde no se cuenta con los medios tecnológicos adecuados para llevar a cabo este tipo de procedimiento, según lo establecido por la Ley 2213 de 2022. En el año 2022 se desarrollaron 789.075 audiencias: el 8,1 % (73.604) de forma presencial mediante la plataforma Cicero, y el 91,8 % (724.471), de manera virtual a través de la plataforma Lifesize (CSDJ, 2022).

Colombia ha avanzado en la implementación de audiencias virtuales; no obstante, su mayor reto para seguir haciéndolo es que en las regiones exista infraestructura tecnológica, pues es evidente que persisten brechas regionales. Por ejemplo, respecto a la velocidad promedio de descarga de datos por unidad de tiempo, Bogotá lidera con 95 Mbps, seguida por Valle del Cauca (75,5 Mbps), Santander (72,7 Mbps), Meta (70,7 Mbps) y Antioquia (69,5 Mbps), mientras que Vaupés (7,5 Mbps), San Andrés (2,9 Mbps), Vichada (2,1 Mbps), Amazonas (2,0 Mbps) y Guainía (1,6 Mbps) enfrentan significativas deficiencias en este aspecto.

10. Es preciso mencionar que la digitalización de la justicia se había abordado en la agenda estratégica de políticas públicas desde el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018.

11. El Consejo de Estado emitió el Decreto Legislativo 806 de 2020, donde estableció medidas para incorporar TIC en los procedimientos judiciales, acelerar los procesos legales y hacer más flexible la prestación de servicios de justicia durante el estado de emergencia económica, social y ecológica. Este decreto tiene un carácter temporal y estaba programado para tener una duración de dos años. En el año 2022, el Congreso de la República promulgó la Ley 2213 de 2022, en la cual adoptó la mayoría de las disposiciones contenidas en el decreto con el objetivo de seguir avanzando en la digitalización de la justicia.

Por otra parte, el acceso a internet también es un reto para que las personas puedan acceder y acoplarse a los cambios impuestos por la digitalización de la justicia. Para 2021, en el 53 % de los departamentos de Colombia menos del 10 % de la población está suscrita a servicios de internet de banda ancha. Además, en el 43 % de los departamentos, menos del 20 % de la población tiene acceso a una computadora portátil o tableta (DANE, 2021).

Una gran apuesta del PETD 2021-2025 es conformar el Sistema Integrado Único de Gestión Judicial (SIUG) de la Rama Judicial, que tiene como finalidad consolidar el expediente electrónico, un conjunto de documentos electrónicos que contiene cualquier tipo de información judicial. Un asunto fundamental para consolidar el SIUG es diseñar, desarrollar e implementar la interoperabilidad e integración de los sistemas de información de la Rama Judicial.

La interoperabilidad es necesaria para avanzar en la consolidación de sistemas que permitan tener una comunicación digital efectiva e intercambiar información entre las administraciones públicas (Naser, 2021). En el sector de justicia, esta tiene el potencial para optimizar los tiempos de justicia y mitigar daños colaterales. Cabe señalar que en este proceso se deben tener en cuenta otras instituciones que hacen parte del debido proceso, como la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y la Policía Nacional.

En cuanto al expediente judicial electrónico, el país ha desarrollado iniciativas que han logrado avanzar en esta vía, como la firma electrónica, el escaneo de expedientes y aplicaciones como SAMAI¹², una herramienta web desarrollada por el Consejo de Estado con el propósito de acercar la justicia a los ciudadanos y mejorar la interoperabilidad del sistema. Este aplicativo facilita la comunicación entre el magistrado o juez que está a cargo del expediente o proceso legal y los usuarios del sistema de administración de justicia. Estos últimos incluyen tanto a la parte demandante como a la demandada, así como a todas las demás partes involucradas en el proceso.

Finalizando el 2022, SAMAI ha contribuido a reducir en un 80 % los tiempos muertos de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo (Ámbito Jurídico, 2022; Universidad Externado, 2021). Cabe destacar que, si bien esta herramienta es un avance del expediente judicial electrónico, SAMAI no se ha extendido a todos los despachos judiciales de dicha jurisdicción. Para avanzar en materia de descongestionar el sistema y mejorar la eficiencia, se necesita que todos los organismos y las personas implicadas se digitalicen.

Por otro lado, la implementación de inteligencia artificial (IA) en el sistema de justicia es un desafío que vale la pena abordar, con las precauciones pertinentes. Esta herramienta tiene el potencial de mejorar los tiempos de respuesta de la administración judicial y, al mismo tiempo, de contribuir al bienestar de la población en la medida en que sus necesidades jurídicas sean resueltas. La tarea no es sencilla pues, a pesar de los avances sobre el marco normativo que habilita la transformación digital en la justicia, aún hay rezagos en el sistema que se deben superar, principalmente en la infraestructura digital, ya que hace falta robustecerla para integrar la IA.

Un ejemplo de lo anterior son los *chatbots*¹³, que “brindan asesoramiento legal básico, ayudan a la preparación de documentos legales, ofrecen información sobre procedimientos judiciales y responden preguntas legales comunes” (OpenIA, 2023). Existen diferentes tipos de *chatbots*; algunos están programados para generar respuestas predefinidas, otros requieren la supervisión de una persona detrás de la plataforma para responder a las preguntas planteadas por los usuarios (lo que implica que la respuesta no se genera en tiempo real) y, finalmente, están aquellos que incorporan IA. Esta última categoría permite generar respuestas en tiempo real, lo que, a su vez, puede mejorar la capacidad de los ciudadanos para comprender a qué instancia pueden acudir para resolver sus problemas y qué camino deben tomar (Astudillo *et al.*, 2020).

12. “Dentro de los servicios con los que cuenta el aplicativo está (i) radicar e iniciar procesos de manera virtual, (ii) firmar electrónicamente providencias, (iii) validar documentos, (iv) producir notificaciones electrónicas, (v) presentar y solicitar documentos de manera remota, (vi) ‘crear, consultar y controlar el expediente judicial electrónico desde su inicio hasta su terminación’, (vii) generar estadísticas del Despacho, (viii) conectar con otros sistemas internos y externos de la Corporación, como la Relatoría, (ix) consultar jurisprudencia y, en general, (x) permitir que todos los sujetos procesales tengan la oportunidad de acceder a cada gestión propia del servicio de administración de justicia” (Universidad Externado, 2021).

13. El *chatbot* más conocido, llamado Do Not Pay, fue desarrollado por Joshua Browder, un ingeniero de sistemas de Stanford. Esta aplicación les permitió a 190.000 personas del Reino Unido apelar multas de tránsito de manera gratuita, logrando ahorrar más de cinco millones de dólares en costos.

