

JUSTICIA



Índice de Estado de Derecho. Puesto entre 128 países.

Fuente: World Justice Project (2020).

DESTACADOS

Justicia en la crisis por COVID-19

- Con excepción de los casos de acción de tutela, *habeas corpus* y el control de decretos presidenciales en el marco del estado de emergencia, se suspendieron los términos procesales por más de tres meses.
- La crisis evidenció el rezago en digitalización y adopción TIC en la justicia.

Credibilidad

- Colombia ocupa la posición 77 entre 128 países en el Índice de Estado de Derecho 2020. Entre países de referencia, solo supera a México.
- El 79 % de los ciudadanos tiene una imagen desfavorable del sistema de justicia.
- Menos del 30 % de las víctimas de delitos acude a la justicia para denunciar.

Eficiencia

- De cada 100 procesos que ingresaron en 2019 al sistema, 84 pudieron ser evacuados.
- Según el índice Doing Business 2020, en Colombia un contrato comercial tarda en promedio 1.288 días en hacerse cumplir, representando costos equivalentes al 46 % de la cantidad demandada.
- En el 2019, las conciliaciones representaron un poco más del 6 % del total de ingresos efectivos a la justicia.

Calidad

- El 57 % de departamentos se clasifica en un nivel alto o muy alto de impunidad, y solo el 9 % se encuentra en un nivel bajo.
- Para 2020 el país registra un total de 188 programas activos en derecho, de los cuales apenas 44 (23 %) cuentan con acreditación de alta calidad.
- En el 2019 se aumentó la cobertura de la carrera judicial, llegando al 96 % de magistrados y al 73 % de jueces.

Nota: Las fuentes de los datos seleccionados en esta sección se encuentran a lo largo del capítulo.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Acelerar la implementación de la Comisión de Disciplina Judicial.
2. Modernizar, consolidar y dar independencia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales.
3. Implementar modelos diferenciados de gestión judicial para los despachos, las oficinas de reparto judicial y las oficinas de apoyo administrativo.
4. Continuar con el proceso de implementación del expediente electrónico como parte del programa de transformación digital de la justicia.
5. Fortalecer las herramientas de diagnóstico y evaluación de la demanda y oferta judicial.



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE JUSTICIA

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (Valor)	Fuente
Credibilidad	Ausencia de corrupción en la rama judicial (de 0 a 1) ¹	0,52	6 de 17	Uruguay (0,91)	World Justice Project (2020)
	Disponibilidad de leyes e información gubernamental de forma pública (de 0 a 1)	0,67	5 de 17	Uruguay (0,72)	World Justice Project (2020)
	Debido proceso legal y respeto de los derechos de los acusados (de 0 a 1)	0,43	8 de 17	Costa Rica (0,73)	World Justice Project (2020)
Eficiencia	Número de días para hacer cumplir un contrato	1.288	18 de 18	México (341)	<i>Doing Business</i> - 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)	<i>Doing Business</i> - Banco Mundial (2020)
	Eficiencia del marco legal para resolver disputas (de 0 a 100)	33,7	6 de 18	Chile (52,3)	WEF (2019)
Calidad	Independencia judicial (de 0 a 100) ¹	31,5	9 de 18	Uruguay (71,9)	WEF (2019)
	Índice Global de Impunidad (de 0 a 100)	66,5	11 de 15	Costa Rica (54,5)	Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia (2017)

Nota: La información acá reportada corresponde al último valor disponible.

1. Indicador de percepción construido a partir de información obtenida a través de cuestionarios aplicados a la población general, expertos en el tema o ejecutivos de empresas.



El principal rol de las instituciones en una sociedad se encuentra en la creación de una estructura estable que regula las interacciones humanas en la cotidianidad y que se sustenta en una serie de códigos que bien pueden ser formales o informales (North, 1990). Entre los códigos formales cobra especial relevancia el sistema judicial, pues a partir de este se reducen las incertidumbres y se tramita la resolución de conflictos.

La credibilidad, la eficiencia y la calidad de la justicia impactan de manera importante el desarrollo competitivo de un país. La protección de derechos de propiedad y la garantía de celeridad e imparcialidad en la resolución de conflictos propician un ambiente favorable para los negocios en tanto reducen los costos y aumentan los incentivos a la inversión (Lepore, Paolone, Pisano y Alvino, 2017).

En Colombia la justicia enfrenta múltiples cuellos de botella. Por un lado, hechos de corrupción, ineficiencia y barreras de acceso han minado la legitimidad del sistema. Por otro, la ejecución presupuestal, la administración y la cualificación de los operadores impactan la calidad del servicio. No obstante, en los últimos años se han presentado importantes ajustes al sistema, entre los cuales cabe señalar: la implementación del Sistema Penal Acusatorio, la Ley de Procedimiento Abreviado y Acusador Privado, el nuevo Código

de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Código General del Proceso. Así mismo, en 2015 se llevó a cabo la reforma de equilibrio de poderes, la cual fortaleció las instancias disciplinarias que juzgan a los altos funcionarios y prohibió la facultad que tenían los servidores públicos de nominar a sus allegados.

Teniendo en consideración la complejidad y multiplicidad de elementos que influyen en el funcionamiento de la justicia, este capítulo desarrolla un diagnóstico del sistema judicial a partir de tres factores que inciden en la competitividad del país: (1) credibilidad, (2) eficiencia y (3) calidad. Para cada uno de estos temas se proponen una serie de recomendaciones de carácter público encaminadas a mejorar el desempeño y superar obstáculos en dichas dimensiones. Finalmente, el capítulo concluye con un sucinto análisis sobre las consecuencias y desafíos que ha presentado la crisis por COVID-19 al sistema de justicia en Colombia.

En la versión 2019 de este capítulo se hicieron 16 recomendaciones. Al cierre de esta edición, cuatro han sido parcialmente acogidas y están en proceso de implementación. La presente versión insiste en 9 recomendaciones cuya adopción sigue pendiente y mantiene aquellas en proceso de implementación, a la espera de que se adopten en su totalidad.



CREDIBILIDAD

La credibilidad del sistema de justicia reposa sobre la confianza que tienen los ciudadanos en este como estructura y mecanismo para el trámite de sus conflictos bajo la expectativa de reducir la incertidumbre y recibir una atención igualitaria, justa y correcta (Montero, Zmerli y Newton, 2008). No obstante, esta confianza se ve erosionada ante hechos de corrupción, impunidad, ineficiencia, barreras de acceso e inseguridad jurídica.

En Colombia, según la última Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, apenas el 29 % de los delitos son denunciados, y en las zonas rurales la situación es más dramática, pues solo el 21 % de los delitos cometidos llegan al conocimiento las autoridades judiciales. Para el mismo periodo, 45,6 % de las víctimas de hurto no denunciaron por su desconfianza en el sistema de justicia y casi el 50 % consideró que los jueces no contribuyen en absoluto a la seguridad ciudadana (DANE, 2019).