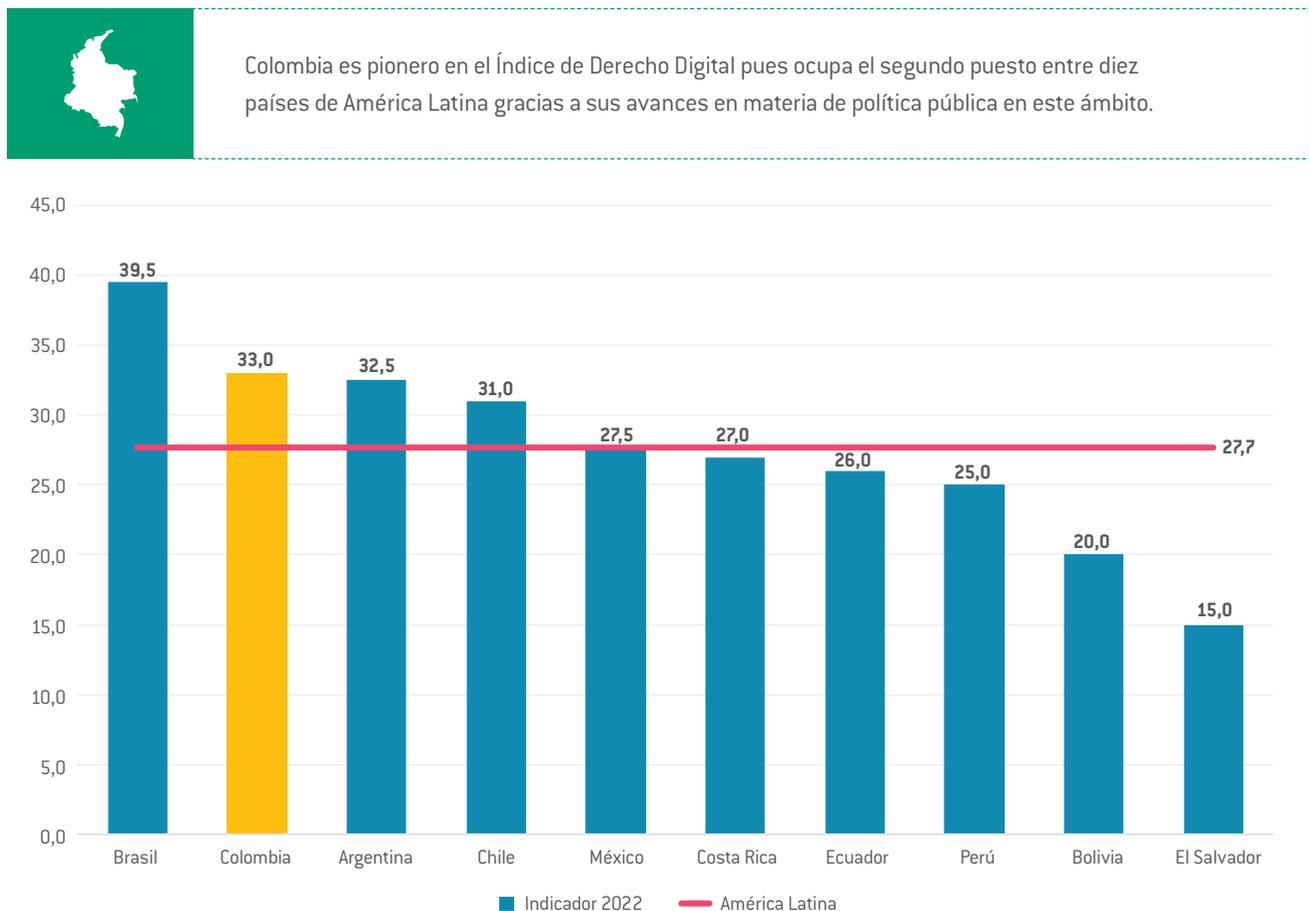
La adopción de *chatbots* con IA se considera altamente deseable ya que elimina barreras que dificultan el acceso a la justicia. Entre ellas están: la falta de conocimiento acerca de las instituciones y los mecanismos de protección de los derechos fundamentales; los costos asociados a la consulta de abogados, que suponen un desafío para la población vulnerable; así como la escasez de abogados en áreas rurales, donde encontrar un profesional puede ser un verdadero desafío.

De igual manera, ha emergido el término “*legaltech*”, que parte de la combinación entre los servicios jurídicos y la tecnología. Esta área abarca la utilización de tecnología para respaldar —o incluso sustituir— ciertas actividades relacionadas con la prestación de servicios legales y el funcionamiento del sistema de justicia. Este avance tecnológico ha tocado la puerta de varios países. Por ejemplo, Estonia destaca como uno de los pioneros en este campo pues ha desarrollado una IA que actúa como juez a cargo casos sencillos, donde el demandante y el demandado presentan sus documentos y el robot toma una decisión que puede ser apelada ante un juez humano.

El Instituto Konrad Adenauer Stiftung (2022) llevó a cabo el índice de derecho digital (*legaltech index*) en diez países de América Latina, el cual establece indicadores que ayudan a demostrar el nivel de preparación que tiene una nación frente al cambio disruptivo del fenómeno *legaltech*. Este índice viene desagregado en tres perspectivas distintas: Gobierno central, ciudadanía y sector empresarial. En la medición, Colombia obtuvo un desempeño favorable al ocupar el segundo puesto a nivel regional, con un puntaje de 33,0, muy por encima del promedio de América Latina (27,7).

Parte de este buen desempeño responde a las políticas públicas que se han implementado hasta el momento; las soluciones que se han bridado a procedimientos judiciales como Protoria, PRISMA y Fiscal Watson; la interoperabilidad de la Rama Judicial; y la aplicación de LegalAPP, entre otras iniciativas. A pesar de este buen resultado a nivel regional, todavía hace falta recorrer un largo camino para llegar a implementar la tecnología que tienen países como Estonia. Para lograrlo se necesita un marco jurídico robusto que incluya medidas para prevenir los perjuicios derivados de la implementación de IA en el sistema judicial.

Gráfica 5. Índice de Derecho Digital. Colombia y países de referencia, 2022.



Fuente: Konrad Adenauer Stiftung (2022). Cálculos: CPC.

RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de la Rama Judicial.

El CPC reconoce los esfuerzos que han hecho las diferentes entidades de la Rama Judicial para consolidar sistemas de información específicos, sobre todo aquellos consagrados en el PETD 2021-2025. No obstante, los sistemas de información del sector justicia están dispersos en las entidades que conforman la rama, lo que dificulta construir indicadores estadísticos en ella y diseñar e implementar políticas públicas.

Ahora bien, frente a la reforma a la justicia, que se encuentra en control constitucional, en el parágrafo 2 del ar-

tículo 107 de la Ley 270 de 1996 se menciona la interoperabilidad de sistemas como un objetivo delegado a Minjusticia. Sin embargo, no se han realizado acciones específicas para adelantar esta política. Por tal razón, el CPC insiste en que se implemente la interoperabilidad de los sistemas, obedeciendo a criterios de estandarización de conceptos para el cálculo y la publicación de información de manera abierta.



Integrar los procesos de digitalización de la justicia y acelerar la implementación del expediente electrónico.

Para que sea más efectivo el SIUG, el CPC recomienda buscar sinergias entre las iniciativas de digitalización en curso que llevan a cabo las diferentes entidades de la justicia, con el fin de optimizar

recursos. Esta herramienta ayudará en la eficiencia del sistema al facilitar la consulta en línea y el seguimiento de los casos, además de reducir tiempos de archivo y gestión documental.



Enfocar la formación de los jueces hacia los cambios tecnológicos que está realizando el sistema de justicia.

La digitalización de la justicia parte de que todas las personas implicadas en el proceso se digitalicen y tengan la capacidad de aplicar conocimientos a las decisiones judiciales, lo que impacta su calidad. Para mejorar el perfil de los jueces, en línea con la CEJ (2017), se sugiere:

- Realizar capacitaciones obligatorias (presenciales y virtuales) mínimo una vez al año, salvo cuando se trate de la entrada en vigor de reformas a los códigos procesales en las que se demande un nivel más intensivo de formación.

- Fortalecer la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla otorgándole mayor capacidad, autonomía y presupuesto, especialmente para identificar temas de coyuntura que requieran capacitación; por ejemplo, las recientemente aprobadas reformas a la justicia y al Código de Procedimiento Administrativo, los documentos CONPES de digitalización de la justicia y las nuevas modalidades de delitos electrónicos (ciberdelitos). Con relación a estos puntos, es preciso que la escuela amplíe su oferta de formación a través de mecanismos virtuales y la capacitación en herramientas TIC para la prestación del servicio de justicia.



Implementar el uso de analítica de datos e IA en el sistema judicial.

Avanzar hacia la integración de la IA en el sistema de justicia tiene múltiples ventajas. No solo ayuda a comprender mejor las necesidades legales de los ciudadanos, sino que también optimiza los recursos judiciales y agiliza la resolución de casos, especialmente aquellos de naturaleza simple. En este sentido, el CPC recomienda incorporar *machine learning* y robots en las jurisdicciones territoriales para brindarles a las personas soluciones legales más eficientes. Sin embargo, es fundamental tener en consideración ciertos aspectos al utilizar la IA:

- La intervención humana es necesaria en las decisiones judiciales ya que la implementación de la inteligencia artificial en la justicia podría, en algunos casos, perpetuar o incluso

exacerbar la discriminación existente debido a estereotipos, prejuicios o desigualdades estructurales (Castaño, 2022).

- La gobernanza ética, que abarca la transparencia y la responsabilidad algorítmica, es esencial para evitar la adopción de decisiones distorsionadas o poco transparentes que puedan socavar derechos fundamentales o atentar contra la privacidad de los datos personales. Por lo tanto, es necesario establecer salvaguardias adecuadas para proteger los derechos fundamentales y garantizar un desarrollo y una utilización responsables, confiables, orientados al interés público y centrados en el ser humano de las aplicaciones de inteligencia artificial en el ámbito judicial (Castaño, 2022).

5 SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana se define como la protección de la vida, la integridad y el patrimonio de las personas frente a riesgos y amenazas que puedan poner en peligro su bienestar. Esta es una necesidad fundamental de los individuos y un derecho humano ya que garantiza que las personas puedan disfrutar plenamente de su derecho a la vida. Además, la seguridad ciudadana va más allá de la mera prevención y respuesta a incidentes; también involucra la promoción de entornos seguros y la colaboración activa entre la comunidad y las autoridades.

El Instituto de Economía y Paz (Institute for Economics & Peace, 2023) evaluó el desempeño de la paz mundial en 163 países

a partir de 23 indicadores cualitativos y cuantitativos que miden tres factores: seguridad social y protección, alcance del conflicto nacional e internacional en curso, y grado de militarización. En la última medición, de 2023, Colombia ocupó el puesto 140 en la clasificación general, con un puntaje de 2,7.

El país presenta un puntaje inferior al promedio de América Latina (2,2) y al de la OCDE (1,7). También, ocupa la posición 17 a nivel regional, registrando los niveles más bajos de paz de la región. Cabe resaltar que Colombia se encuentra entre los diez países más afectados por la violencia a nivel mundial, medido según el costo económico, que asciende aproximadamente al 28,6 % del producto interno bruto (PIB).

Gráfica 6. Índice Global de Paz (de 1 a 5, donde 1 representa el mejor desempeño). Colombia y países de referencia, 2022.



Colombia ocupa la posición 140 entre 163 países. A nivel regional, ocupa la última posición debido a la polarización y división en la sociedad derivada del año electoral.



Fuente: Institute for Economics & Peace (2023).

El miedo a ser víctima de algún delito ha minado la percepción de seguridad en las principales ciudades de Colombia. Para el año 2022, cerca del 53 % de los colombianos manifestaron sentirse inseguros o muy inseguros en su ciudad o municipio de residencia. Esta cifra aumentó 20 % en comparación con el año 2021 (DANE, 2023) debido a un aumento en el número de delitos cometidos en el país, que está llevando a una crisis de seguridad ciudadana. Las implicaciones negativas de este ambiente trastocan la productividad del país y la calidad de vida de las personas.

La percepción de inseguridad ha disminuido la confianza de los ciudadanos en las principales ciudades de Colombia. En el año 2022, alrededor del 83 % de la población identificó la delincuencia común, que incluye robos y agresiones, como una de las principales razones de su inseguridad; el 70 % la relacionó con la información que consumen en las redes sociales y los medios de comunicación; mientras que el 69 % atribuyó la inseguridad a la escasa presencia de la fuerza pública (CEJ, 2021; DANE 2021).

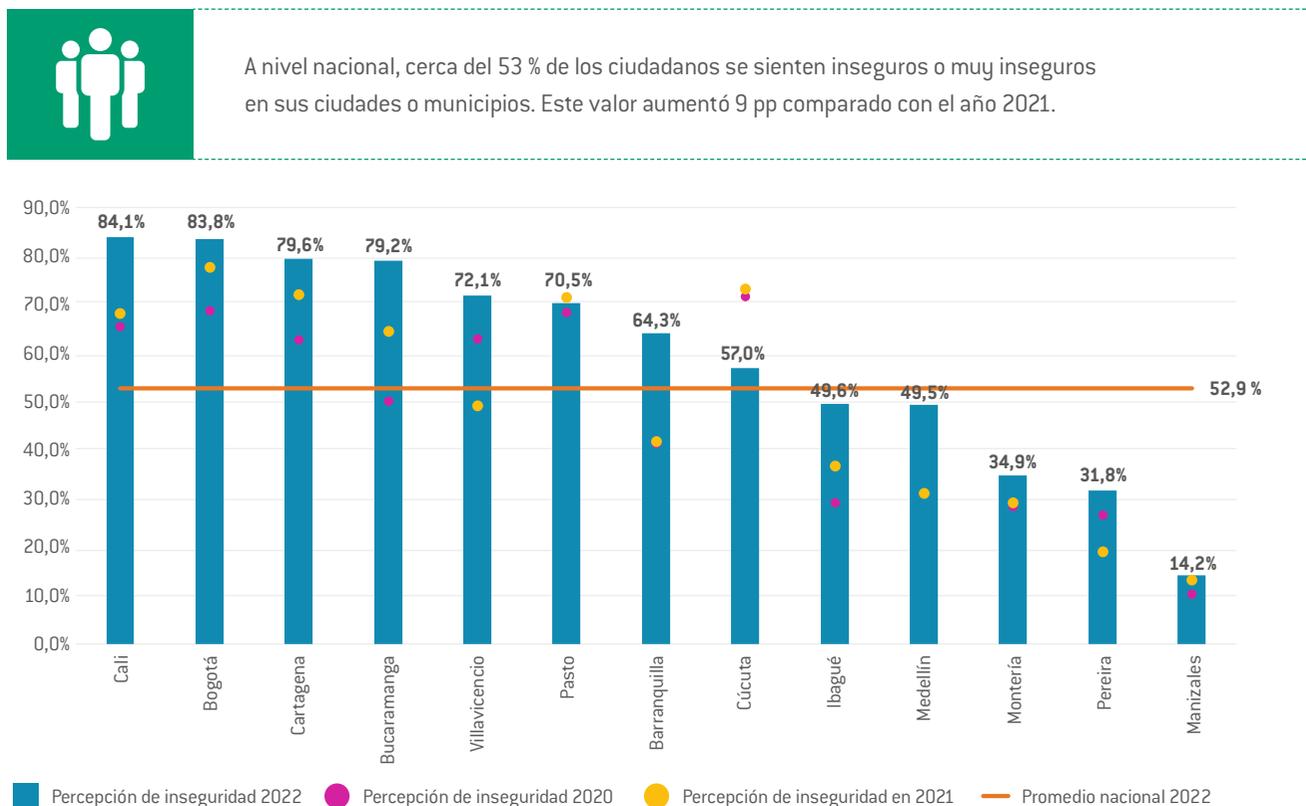
Las ciudades más afectadas por la inseguridad son Cali, Bogotá, Cartagena, Bucaramanga y Villavicencio, donde hasta el 84 % de sus habitantes manifiestan sentirse inseguros o muy inseguros. En contraste, Pereira y Manizales registran la menor percepción de inseguridad (Gráfica 7). Cabe señalar que en Pasto y Cúcuta se redujo la percepción de inseguridad en aproximadamente

1,1 pp y 16,5 pp, respectivamente. En contraste, los mayores incrementos estuvieron en Villavicencio (22,9 pp), Barranquilla (22,4 pp) y Medellín (18,4 pp).