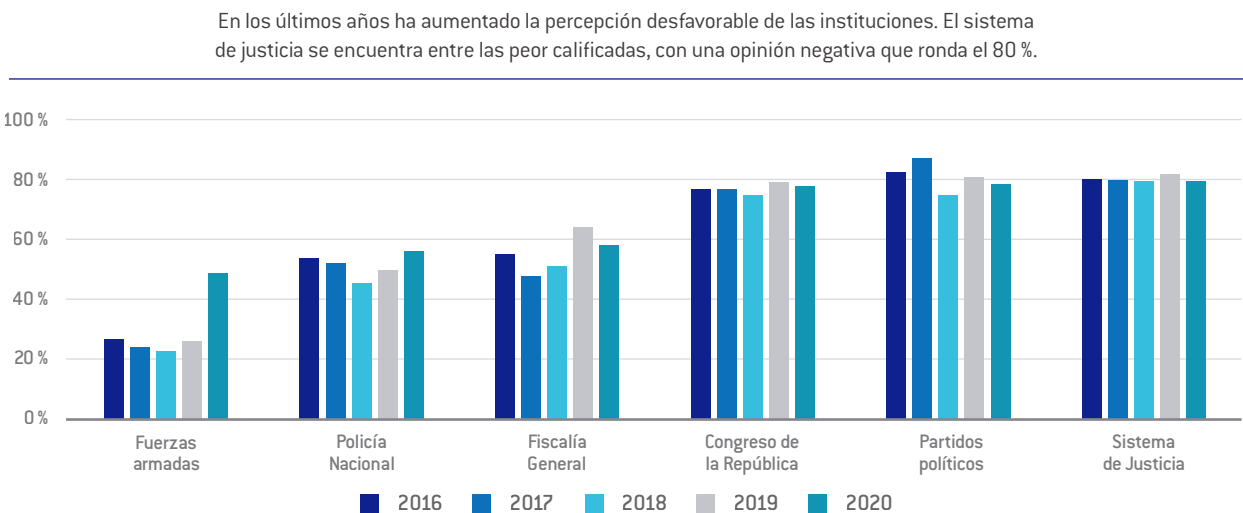
Esta crisis de credibilidad en la justicia afecta la esencia del Estado de derecho, pues los mecanismos legales de resolución de conflictos² no ostentan el monopolio que se supone deberían tener. Por un lado, mientras el 49 % de las necesidades jurídicas son tramitadas a través de los canales legales, por otro, además de no hacer nada (24 %), los

ciudadanos optan por solucionar personalmente sus conflictos (26 %), en algunos casos recurriendo a la violencia o a un actor ilegal armado (DNP, 2017).

Adicionalmente, factores como la ineficiencia, la impunidad³ y la corrupción influyen negativamente en la percepción de la justicia. El 71,7 % de las personas manifiesta que esta es lenta o muy lenta, y el 43 % consideró que los funcionarios judiciales son corruptos o muy corruptos (La Rotta, Lalinde, Uprimny y Santa Mora, 2014)⁴. En 2020 World Justice Project ubicó a Colombia en el puesto 73 entre 128 países en lo que respecta a percepción de corrupción en la justicia, con un puntaje de 0,52 sobre 1,0, muy cerca al promedio de América Latina (0,50), pero lejos de países de la región como Uruguay, Chile o Costa Rica, con calificaciones sobre 0,80 (World Justice Project, 2020).

Esta crisis no es exclusiva de la justicia⁵, sino que se observa en varias instituciones que representan la legitimidad del Estado de derecho como el Congreso, los partidos políticos, las altas cortes, los organismos de control y las Fuerzas Armadas. La desaprobación de estas instituciones ha aumentado en la última década, rondando niveles entre el 50 % y 80 % (Gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de desfavorabilidad de instituciones del Estado. Colombia, 2016-2020.



Fuente: Invamer (2020).

2. Entendidos como los facultados por la ley, bien sea el sistema de justicia o los métodos alternativos de resolución de conflictos (MASC).

3. Estos fenómenos son desarrollados en los apartados de eficiencia y calidad del presente capítulo.

4. Datos de la última Gran Encuesta Integrada de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (DNP, 2016).

5. Según la última Encuesta de Cultura Política, el 16 % de las personas confía en los jueces y magistrados (DANE 2019).



CREDIBILIDAD

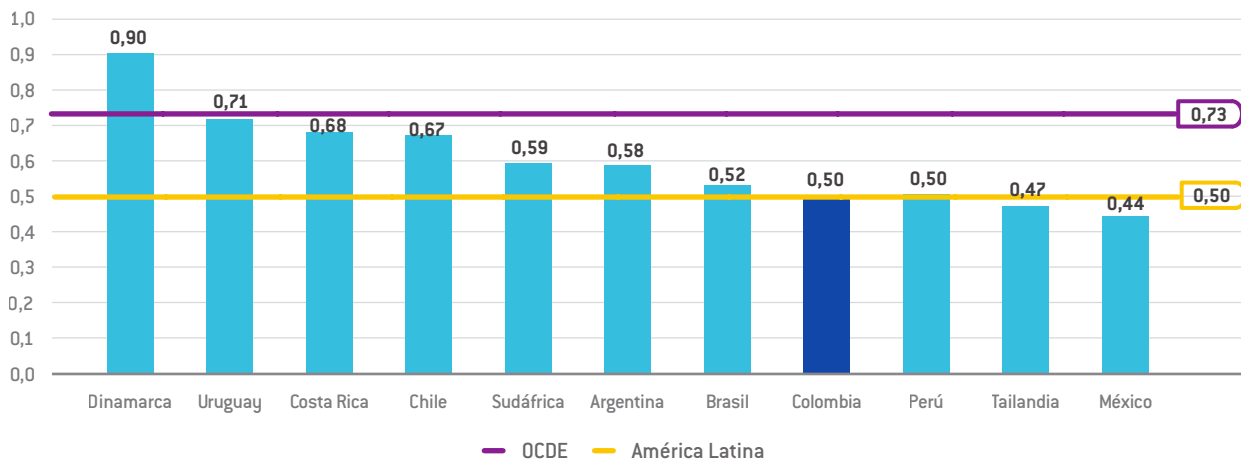
Así mismo, la inseguridad jurídica mina la credibilidad y aumenta la incertidumbre sobre el sistema judicial. Según la Corporación Excelencia en la Justicia, este fenómeno se explica por la inexistencia de fuentes del derecho claras, coherentes y estables, así como por los “múltiples obstáculos para llegar a una decisión definitiva dada la multiplicidad de recursos ordinarios y extraordinarios, situación exacerbada con la tutela contra sentencias judiciales” (CEJ, 2017). A esto se suma la ausencia de un único órgano de cierre, lo que se traduce en inseguridad jurídica, representada en el fenómeno de “choque de trenes” (Salinas Alvarado, 2017).