Así las cosas, en 2022 se observó un detrimento de la percepción de seguridad por parte de los ciudadanos, en unas ciudades más que en otras. Esto implica retos significativos para reforzar la seguridad ciudadana y la presencia de la fuerza pública en espacios públicos. Es necesario prestar atención a las razones detrás de ese sentimiento de inseguridad para tomar medidas adecuadas, porque no solo puede mejorar la confianza en la fuerza pública y la policía, sino que también contribuye a reducir el miedo a la violencia.

Esto también es clave porque la violencia y el miedo a ella alteran los incentivos para que las empresas realicen inversiones a largo plazo, lo cual desalienta la creación de empleos, la innovación y, por supuesto, la productividad (Institute for Economics & Peace, 2023). Además, vivir en entornos inseguros socava la calidad de vida de las personas al reducir la satisfacción que sienten las personas en el momento de realizar actividades cotidianas como caminar solos por la noche, ya que no pueden hacerlo (OCDE, 2017). Igualmente, tiene fuertes implicaciones en la salud mental en la medida en que puede ser una barrera para la participación en actividades físicas y sociales que promuevan la salud (Stafford *et al.*, 2007).

Gráfica 7. Percepción de inseguridad. Colombia, 2020-2022.



Fuente: DANE (2023). Cálculos: CPC.

En Colombia, las tasas de delitos contra la vida, la integridad personal, la libertad individual y el patrimonio económico son elevadas, lo que afecta la dinámica social y económica de todo el país. Según el Ministerio de Defensa Nacional (Mindefensa), en 2022 se registraron 13.896 homicidios en Colombia, es decir que, por cada 100.000 habitantes, 27 personas mueren a causa de un homicidio. De igual manera, se registraron 351.334 hurtos a personas, para una tasa de 679,8 hurtos a personas por cada 100.000 habitantes, 25,3 % más con respecto al año 2021. Los casos reportados se concentraron en Bogotá (39,0 %), y las áreas metropolitanas (AM) Medellín (10,5 %), Cali (7,2 %) y Barranquilla (4,2 %).

En cuanto a la propiedad privada, se registraron 84.171 hurtos, que incluyen motocicletas, automotores y residencia, para una tasa de 163 hurtos a propiedad privada por cada 100.000 habitantes; comparado con el 2021, la tasa incrementó en 7,9 %. Entre las ciudades con más casos reportados están Bogotá (19,1 %), Medellín AM (13,8 %) y Cali AM (7,5 %). Es necesario tomar medidas nacionales y regionales para mitigar los riesgos que impulsan los comportamientos delictivos ya que afectan a poblaciones vulnerables y exacerbaban la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones responsables de velar por el orden y la ley.

Las cifras de impunidad tampoco son buenas. El índice global de impunidad, desarrollado por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), es el resultado de un análisis multivariado a partir de indicadores de capacidades y resultados de los sistemas de justicia. En su última versión, del 2020, Colombia se ubicó en un nivel medio de impunidad, ocupando la posición 49 entre 69 países evaluados. En el año 2019, la Fundación Paz y Reconciliación adaptó el índice a Colombia como caso de estudio; allí se observó que el 57 % de los departamentos se clasifica en un nivel alto o muy alto de impunidad (CPC, 2021).

El nivel de impunidad descrito puede atribuirse en gran parte a los errores que se producen en el proceso de investigación que

debe llevar a cabo la Fiscalía General de la Nación (FGN) para detener a una persona que presuntamente ha cometido un delito. Según la CEJ, a partir de 2004, con la implementación del nuevo modelo de justicia penal conocido como Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), se establecieron etapas claras previas al juicio con el objetivo de garantizar la protección de los derechos fundamentales mediante el control de garantías. Una vez se ha legalizado la detención, asegurando rigurosamente los derechos del acusado, le corresponde a la FGN recopilar pruebas sólidas para presentar una solicitud de medida de aseguramiento ante un juez municipal.

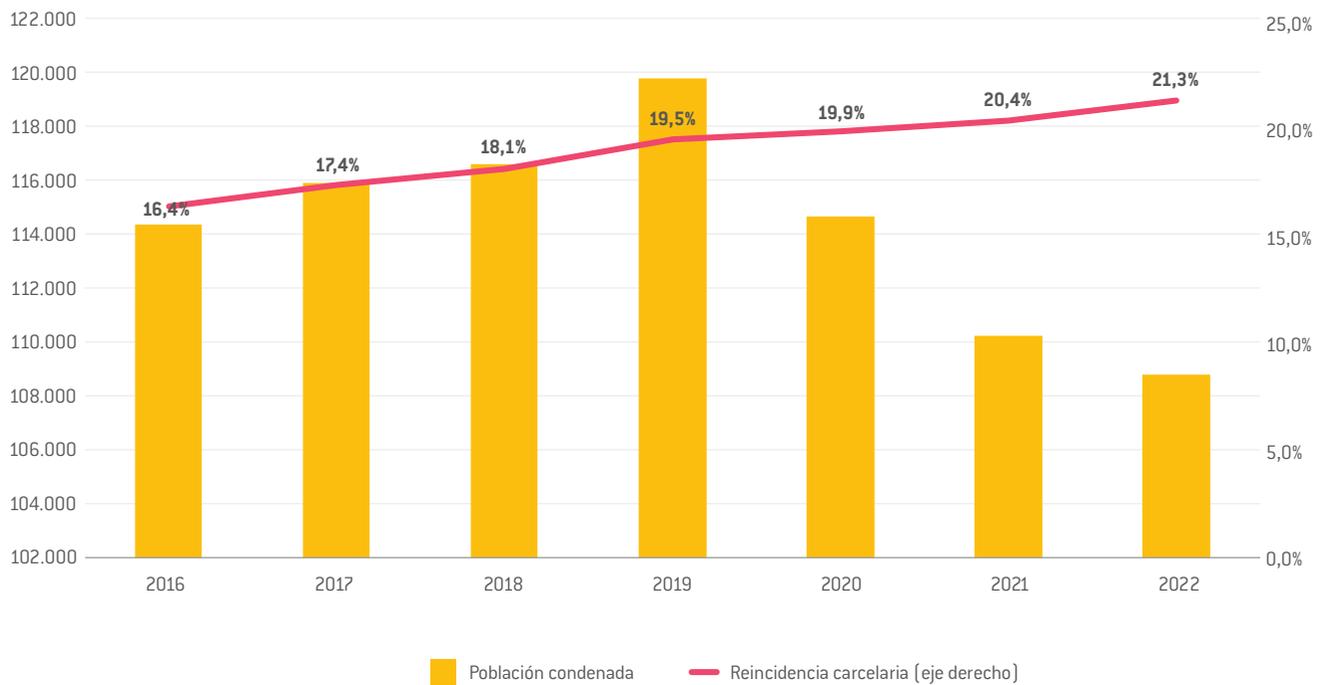
Sin embargo, en 2021 la FGN obtuvo condenas en solo el 40 % de las sentencias ejecutadas en juicios orales, mientras que el 60 % de los casos que llegaron a juicio resultaron en absoluciones. En otras palabras, la FGN perdió seis de cada diez casos que llegaron a juicio (CEJ, 2022). Esto pone de manifiesto las deficiencias que existen en la labor investigativa de la Fiscalía y en la cadena de custodia de los acusados, desde la recolección de pruebas iniciales hasta la decisión del juez de causa. Parte de esta problemática responde a la inexistente interoperabilidad en la cadena de custodia.