El Índice de Estado de Derecho es un indicador multidimensional que captura el predominio del Estado de de-

recho de acuerdo con las experiencias y percepciones del público general y expertos alrededor del mundo. Además de los factores previamente considerados, en su versión 2020, este índice evaluó el desempeño de la justicia en 128 países a partir de ocho factores: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil, y justicia penal (World Justice Project, 2018). Este año Colombia ocupó el puesto 77 en la clasificación general con un puntaje de 0,50, igual al promedio de América Latina, y fue séptimo en la región. La calificación dista del grupo de países OCDE, cuyo promedio es de 0,73 (Gráfica 2).

Gráfica 2. Índice de Estado de Derecho (0-1, donde 1 representa un mejor desempeño). Colombia y países de referencia, 2020.

Colombia ocupa la posición 77 entre 128 países en el Índice Estado de Derecho. Entre países de referencia, solo supera a México.



Fuente: World Justice Project (2020).

RECOMENDACIONES

Acción pública. Modificar la Ley 5 de 1992 para crear una instancia que reemplace a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes.

La responsabilidad de investigar y recibir denuncias de altos funcionarios del Estado como el presidente de la República, el fiscal general y los magistrados de las altas cortes le co-

rresponde a la Comisión de Acusaciones. No obstante, *de facto*, pese a los miles de denuncias que ha recibido esta célula congresual, hasta 2016 solo un caso había pasado del Senado a Corte Suprema⁶. Esta situación evidencia que, aunque normativamente existe una instancia de investigación, factualmente se presenta una ausencia de control disciplinario sobre las altas cortes. Así mismo, este esquema ha recibido críticas por la formación profesional de sus miembros, pues no se requiere ser abogado (CEJ, 2017).

6. Se trata de los procesos contra los exmagistrados Jorge Pretelt, Gustavo Malo y Leónidas Bustos.



CREDIBILIDAD

En línea con la propuesta de Uprimny (2017), se recomienda modificar la Ley 5 de 1992 para crear por vía legal ordinaria una comisión de aforados. Este órgano, que reemplazaría a la Comisión de Acusaciones, estaría conformado por comisionados independientes elegidos por mérito. Los proyectos de acusación serían presentados públicamente ante la plenaria de la Cámara de Representantes, la cual debería decidir sobre las investigaciones. La modificación de este procedimiento por una ley ordinaria es viable jurídicamente puesto que no requiere una reforma constitucional, además de ser eficiente ya que su trámite podría desarrollarse con agilidad.

Acción pública. Acelerar la implementación de la Comisión de Disciplina Judicial.

El Acto Legislativo 02 de 2015, o reforma de equilibrio de poderes, eliminó la cuestionada sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (CSdJ) y creó la Comisión de Disciplina Judicial⁷ en su reemplazo, como órgano encargado de llevar los procesos disciplinarios contra funcionarios de la rama judicial. No obstante, a la fecha no ha sido posible su implementación pues la elección de sus miembros fue declarada inconstitucional por el Consejo de Estado, en tanto se carece de una ley estatutaria que reglamente el proceso.

Dado este vacío jurídico, más de cinco años después, la Sala Disciplinaria se ha mantenido integrada por funcionarios en provisionalidad y otros con periodo vencido, generando así un riesgo de politización. No obstante, a comienzos de este año el Consejo de Estado, aplicando por analogía la Ley 1904 de 2018⁸, le indicó al presidente Iván Duque, y por consiguiente al CSdJ, que está habilitado para enviar las ternas contempladas por la Constitución. Así mismo, la Corte Constitucional, por medio de revisión de tutela, ratificó al Consejo de Estado e instó a iniciar el proceso de terna y elección de los magistrados. Sin embargo, al cierre de esta edición no se ha presentado

la terna para elección de los magistrados de la Comisión de Disciplina Judicial.

El CPC recomienda acelerar la implementación de este nuevo órgano, en principio a partir de la terna formulada por el presidente, y posteriormente con la expedición de una ley estatutaria que reglamente el proceso para la selección de los magistrados que conformarán la Comisión.

Acción pública. Fortalecer la rendición de cuentas en la rama judicial.

Entre los compromisos pactados en el Plan de Acción Nacional 2017-2019 de la Alianza Gobierno Abierto se destacó el desempeño del Consejo de Estado como la institución con mayores avances en términos de transparencia y prevención de la corrupción gracias a su estrategia de rendición de cuentas (Alianza Gobierno Abierto, 2019), con la cual alcanzó el 97 % de sus compromisos. Así mismo, cabe destacar la incorporación del *Manual Único de Rendición de Cuentas* por parte del CSJ.

El CPC recomienda que en el Cuarto Plan de Acción se extiendan estos compromisos a toda la rama judicial. Así mismo, se debe propender a estrategias que fortalezcan la transparencia y justicia abierta, entre las que cabe reiterar:

- Incentivar el acceso público a hojas de vida detalladas de magistrados, sus declaraciones de renta, su participación en sociedades y conflictos de interés⁹.
- Divulgar los procedimientos para elegir a los funcionarios en cargos de provisionalidad, así como las hojas de vida y relaciones con la rama judicial de los aspirantes a estos cargos.
- Aumentar la visibilidad y difusión de las decisiones judiciales adoptadas por los jueces, así como de las distintas decisiones administrativas tomadas por la rama judicial.

7. La Comisión de Disciplina Judicial no solo evaluará los procesos de jueces, magistrados y fiscales, sino que también investigará las fallas de todos los empleados judiciales que conforman la rama.

8. Vale la pena mencionar que la Ley 1904 de 2018, que regula el proceso de elección del contralor, incluyó un artículo transitorio que permitiría hacer la convocatoria para la comisión de disciplina, ya que considera que las reglas establecidas en este articulado deben ser aplicadas a cualquier elección que realice el Congreso de la República.

9. La Corte Constitucional y el CSdJ han avanzado en sus mecanismos de rendición de cuentas y actualmente publican las hojas de vida de sus magistrados y la información de sus bienes.



- Involucrar a los ciudadanos en la evaluación del desempeño de la rama judicial (OCDE, 2016).
- Facilitar el acceso y publicación del historial de rendiciones de cuentas realizadas por la rama judicial¹⁰.

Acción pública. Modernizar, consolidar y dar independencia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SNEJ), a través de una modificación de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996).

El CPC reitera esta recomendación, la cual implicaría tres ajustes en cuanto a la generación de estadísticas en justicia:

1. Actualizar y optimizar los sistemas y medios de registro de información y estadísticas de la rama judicial. Actualmente los datos son autorreportados a través de formularios, haciendo así el registro vulnerable a sesgos y errores por parte de los despachos que registran la información (Camacho, Villamil, Rico y Ramos, 2019).
2. Para solucionar las críticas sobre rigurosidad y acceso de la información reportada en el SNEJ, se recomienda delegar la administración de este al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Esta acción redundaría en la calidad de la información al ceñirse a los estándares internacionales, así como a los lineamientos del Plan Estadístico Nacional y a las normas técnicas de calidad que fije el Sistema Estadístico Nacional.

3. De igual forma, se recomienda hacer obligatorio el reporte de información por parte de las entidades de la rama ejecutiva que prestan servicios de justicia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, como las superintendencias. Esto es necesario para contar con un sistema de estadística en justicia unificado, que permita la comparación de indicadores de gestión, eficiencia y resultado de todas las entidades que imparten justicia.

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

El CPC reconoce los esfuerzos de las diferentes entidades de la rama judicial en consolidar sistemas de información específicos, especialmente aquellos consagrados en el Plan Estratégico de Transformación Digital (PETD) 2021-2025. No obstante, como bien ha indicado desde el 2008 el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los sistemas de información del sector justicia son dispersos e incompatibles, lo cual dificulta la construcción de indicadores estadísticos en la rama y el diseño e implementación de políticas (DNP, 2008). De hecho, entre el CsdJ, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal se cuentan más de 13 sistemas de información.

El CPC recomienda la articulación de los sistemas que producen las estadísticas judiciales en Colombia, incluyendo la estandarización de conceptos para el cálculo de estas y la disponibilidad informática para garantizar la interoperabilidad entre los sistemas.

10. Al cierre de esta edición, el portal web de la rama judicial tenía publicada únicamente la rendición de cuentas del CsdJ para el año 2018.



EFICIENCIA¹¹

Los resultados y procesos de un buen sistema de justicia, además de ser creíbles, legítimos e imparciales, deben desarrollarse en tiempos prudenciales. Así, la eficiencia se entiende a partir del uso óptimo de los recursos humanos, tecnológicos y presupuestales que le permitan al sistema responder a las demandas ciudadanas. En Colombia uno de los principales indicadores de eficiencia en la justicia se encuentra en el Índice de Evacuación Parcial (IEP), el cual mide la proporción entre los casos que ingresan y el número de procesos resueltos en un periodo determinado.

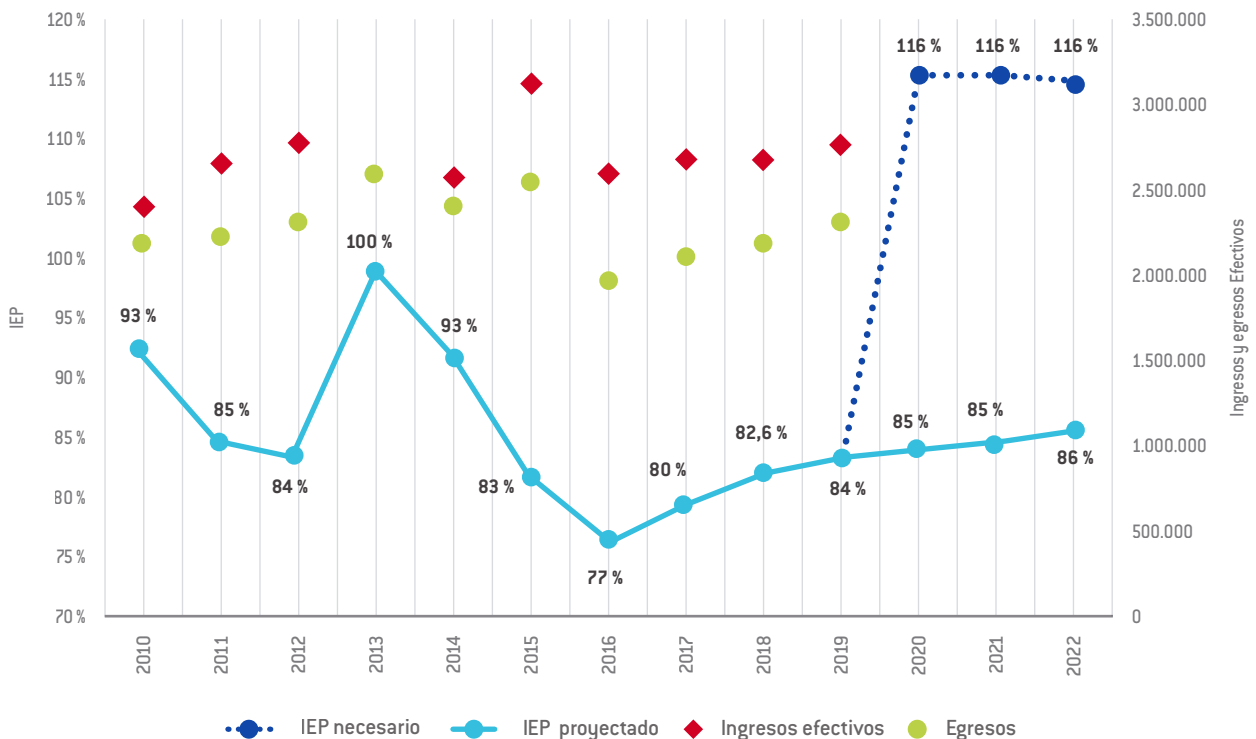
El 2019 inició con un inventario de 1,9 millones de procesos, a su vez ingresaron al sistema cerca de 2,8 millones de procesos y se resolvieron casi 2,4 millones (Consejo Superior de la Judicatura, 2019). Con esto, el IEP de toda la

rama judicial en 2019 fue del 84 % (Gráfica 3), sumando el excedente al inventario del 2020 y una tasa promedio de congestión del 50 %.

Igualmente, es preciso tener en consideración los efectos de la crisis del COVID-19 sobre el inventario de procesos en la justicia. Además de los pleitos civiles y laborales derivados de la recesión en la economía, por ejemplo, en la ejecución de contratos comerciales o de arrendamiento de inmuebles, es plausible un considerable incremento tanto en los procesos represados como en los ingresos para este año, en tanto la justicia suspendió varios de sus servicios por más de 100 días. Como referencia, los paros judiciales de finales de 2012 y 2014¹² se relacionaron directamente con un incremento en el número de ingresos al sistema.

Gráfica 3. Ingresos, egresos, IEP proyectado e IEP necesario para contar con una justicia al día. Colombia, 2010-2022

Para tener una justicia al día al final de 2022 se requeriría una evacuación de 116 procesos por cada 100 ingresos. En 2019 esta proporción fue de 84.



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2019). Cálculos: CPC.

11. Esta sección analiza la eficiencia del sistema judicial en dos dimensiones: eficiencia en la gestión de procesos y gestión de recursos.

12. El paro judicial de finales de 2012 tuvo una duración de 42 días, y el de 2014, de 73 días.



Por otro lado, la eficiencia puede evaluarse a partir de la gestión de recursos presupuestales. En la vigencia 2020 el presupuesto apropiado por la rama judicial ascendió a más de COP 4,8 billones, representando cerca del 1,9 % del Presupuesto General de la Nación (PGN) (0,5 % PIB). Según el Consejo Superior de la Judicatura en su informe al Congreso, esta asignación ha resultado insuficiente para “satisfacer las necesidades notorias en personal, transformación digital e infraestructura física” (2019, p. 149). No obstante, estudios como los realizados por Clavijo (2011), CEJ (2017) y Camacho *et al.* (2019) coinciden en que no hay evidencia que soporte una relación significativa entre la asignación presupuestal o el número de jueces y la eficiencia del sistema.