La reincidencia es otro problema que impacta negativamente la seguridad ciudadana. En el año 2022 se condenó a un total de 23.132 personas, de las cuales el 21,3 % volvieron a ser condenadas por nuevos delitos cometidos y, como resultado, se encuentran privadas de su libertad (Gráfica 8). La tasa de reincidencia ha aumentado en un 30 % con respecto a 2016, cuando solo el 16,4 % de la población condenada reincidía.

La reincidencia demuestra la ineficacia del sistema de justicia en la reintegración de quienes han cometido delitos y en la prevención de la repetición de estos actos. La tasa de fracaso en la reintegración puede ser significativamente alta, exacerbando las preocupaciones relacionadas con el hacinamiento (Garzón et al., 2018).

Gráfica 8. Reincidencia carcelaria. Colombia, 2016-2022.

La reincidencia ha aumentado 24,3 % en siete años, a pesar de que en los últimos tres la población condenada es menor a la registrada en 2019, cuando fue de 119.870 personas.



Fuente: INPEC (2022). Cálculos: CPC.

RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Mejorar la investigación y judicialización criminal por parte de la Policía y la FGN.

En el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) está consagrada la importancia de la investigación criminal como apoyo técnico-científico a la administración de la justicia penal. La Policía Nacional, en su propósito de garantizar el orden social, se encarga de la vigilancia, la inteligencia, la investigación criminal y otras actividades comunitarias que buscan prevenir, disuadir y reprimir la violencia. Esta entidad cuenta, a su vez, con la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (Dijín), las Seccionales de Investigación Judicial y Criminal (SIJIN) y el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), un área que se ocupa de llevar a cabo la investigación y el esclarecimiento del hecho punible, bajo los protocolos que estipula el código antes mencionado. Por otro lado, a partir de la puesta en marcha del SPOA, la FGN tiene el deber de “dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma

permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley” (Ley 906 de 2004).

En el año 2021, la FGN perdió seis de cada diez casos que llegaron a juicio; más aún, solo obtuvo condenas en 40 % de las sentencias ejecutadas en juicios orales, mientras que el 60 % de los casos resultaron en absoluciones (CEJ, 2020). Las fallas existentes en el proceso —desde la detección, la investigación y el enjuiciamiento— inciden en que las tasas de impunidad y las libertades por vencimiento de términos sean elevadas. Por tal motivo, desde el CPC se recomienda fortalecer la investigación y se enfatiza en que se debe mejorar la comunicación entre las entidades correspondientes para que no se presente ningún error en todo el proceso de investigación y esclarecimiento del hecho punible.



Ampliar la interoperabilidad para la Rama Judicial y las entidades con funciones jurisdiccionales de la Rama Ejecutiva.

Tal como se mencionó anteriormente, en la reforma al sistema judicial —en el parágrafo 2 del artículo 107 de la Ley 270 de 1996— se contempló la necesidad de crear un sistema que permita mejorar la interoperabilidad entre las instituciones que lo conforman. Sin embargo, es fundamental que esta interoperabilidad incluya también el orden ejecutivo, pues es indispensable contar con la información

de la Policía Nacional, el INPEC, la FGN y la Rama Judicial para que las instituciones tengan pleno conocimiento de las personas que ya han cometido algún delito, el tipo de delito y si reincidieron en el crimen. Con esto presente, desde el CPC se recomienda tener en cuenta este organismo al ejecutar la acción, para reducir los niveles de inseguridad y mejorar la calidad de las decisiones de los jueces.



Emitir bonos de impacto social (BIS) para la provisión del servicio carcelario y la reducción de la reincidencia.

La población privada de la libertad enfrenta problemas para insertarse en la vida cotidiana una vez ha terminado de cumplir su condena. Para 2017, solo el 2,5 % de estas personas estaban vinculadas a un programa de trabajo generado por el sector privado (DNP, 2017). Así, las oportu-

nidades laborales con las que cuenta este grupo son mínimas, lo que incide en que una parte de este vuelva a reincidir. Según el INPEC, para el año 2021 se condenó a 110.287 personas, de las cuales el 20,4 % volvieron a ser condenadas por nuevos delitos cometidos.

El DNP y el Ministerio de Justicia del Derecho, por medio del documento CONPES 3828 (“Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia”), lanzaron el programa Estrategias de Segundas Oportunidades en el año 2017. En este sentido, desde el CPC se reitera la necesidad

de emitir BIS para que la vinculación de personas privadas de la libertad a los programas de atención y tratamiento penitenciario sea eficiente. De tal manera se podría atenuar el incremento de los niveles de reincidencia carcelaria, al tiempo que se mitiga el hacinamiento.



Incluir en el Registro Social de Hogares (RSH) la información que recolectan la FGN, la Policía, el INPEC y la Rama Judicial.

El RSH es una poderosa herramienta que actualmente consta de 28 bases de datos a nivel nacional y 1.832 bases territoriales. Está diseñado con el propósito de hacer una focalización precisa de los subsidios y optimizar el gasto social en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Un aspecto de suma relevancia del RSH es su capacidad para promover una mejor coordinación entre los programas sociales a nivel nacional y territorial.

Es importante incluir los datos obtenidos por la FGN, la Policía, el INPEC y la Rama Judicial en esta base de datos pues, en asuntos relacionados con actividades delictivas, el RSH puede identificar correlaciones entre el nivel socioeconómico y los eventos criminales. Esto lo convierte en una herramienta valiosa para formular políticas públicas dirigidas a abordar la raíz del problema, que es reducir la pobreza.

6 SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES DEL CPC QUE YA HAN SIDO ACOGIDAS

| Recomendación | Año en el cual fue acogida | Impacto esperado/observado | Observaciones |
|--|----------------------------|---|---|
| Implementar el desistimiento tácito en procesos judiciales. | 2008 | Con la expedición de la Ley 1194 de 2008 se creó la figura del desistimiento tácito. Este permite anular los casos que no han podido ser concluidos debido a la falta de acción de las partes involucradas, lo que contribuye a la descongestión del sistema judicial. | Con la derogación del Código de Procedimiento Civil por la Ley 1564 de 2012, la figura del desistimiento tácito está consagrada. |
| Crear juzgados especializados en pequeños conflictos. | 2009 | La Ley 1285 de 2009 incluyó a los juzgados de pequeñas causas y competencia múltiple en la estructura de la Rama Judicial. Estas instancias buscan facilitar el acceso a la justicia y reducir la carga de trabajo de los jueces municipales. En 2018 existían 113 juzgados de este tipo en 28 ciudades del país. | Ninguna. |
| Expedir un código único y general de procedimientos. | 2012 | Por medio de la Ley 1564 de 2012 se expidió el Código General del Proceso, que regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Sin embargo, el impacto sobre la eficiencia no ha sido el esperado. | La recomendación se acogió de manera parcial, puesto que el Código General del Proceso no regula todas las especialidades y jurisdicciones de la Rama Judicial. |
| Establecer un examen de conocimientos de obligatoria aprobación para ejercer como abogado. | 2018 | La Ley 1905 del 2018 [declarada por la Sentencia C-138 de la Corte Constitucional] creó un examen de Estado con aprobación obligatoria para obtener la tarjeta profesional de abogado. Se espera que esto incremente la calidad de los abogados y jueces de la República. | Ninguna. |
| Acelerar la implementación de la Comisión de Disciplina Judicial. | 2020 | Después de casi seis años de crearse la Comisión, como resultado de un mandato de la Corte Constitucional, el 20 de diciembre de 2020 el Congreso eligió a los magistrados que conforman este órgano. Posteriormente, en junio de 2021 se aprobó la reforma a la justicia, en la cual se incluyen regulaciones en cuanto al alcance y funcionamiento de dicha comisión. | La elección de los magistrados recibió cuestionamientos por la idoneidad de los candidatos elegidos, así como por el escaso tiempo para estudiar sus perfiles por parte del Congreso. |

| Recomendación | Año en el cual fue acogida | Impacto esperado/observado | Observaciones |
|---|----------------------------|--|---|
| Promover el uso de sentencias de unificación. | 2021 | La Ley 1437 de 2011 consagra el deber de las autoridades de extender los efectos de las sentencias de unificación, un elemento clave para aumentar la seguridad jurídica y la coherencia en las decisiones. Esta ley fue reformada a través de la Ley 2080 de 2021, la cual reglamenta el uso de sentencias de unificación por parte del Consejo de Estado y promueve su uso y difusión a través de mecanismos electrónicos. | Es preciso hacer seguimiento a la implementación de estos mecanismos y analizar estadísticamente la expedición de sentencias de unificación. También hace falta propiciar este tipo de sentencias en la Corte Constitucional. |
| Realizar una depuración normativa y legal. | 2022 | Existen leyes que son obsoletas y presentan elevados niveles de desuso. La depuración de leyes es un proceso que permite mejorar el marco normativo en Colombia. Esta medida también genera seguridad jurídica al haber total claridad sobre cuáles son las normas vigentes y, por lo tanto, vinculantes. | Se debe continuar con la depuración de normas para fortalecer la seguridad jurídica en Colombia. |

RECOMENDACIONES EN LAS QUE EL CPC INSISTE

| Recomendación | Impacto/costo de oportunidad | Actores involucrados | Observaciones |
|---|---|---|---|
| Fortalecer la rendición de cuentas en la Rama Judicial. | Para mejorar la credibilidad en el sistema judicial, es necesario implementar una estrategia amplia de rendición de cuentas en toda la Rama Judicial que favorezca la transparencia y la idea de justicia abierta. | Altas cortes y Minjusticia | La rendición de cuentas acerca la ciudadanía al sistema judicial. El Consejo de Estado solo acogió la recomendación del CPC en torno a la extensión de los compromisos del Plan de Acción Nacional. |
| Modernizar, consolidar y dar independencia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SNEJ). | A pesar de que la reforma a la justicia recoge parcialmente esta recomendación, en aras de aportar a una implementación del SNEJ que piense en la eficiencia y la calidad de la información, se insiste en los citados puntos. | Minjusticia | El SNEJ impactará significativamente la eficiencia y calidad del sistema de justicia. Por ello, Minjusticia debe avanzar en la implementación de esta recomendación. |
| Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de la Rama Judicial. | Dado que en la Rama Judicial existe un gran número de sistemas de información independientes entre sí, es importante garantizar su interoperabilidad, pues es una condición necesaria para construir indicadores estadísticos de esta rama. | Minjusticia y entidades de la Rama Judicial | Los recursos dispuestos por la banca multilateral están encaminados a implementar la interoperabilidad en todas las entidades del sistema judicial, dada su importancia para la eficiencia de los recursos tecnológicos en la rama. |

| Recomendación | Impacto/costo de oportunidad | Actores involucrados | Observaciones |
|--|---|--|--|
| Implementar modelos diferenciados de gestión judicial para los despachos, las oficinas de reparto judicial y las oficinas de apoyo administrativo. | En los despachos judiciales, los jueces cumplen labores administrativas y de justicia. Por tanto, sus tareas jurisprudenciales se ven entorpecidas por los procesos gerenciales que deben ejercer. Se lograría una mayor eficiencia con modelos de gestión diferenciados, donde los jueces se concentren en impartir justicia, mientras que la gestión administrativa se delega al otro personal. | CSDJ | Es preciso priorizar los recursos humanos de manera eficiente. El CSDJ debe delegar eficientemente las funciones de manera que también les dé oportunidades a las nuevas generaciones de acceder al mercado laboral. |
| Promover el uso de métodos de resolución de conflictos (MRC) y su implementación virtual. | Para aprovechar la eficiencia que ofrece la conciliación sobre la justicia formal, se recomienda expandir su ámbito de aplicación a otros conflictos y poner en marcha un portal de conciliaciones en línea. | CSDJ y Minjusticia | Tener como referencia el portal Online Dispute Resolution de la Unión Europea, para facilitarle a la comunidad el acceso a las conciliaciones extrajudiciales de manera virtual. |
| Reforzar el régimen de carrera judicial. | Tener una mayor proporción de funcionarios de la Rama Judicial en el régimen de carrera favorecería la calidad del sistema pues implica hacerles seguimiento y evaluación de desempeño, así como considerar los criterios de mérito para su ascenso y nombramiento. | CSDJ | Se debe revisar el sistema para evaluar el desempeño de los funcionarios de carrera. Además, hay que poner a disposición y consideración del público en general los resultados de las evaluaciones, para ajustar la permanencia de los funcionarios. |
| Enfocar la formación de los jueces en los cambios tecnológicos que está realizando el sistema de justicia. | Para aumentar la calidad del sistema de justicia, es necesario mejorar el perfil de los jueces. Para ello, se sugiere realizar capacitaciones obligatorias una vez al año y fortalecer las capacidades de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. | CSDJ y Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla | Las decisiones de los jueces dependen en buena medida de su trayectoria y formación profesional. Es indispensable generar espacios de capacitación para fortalecer las capacidades de estos actores. |
| Consolidar un sistema unificado de reporte y acceso a la información pública de la Rama Judicial. | El acceso a datos abiertos (bajo principios de calidad) permitiría que haya un mayor control por parte de la ciudadanía sobre la gestión de la Rama Judicial. Esto tendría efectos sobre la calidad y el desempeño del sistema al identificar cuellos de botella e ineficiencias. | CSDJ y Minjusticia | Es imprescindible consolidar un sistema estructural para el reporte y la consulta de información sobre indicadores de todos los órganos que conforman la administración de justicia. |
| Integrar los procesos de digitalización de la justicia y acelerar la implementación del expediente electrónico. | A partir de la pandemia se aceleró la implementación de procesos para digitalizar la justicia, lo cual descongestiona el sistema de justicia e incide directamente en la eficiencia de la justicia. | CSDJ y Minjusticia | Es necesario poner en marcha el expediente de justicia virtual y buscar sinergias entre las iniciativas de digitalización que tienen en curso las diferentes entidades de la justicia, con el fin de optimizar recursos. |