Al analizar los dos años en la última década con mejor y peor desempeño de la justicia en la jurisdicción ordinaria según su IEP (2012 y 2016), Camacho *et al.* (2019) encuentran que este indicador se relaciona muy débilmente con el número de jueces por cada 100 mil habitantes (Gráfica 4)¹³.

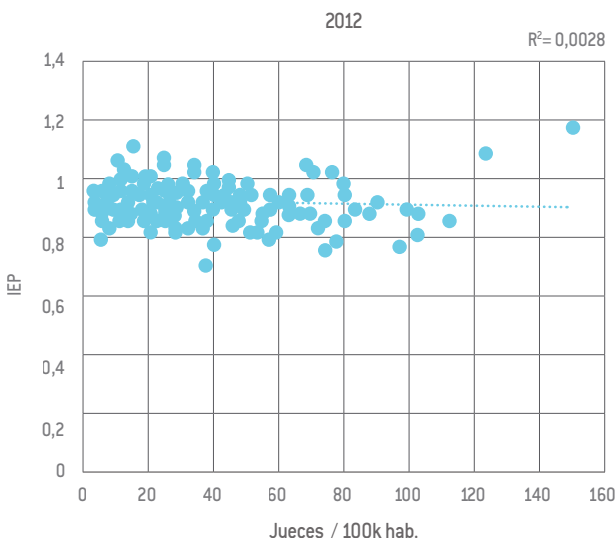
Así mismo, desde la asignación presupuestal, Salazar, Fernández y Gutiérrez (2018) concluyen que, a pesar de los recursos que Colombia destina al sector, un número considerable de países obtiene mejores resultados en materia de justicia con menores niveles de gasto.

Así pues, una proporción de la ineficiencia en la justicia pareciese radicar en la ejecución de sus recursos presupuestales y en la administración de su personal. Respecto a esta última, algunos estudios resaltan ineficiencias. El Índice Global de Impunidad Colombia (2019), por ejemplo, encontró una asignación desproporcional en el personal de la rama judicial en municipios que no se correspondían con su tasa delictiva, especialmente aquellos con alta renta petrolera y presencia de grupos armados. Así mismo, según Camacho *et al.* (2019), hay una relación inversamente proporcional entre la población de los circuitos judiciales y su número de jueces asignados. Como resultado, algunos circuitos judiciales cuentan con una oferta de jueces insuficiente para su población.

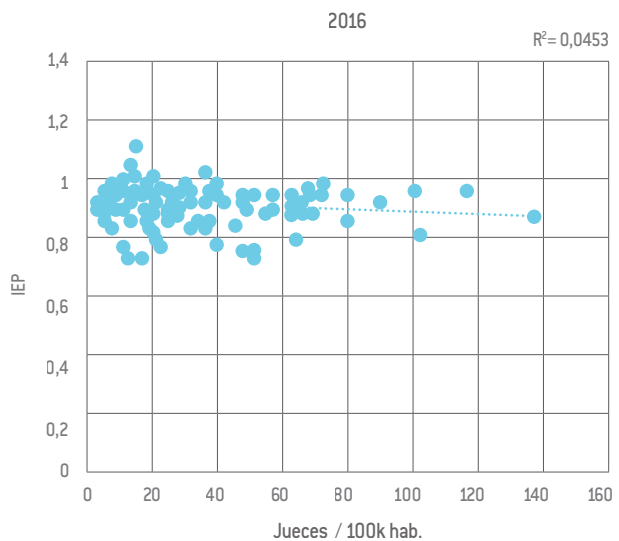
Gráfica 4. IEP y jueces por 100.000 habitantes, jurisdicción ordinaria. Colombia, 2012 y 2016.

El número de jueces no se correlaciona directamente con el nivel de eficiencia en los años con mayor y menor Índice de Evacuación Parcial de procesos.

4a. IEP y jueces por cada 100 mil habitantes en 2012 (IEP = 109,4 %)



4b. IEP y jueces por cada 100 mil habitantes en 2016 (IEP = 80 %)



Nota: Cada punto representa un circuito judicial.

Fuente: Camacho *et al.* (2019).

13. Reconociendo la endogeneidad entre variables que influyen sobre la eficiencia en la justicia, se enfatiza en que la gráfica no señala un vínculo de causalidad.



EFICIENCIA

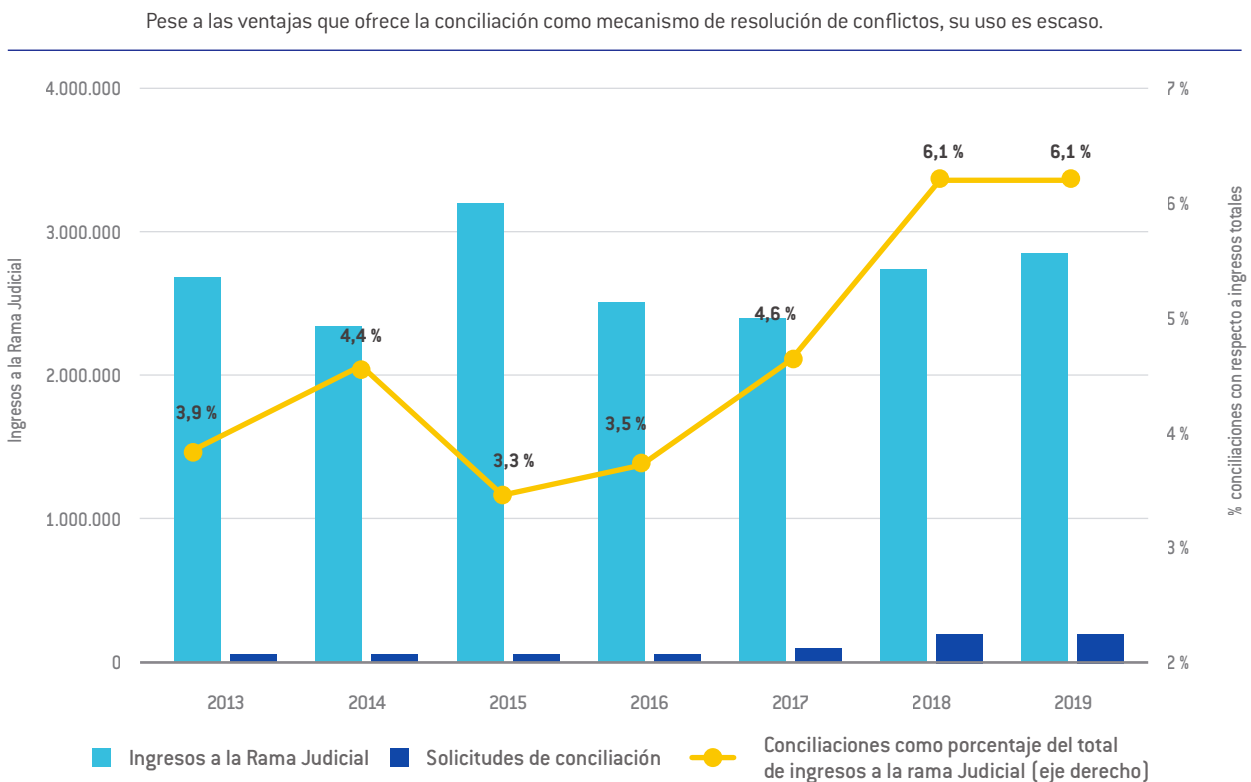
Por otro lado, la inseguridad jurídica y los tiempos de resolución de disputas comerciales se convierten en un obstáculo para la competitividad al desincentivar la inversión. Según el índice Doing Business 2020, en Colombia un contrato comercial tarda en promedio 1.288 días en hacerse cumplir, representando costos equivalentes al 46 % del monto demandado. En consecuencia, en lo que respecta a este indicador, el país se ubica en el último lugar de la región y en el puesto 177 de las 190 economías medidas por el índice (Banco Mundial, 2020).

Estos resultados son consistentes con el estudio de costos y tiempos procesales del Consejo Superior de la Judicatura, el cual concluye que para resolver un proceso en primera instancia el sistema se tarda en promedio entre 385 y 956 días, dependiendo de si es abreviado u ordinario de pertinencia (Consejo Superior de la Judicatura, 2016). Ante esta situación, los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) muestran ser una opción

eficiente tanto en tiempo como en costos, especialmente las conciliaciones extrajudiciales en derecho. Por ejemplo, en 2019 el 70 % de estas últimas fueron resueltas en un periodo menor a tres meses (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020).

Así mismo, el costo promedio de una conciliación de hasta COP 30 millones es solo del 3 % de este valor, lo que representa un importante ahorro para personas y empresas. Según la Cámara de Comercio de Bogotá, CEJ y DNP (2015), el uso de este mecanismo de resolución de conflictos representó un ahorro superior a los COP 1,6 billones para el periodo 2002-2014. Sin embargo, a pesar de que su uso ha aumentado en la última década pasando de 89 mil en 2010 a más de 170 mil en 2020, los métodos alternativos aún son poco empleados si se contrastan con los procesos que ingresan al sistema de justicia ordinario. En el 2019 las conciliaciones representaron un poco más del 6 % del total de ingresos efectivos (Gráfica 5).

Gráfica 5. Ingresos totales a la rama judicial y solicitudes de conciliación registradas. Colombia, 2013-2019.



Fuente: Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República, 2019; Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición, 2020). Cálculos: CPC.



RECOMENDACIONES

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

El modelo de gestión vigente delega a los jueces no solo funciones jurisprudenciales, sino también tareas administrativas. Esta situación representa un costo de oportunidad tanto para los operadores de justicia como para el sistema en su conjunto, pues constituye una ineficiencia en la administración del talento humano esencial a la rama judicial. Como alternativa, algunos países como Costa Rica, Perú, Paraguay y Chile han adoptado modelos de gestión judicial diferenciados en los que la gestión documental y las notificaciones son tareas realizadas por personal administrativo (Vargas, 2006).

Por tanto, se recomienda la adaptación de estos sistemas en los despachos judiciales, permitiendo a los jueces cumplir con sus funciones jurisprudenciales mientras otro profesional se encarga de los aspectos administrativos. Con este propósito se aconseja que las oficinas de apoyo administrativo adopten una posición gerencial, al tiempo que las de reparto tengan la labor de mejorar el flujo de casos en los despachos a través de una priorización y categorización de estos a partir de su complejidad y represamiento.

Acción pública. Promover el uso de métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) y su implementación virtual.

Existe suficiente evidencia que demuestra la eficiencia en tiempo y costos de los MASC en Colombia, especialmente de la conciliación. No obstante, a la fecha su uso es incipiente en contraste con los mecanismos tradicionales de justicia. Para impulsar su uso, se recomienda ampliar el espectro de acción a delitos leves tales como las lesiones personales, o aquellos en los que no existe desigualdad manifiesta entre las partes. Así mismo, pese a que la conciliación extrajudicial es un requisito de procedibilidad para acceder al sistema formal de justicia¹⁴, su uso voluntario debería ser propiciado a través de campañas pedagógicas y de difusión

que resalten sus beneficios como alternativa de resolución temprana de conflictos, mas no como un requisito formal.

En línea con el objetivo de alcanzar la digitalización de la justicia y propender a su eficiencia a partir de la implementación de TIC, máxime en el escenario derivado de la crisis sanitaria por COVID-19, el CPC reitera la necesidad de impulsar la implantación de una plataforma de conciliación virtual que resuelva casos específicos y de menor complejidad, como disputas comerciales. Cabe señalar como referente el portal *Online Dispute Resolution* de la Unión Europea.

Acción pública. Crear un servicio de triage para clasificar los conflictos que ingresen a la rama judicial.

Dada la suspensión de términos judiciales por casi tres meses como consecuencia de la pandemia, así como las múltiples disputas contractuales que derivarán de la crisis económica, espera un incremento importante en el ingresos de procesos al ya congestionado sistema judicial. Por lo tanto, se recomienda establecer un *triage* para clasificar la atención de los casos de acuerdo con su nivel de complejidad de la siguiente manera:

- 1. Menor complejidad:** Si el proceso es de menor complejidad o tiene altas posibilidades de lograr un acuerdo, el juez sugiere a las partes para que resuelvan el conflicto mediante conciliación.
- 2. Complejidad mediana:** Cuando es un proceso contencioso de mediana complejidad en el cual las partes se niegan a conciliar, el juez debe agendar audiencias. Sin embargo, al ser un proceso de dificultad intermedia, deberá propenderse a su resolución como máximo en la segunda audiencia.
- 3. Procesos complejos:** Si el proceso exige discusiones en derecho de alta complejidad y no existe jurisprudencia que regule la decisión, el juez deberá acordar con las partes las audiencias que considere necesarias para resolver la controversia.

14. La conciliación es requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para reparación directa, acciones de nulidad y restablecimiento de derechos; a la jurisdicción civil, cuando se trate de procesos declarativos, y a la jurisdicción familia, con base en lo establecido en el artículo 40 de la Ley 640 de 2001.



EFICIENCIA

Acción pública. Continuar con el proceso de implementación del expediente electrónico como parte del programa de transformación digital de la justicia.

Pese a los avances en materia de digitalización de la justicia, entre los que cabe resaltar los realizados por el Ministerio de Justicia y la cooperación internacional, la implementación del sistema SAMAI por parte del Consejo de Estado, la herramienta Prometea¹⁵ en la Corte Constitucional y el software Justicia XXI del CSdJ y la aprobación del nuevo Plan Estratégico de Transformación Digital (PETD) para el periodo 2021-2025, la crisis por COVID-19 evidenció los rezagos que presenta la justicia para la prestación del servicio mediante canales digitales.