| Recomendación | Impacto/costo de oportunidad | Actores involucrados | Observaciones |
|--|--|---|--|
| Fortalecer y promover el uso de la figura de incidente de impacto fiscal (IIF). | En un contexto de recuperación económica y déficit fiscal, es preciso reforzar y promover el principio de sostenibilidad fiscal a través del IIF en las providencias judiciales. Una ley estatutaria permitiría reformar esta figura, ampliando su alcance y regulando su aplicación. | Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Congreso de la República y altas cortes | El CPC se ofrece como interlocutor y articulador entre la Rama Judicial y el sector privado para la presentación de conceptos en materia de debate. |
| Adelantar un nuevo estudio de costos y tiempos procesales. | Teniendo en cuenta los múltiples ajustes y las reformas aprobadas entre 2020 y 2021, es preciso actualizar los estudios de costos y tiempos procesales. Esto sirve como línea base para garantizar su posterior reajuste, con el fin de evaluar el impacto de dichos planes y reformas, por un lado, y la gestión y eficiencia en la justicia, por otro. | CSDJ, Minjusticia y centros de pensamiento | El estudio de costos y tiempos procesales es un insumo fundamental para determinar la eficiencia y la calidad del sistema judicial. |
| Reducir los jueces en provisionalidad y ampliar los de propiedad. | La provisionalidad del sistema judicial afecta la independencia de las decisiones de los jueces y tiene implicaciones en la calidad y la credibilidad del sistema. | CSDJ y Consejo de Estado | Se debe ampliar la planta de jueces de propiedad para que no exista esta serie de problemas que afectan al sistema de justicia en general. |
| Difundir en los territorios la importancia de los mecanismos constitucionales para la protección de derechos fundamentales. | Existe un gran desconocimiento de los mecanismos constitucionales para proteger los derechos. Esto impacta en la congestión del sistema judicial por un uso desmedido de la tutela contra providencias judiciales. | Casas de justicia, entidades territoriales y academia | Hacer campañas desde los territorios impacta positivamente la apropiación por parte de la ciudadanía de estos mecanismos. |
| Mejorar la investigación y judicialización criminal por parte de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación (FGN). | Existen fallas en el proceso desde la captura, la investigación y el enjuiciamiento, las cuales inciden en que las tasas de impunidad y las libertades por vencimiento de términos sean elevadas. | Policía Nacional y FGN | Se debe fortalecer la investigación y mejorar la comunicación entre las entidades correspondientes para que no se presente ningún error en el proceso de investigación ni en el esclarecimiento del hecho punible. |
| Ampliar la interoperabilidad entre la Rama Judicial y las entidades con funciones jurisdiccionales de la Rama Ejecutiva. | En la reforma al sistema judicial, se desconoce la importancia de la articulación entre las instituciones del sistema judicial y el orden ejecutivo. Esto incide directamente en la calidad de las decisiones, tanto de los jueces como de la Policía Nacional y la FGN, debido a asimetrías de información. | Minjusticia, Policía Nacional y FGN | Es fundamental tener en cuenta estos organismos al ejecutar una acción, para reducir los niveles de inseguridad y mejorar la calidad de las decisiones de los jueces. |

| Recomendación | Impacto/costo de oportunidad | Actores involucrados | Observaciones |
|--|---|--|--|
| Ampliar la infraestructura penitenciaria y carcelaria de Colombia y reducir la carga de los entes territoriales en las estaciones de policía y las unidades de reacción inmediata (URI). | El hacinamiento en los establecimientos de reclusión tiene fuertes efectos en los niveles de violencia. Además, es una clara violación de la integridad física y mental de los reclusos, de su autoestima y de la dignidad humana. | INPEC, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), Minjusticia y DNP | Es indispensable ampliar la infraestructura del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario (nación y territorio) para descongestionar los centros de detención transitoria. Cabe destacar que el hacinamiento en las URI y estaciones de policía se debe a una ausencia de cárceles, pues estos establecimientos son exclusivamente para sindicatos y, por ley, están a cargo de los entes territoriales y no de la Nación. |
| Emitir bonos de impacto social (BIS) para la provisión del servicio carcelario y la reducción de la reincidencia. | De las 110.287 personas condenadas en 2021, el 20,4% volvieron a ser condenadas por nuevos delitos cometidos y se encuentran privadas de la libertad. Esto se debe a la baja reinserción a la vida laboral, que genera elevadas tasas de reincidencia carcelaria. | Minjusticia y Mindefensa | Es indispensable continuar emitiendo BIS pues, según el DNP, son un mecanismo eficiente para que el sector privado se vincule a la prestación de programas de reinserción, con el fin de mejorar los niveles de reincidencia carcelaria. |

NUEVAS RECOMENDACIONES

| Recomendación | Impacto/costo de oportunidad | Actores involucrados | Observaciones |
|---|---|---|--|
| Implementar centros de justicia comunitarios que ofrezcan asistencia jurídica para mejorar el empoderamiento legal de los ciudadanos. | El empoderamiento legal tiene como objetivo brindar asistencia jurídica para mejorar la capacidad legal de las personas. Recientemente, este enfoque se ha convertido en un método altamente efectivo para garantizar el acceso a la justicia. | Minjusticia, secretarías distritales de Seguridad, Convivencia y Justicia y Defensoría del Pueblo | Establecer centros de justicia comunitarios que cuenten con la presencia de abogados y asistentes legales, con el propósito de que la comunidad pueda acceder a servicios de asistencia judicial. |
| Incluir un curso de competitividad y políticas públicas en la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. | Es necesario que los profesionales que laboran en la Rama Judicial tengan conocimiento sobre competitividad y políticas, para que evalúen los posibles efectos económicos a corto y largo plazo que pueda generar un proyecto de ley, un decreto, una resolución o un articulado. | Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla | El CPC le recomienda a la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla implementar un curso obligatorio sobre esta área dirigido al talento humano de la rama de justicia, proporcionándoles las herramientas necesarias para ejercer su profesión con un pleno conocimiento del impacto potencial de las normativas que aplican. |

| Recomendación | Impacto/costo de oportunidad | Actores involucrados | Observaciones |
|---|---|--|--|
| Implementar el uso de analítica de datos e inteligencia artificial (IA) en el sistema judicial. | Integrar la IA en el sistema de justicia tiene múltiples ventajas. No solo ayuda a comprender mejor las necesidades legales de los ciudadanos, sino que también optimiza los recursos judiciales y agiliza la resolución de casos, especialmente aquellos de naturaleza simple. | Minjusticia | Incorporar machine learning y robots en las jurisdicciones territoriales, para brindarles a las personas soluciones legales más eficientes, teniendo en cuenta aspectos importantes como la transparencia y la responsabilidad algorítmica y considerando que la intervención humana es necesaria para evitar sesgos por parte de las IA. |
| Incluir en el Registro Social de Hogares (RSH) la información que recolectan la FGN, la Policía, el INPEC y la Rama Judicial. | El RSH es una poderosa herramienta que actualmente consta de 28 bases de datos a nivel nacional y 1.832 bases territoriales. Fue diseñada con el propósito de hacer una focalización precisa de los subsidios y optimizar el gasto social en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Un aspecto de suma relevancia del RSH es su capacidad para promover una mejor coordinación entre los programas sociales a nivel nacional y territorial. | FGN, Policía, INPEC, Rama Judicial y DNP | Incluir los datos obtenidos por la FGN, la Policía, el INPEC y la Rama Judicial en el RSH puede ayudar a identificar correlaciones entre el nivel socioeconómico y los eventos criminales. Esto la convertiría en una herramienta valiosa para formular políticas públicas dirigidas a abordar la raíz del problema: reducir la pobreza. |
| Llevar a cabo una Encuesta de Necesidades Jurídicas para empresas. | Hasta el momento, la Encuesta de Necesidades Jurídicas se ha enfocado en analizar los problemas legales que enfrentan las personas, mientras que el diagnóstico para las empresas es escaso. | CSDJ, Minjusticia, DNP y DANE | Realizar una Encuesta de Necesidades Jurídicas para empresas a nivel nacional. Se recomienda realizar este ejercicio por lo menos cada dos años para hacer trazabilidad del avance en esta vía. |
| Financiar la Encuesta de Necesidades Jurídicas. | La Encuesta de Necesidades Jurídicas desempeña un papel fundamental ya que brinda una comprensión más profunda de las habilidades que tienen las personas para afrontar cuestiones legales que pueden requerir intervención judicial. Además, esta herramienta permite identificar áreas en las que se necesitan apoyo y recursos legales para garantizar un acceso equitativo a la justicia. | CSDJ, Minjusticia, DNP y DANE | Se recomienda que la Encuesta de Necesidades Jurídicas sea aplicada de forma independiente y no como un módulo de otras operaciones aplicadas por el DANE, con el objeto de superar los encuadres y el desgaste en la fuente. En caso de no contar o haber priorizado los recursos para que esta sea independiente, el CPC recomienda incluirla —como sucedió en el año 2022— en la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana. |