Por lo anterior, se reitera la recomendación de acelerar la puesta en marcha del expediente de justicia digital, en línea con el Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial del año 2012, el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018 y el Plan Decenal de Justicia 2017-2027. Esta herramienta podrá acelerar y aumentar la eficiencia en los procesos ya que permitirá la consulta en línea y el seguimiento a los casos, además de significar ahorros en tiempos de archivo y gestión documental.

Acción pública. Fortalecer las herramientas de diagnóstico y evaluación de la demanda y oferta judicial.

En el marco de una estrategia integral para la digitalización de la justicia, es preciso contar con datos actualizados y

periódicos que permitan monitorear tanto la eficiencia en la oferta del servicio como las demandas de la ciudadanía. En esa línea el CPC recomienda:

Desde la oferta se recomienda realizar evaluaciones de desempeño y carga laboral en los circuitos judiciales con el fin de balancear las asimetrías presentes entre despachos con alto y bajo número de ingresos. Se calcula que esta brecha puede ser hasta de 11 veces más casos por juez en los circuitos más congestionados (Carmacho *et al.*, 2019).

- Desde la demanda, el CPC reitera la necesidad de contar con insumos estadísticos que permitan focalizar los recursos físicos, humanos y presupuestales de la justicia a la resolución de las principales demandas de los usuarios en los territorios. Se recomienda dar continuidad a las mediciones de necesidades jurídicas insatisfechas realizadas por el DNP, así como potenciar herramientas digitales de diagnóstico como LegalApp¹⁶.
- En este sentido, resulta importante garantizar la operación, actualización e integración de los sistemas de información estadística de justicia como el Sistema de Estadísticas en Justicias del Ministerio de Justicia (SEJ) y el Sistema de Indicadores de Información Estadística Judicial (SINEJ) de la rama judicial. Al cierre de esta edición, ambos portales no permitían la consulta de la información estadística.

15. Herramienta basada en inteligencia artificial para la selección de revisión de tutelas por parte de la Corte Constitucional.

16. Herramienta digital de consulta y orientación para ciudadanos que requieren hacer uso de algún servicio relacionado con la justicia.

CALIDAD¹⁷



Partiendo de los axiomas de imparcialidad e igualdad ante la ley, un sistema de justicia debe garantizar que su actuación no se encuentre sesgada o cooptada por grupos de poder. 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, Iaryczower y Spiller, 2002).

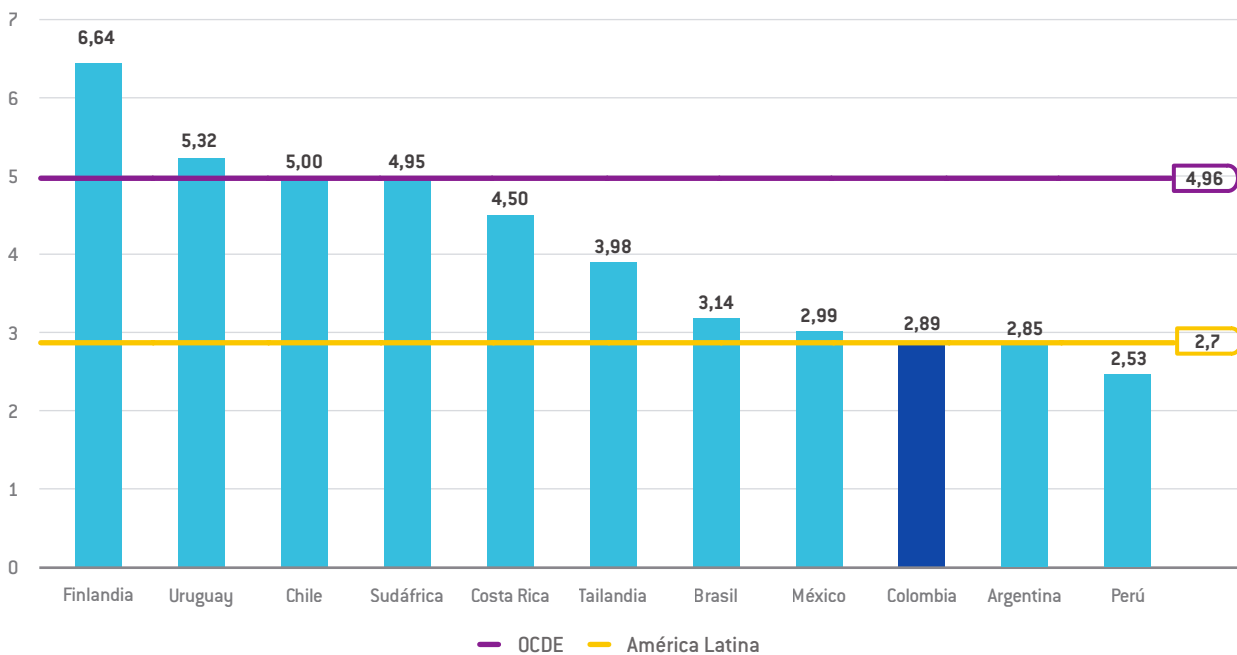
Feld y Voigt (2003) analizan la independencia judicial a partir de dos categorías: una independencia *de iure* establecida en el andamiaje institucional formal, y la independencia *de facto*, la cual se materializa en la imparcialidad de los jueces. Desde la arista de la independencia *de iure*, la Constitución de 1991 materializa los principios de independencia de poderes y el esquema de pesos y contrapesos. Sin embargo, la rama judicial ha recibido algunas críticas en tanto algunos mecanismos de elección, relevo y reemplazo

son proclives a la politización (Dávila, 2012), especialmente aquellos con la incidencia de nominadores y electores de origen político (Congreso y presidente de la República); por ejemplo, el de la aún vigente Sala Disciplinar del Consejo Superior de la Judicatura.

En cuanto a la independencia judicial *de facto*, dada la naturaleza inconmensurable de interferencias políticas y económicas en la justicia, es difícil establecer una medición objetiva. No obstante, el indicador de independencia judicial construido por el WEF a partir de la Encuesta de Opinión Empresarial revela qué tan independiente es la justicia de la influencia de miembros del Gobierno, individuos o empresas. En Colombia se percibe que el sistema judicial no es independiente. Entre los países de referencia, solo Argentina y Perú tienen una peor percepción en materia de independencia judicial (Gráfica 6). En este indicador, Colombia ocupó el puesto 111 entre 141 países en 2019.

Gráfica 6. Independencia judicial (de 1 a 7, donde 7 representa mayor independencia). Colombia y países de referencia, 2019.

Colombia ocupa la posición 111 entre 141 países en materia de independencia judicial. Entre los países de referencia, solo supera a Perú y Argentina.



Fuente: WEF (2019).

16. Herramienta digital de consulta y orientación para ciudadanos que requieren hacer uso de algún servicio relacionado con la justicia.