7 BIBLIOGRAFÍA

- 1 Ámbito Jurídico. [2022, 7 de diciembre]. *Samai es sinónimo de igualdad en el acceso a la administración de justicia*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/invitado/samai-es-sinonimo-de-igualdad-en-el-acceso-la-administracion-de-justicia>
- 2 Astudillo, G., Ávila, L., Bernhard, S., Fragozo, M., Garay, A., Jiménez, L., Motta, M., Mejía, N., Salamanca, N., Hernández, L., Pabón, K., Torres, M., Iregui, P., Prada, D. y Salazar, N. [2020]. Contribución tecnológica al acceso a la justicia: un chatbot para el agenciamiento de necesidades jurídicas. En M. L. Torres y P. M. Iregui (eds.), *Diálogos interdisciplinarios sobre los problemas de la justicia en Colombia* (pp. 1-34). Universidad del Rosario, Fundación Hanns Seidel. <https://doi.org/10.12804/urosario9789587845617>
- 3 Banco Mundial. [2020]. *Doing Business. Comparing Business Regulation in 190 Economies*.
- 4 Bustamante, M. y Marín, J. [2021]. Justicia digital en Colombia ¿mito o realidad? *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 1(373), 107-130.
- 5 Camacho, J. D., Villamil, K., Rico, D. y Ramos, A. [2019]. *La eficiencia en el sector justicia colombiano, énfasis en la jurisdicción ordinaria*. Fedesarrollo.
- 6 Castaño, D. [2022]. *La Justicia como servicio digital*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Microsoft. www.icpcolombia.org
- 7 CEJ. [2017]. *Caracterización de la justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento*.
- 8 CEJ. [2020, 6 de abril]. *En 2019, Fiscalía perdió casi 6 de cada 10 casos que llegaron a juicio*. <https://cej.org.co/sala-de-prensa/en-2019-fiscalia-perdio-casi-6-de-cada-10-casos-que-llegaron-a-juicio/>
- 9 CEJ. [2021]. *Seguridad ciudadana: de la percepción a la realidad*.
- 10 CEJ. [2023]. *Ejercicio profesional del derecho en Colombia. Perspectiva actual e ideas para su mejoramiento*.
- 11 Clavijo, S. [2011]. *Costos y eficiencia de la Rama Judicial en Colombia, políticas de choque-operativo*. ANIF.
- 12 Coordinadora, A. N. [2021]. *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación*. www.cepal.org/apps
- 13 CPC. [2021]. *Informe Nacional de competitividad 2020-2021*. <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2020-2021/>
- 14 CSDJ. [2022]. *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República*. www.imprenta.gov.co
- 15 CSJ. [2022]. *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República*. www.imprenta.gov.co
- 16 DANE. [2021]. *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2020*.
- 17 DANE. [2022]. *Encuesta de cultura política 2021*.
- 18 DANE. [2023]. *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana*.
- 19 DNP. [2017]. *Necesidades jurídicas en Colombia*.
- 20 DNP. [2021a]. *CONPES 4024 "Concepto favorable a la nación para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por USD 100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el programa para la transformación digital de la justicia en Colombia- fase I"*.
- 21 DNP. [2021b, 8 de julio]. *El 43 % de las necesidades jurídicas declaradas se atendieron por servicios institucionales públicos y privados*. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/El-43-por-ciento-de-las-necesidades-juridicas-declaradas-se-atendieron-por-servicios-institucionales-publicos-y-privados.aspx>
- 22 DNP. [2021c]. *Necesidades jurídicas en Colombia 2020*. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.
- 23 Economides, K., Haug, A. A., Mcintyre, J. y Haug, A. [2013]. *Are Courts Slow? Exposing and Measuring the Invisible Determinants of Case Disposition Time* [working paper 1317]. University of Otago. <http://www.otago.ac.nz/law/research/legalissues/>
- 24 Feld, L. P. y Voigt, S. [2003]. Economic growth and judicial independence: Cross-country evidence using a new set of indicators. *European Journal of Political Economy*, 19(3), 497-527. [https://doi.org/10.1016/S0176-2680\(03\)00017-X](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(03)00017-X)
- 25 Fundación Ideas para la Paz. [2018]. *¿Qué hacer con la reincidencia delictual? El problema y sus posibles soluciones*.
- 26 Garzón, J., Llorente, M. y Suárez, M. [2018]. *¿Qué hacer con la reincidencia delictual? El problema y sus posibles soluciones*. Fundación Ideas para la Paz.
- 27 Hazra, A. K. y Micevska, M. B. [2004]. *The problem of court congestion: evidence from Indian lower courts* [ZEF discusión papers 88]. University of Bonn. <http://hdl.handle.net/10419/21844>
- 28 INPEC. [2022]. *Población privada de la libertad* (Informe Estadístico N.º 12).
- 29 Institute for Economics & Peace. [2023]. *Global Peace Index 2023*. www.economicsandpeace.org
- 30 Konrad Adenauer Stiftung. [2022]. *Legal Tech Index*. <https://www.legaltechindex-latinamerica.org/>
- 31 Marang'a, M., Kosimbei, G. y Ouma, D. [2018]. Causes of Congestion in the Justice System. Does Macroeconomic Environment Matter? *Journal of Economics and Sustainable Development*, 9(14), 1-11.

- 32** María, M., Rúa, B., Iván, J. y Tapiero, M. (2021). *Justicia Digital en Colombia ¿Mito o Realidad?* Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- 33** Mejía Rodríguez, S. K. y González Escallón, J. D. (2020). *Cuellos de botella en la administración judicial: un caso de estudio en la investigación y juzgamiento de crímenes contra derechos humanos*.
- 34** Mineducación. (2021). *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*. <https://www.mineducacion.gov.co/siste-masinfo/snies/>
- 35** Naser, A. (coord.) (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6a12e389-3dcb-4cba-830a-99f038835423/content>
- 36** North, D. (1990). An introduction to institutions and institutional change. En D. North (Ed.), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (pp. 3-10). Cambridge University Press.
- 37** OCDE. (2017). *¿Cómo va la vida? 2017: Medición del Bienestar*.
- 38** OCDE y Open Society Foundation. (2016). *Delivering Access to justice for all. Issues Brief 2016*.
- 39** OpenIA. (2023, agosto 30). *Chatbots. ChatGPT* (Versión de GPT-3).
- 40** PNUD. (2023). *Acceso efectivo a la justicia para todas las personas*.
- 41** Red de Ciudades Cómo Vamos, Fundación Bolívar Davivienda, Fundación Corona y CEJ. (2021). *Justicia Cómo Vamos—Radiografía del acceso a la justicia en 17 ciudades 2018-2019*.
- 42** Rodríguez, M. P. (2021). Ciberseguridad en la justicia digital: recomendaciones para el caso colombiano. *Revista UIS Ingenierías*, 20(3). <https://doi.org/10.18273/revuin.v20n3-2021002>
- 43** Serrano, A. M. (2020). La digitalización de la Justicia en Colombia: en busca del tiempo perdido. *Justicia y Tecnología*, 24, 80-88.
- 44** SICAAC. (2023). *Solicitud de conciliaciones*.
- 45** Stafford, M., Chandola, T. y Marmot, M. (2007). Association Between Fear of Crime and Mental Health and Physical Functioning. *American Journal of Public Health*, 97(11), 2076-2081. <https://doi.org/10.2105/AJPH>
- 46** Tommasi, M., Iaryczower, M. y Spiller, P. (2002). Judicial Decision Making in Unstable Environments, Argentina 1935. *American Journal of Political Science*, 46(4), 699-716.
- 47** Universidad Externado. (2021, 27 de agosto). *SAMAI – Más allá de un expediente judicial electrónico en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*.
- 48** Uprimny, R. (2005). *La justicia colombiana en la encrucijada*. Dejusticia.
- 49** Vargas, J. E. (2006). *Herramientas para el diseño de despachos judiciales*. III Seminario de Gestión Judicial.
- 50** World Justice Project. (2022). *Rule of law index 2022*. The World Justice Project.