17. Este apartado entiende la calidad del sistema judicial desde cuatro dimensiones: independencia judicial, seguridad jurídica, impunidad y profesionalización.



CALIDAD

La impunidad es corolario del sistema de justicia en tanto evidencia las falencias en materia de eficiencia y calidad. El Índice Global de Impunidad desarrollado por la Fundación Universidad de las Américas Puebla es el resultado de un análisis multivariado a partir de indicadores de capacidades y resultados de los sistemas de justicia. En su última versión (2017), Colombia ocupa el octavo lugar con peor índice de impunidad entre los 59 países evaluados, con un puntaje de 66 sobre 100. El puntaje promedio de América Latina es de 64, mientras que el de países OCDE es de 51 (Universidad de las Américas Puebla, UDLAP Jenkins Graduate School y Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, 2017).

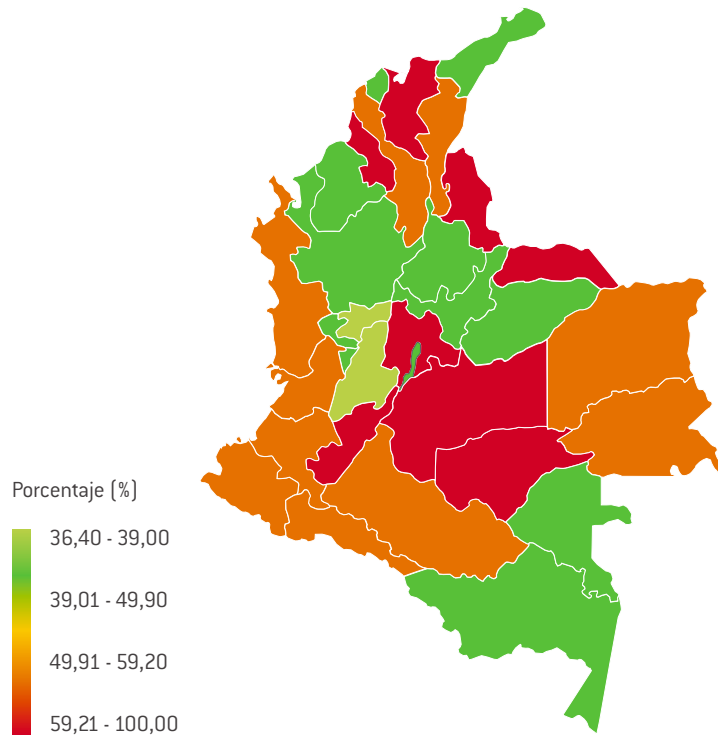
En el año 2019 este índice fue adaptado a Colombia como caso de estudio, con conclusiones de interés. Por un lado, el 57 % de departamentos se clasifica en un nivel alto o muy alto de impunidad y solo el 9 % se halla en un nivel bajo. Así mismo, del total de delitos en el país, el 71 % se en-

cuentra en etapa de indagaciones previas; de estos, solo el 27 % están activos, mientras que en etapa de investigación la cifra de procesos activos alcanza un alarmante 1 % (Universidad de las Américas Puebla y Fundación Paz y Reconciliación Colombia, 2019).

Por otro lado, la impunidad se constituye como regla en muchos de los delitos más comunes en Colombia. En cuanto a feminicidios, según ONU-Mujeres, en Colombia solo el 13 % de estos hechos llega a una condena; en violencia sexual, se estima que cerca del 90 % de los casos se encuentran en la impunidad; el hurto, uno de los delitos más comunes, presenta cifras alarmantes: de 240.000 capturados en 2017, 91.423 ya habían sido arrestados entre dos y nueve veces, otros 1.710, entre diez y cuarenta veces y más de cien habían reincidido entre 41 y 70 veces (Fundación Universidad de las Américas Puebla y Fundación Paz y Reconciliación Colombia, 2019).

Mapa 1. Índice Global de Impunidad, Colombia 2019 (de 0 a 100, donde 100 representa mayor nivel de impunidad).

Solo dos departamentos presentan un bajo nivel de impunidad. El 57 % de territorios tiene un nivel alto o muy alto.



Fuente: Fundación Universidad de las Américas Puebla y Fundación Paz y Reconciliación Colombia (2019). Elaboración: CPC.



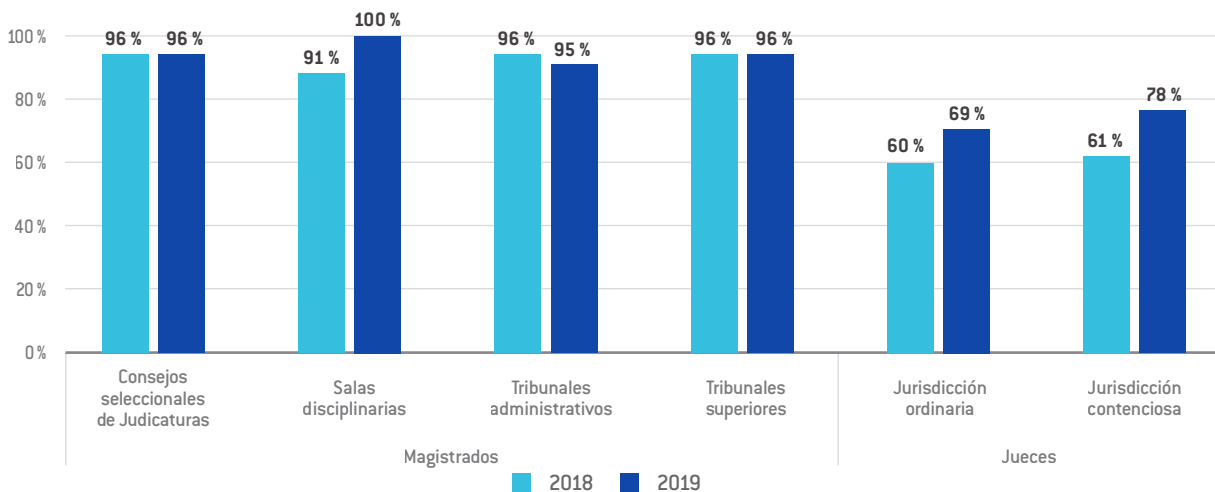
En Colombia el régimen de carrera judicial propende a la independencia y calidad de los operadores de justicia en tanto establece mecanismos meritocráticos de elección y ascenso dentro de la rama. En los últimos años se han presentado notables avances en materia de cobertura de este sistema. En 2019 casi la totalidad de magistrados ingresaron al régimen, y cabe destacar el avance en las salas disciplinarias, en donde se alcanzó el 100 % (Gráfica 7). Paralelamente, en promedio el 73 % de los jueces ingresaron a la carrera judicial, y resalta el aumento de 17 puntos porcentuales en la jurisdicción contenciosa. No obstante, es preciso que se continúe en esta línea, espe-

cialmente en la jurisdicción ordinaria, en donde la cobertura alcanza el 69 %.

Además de la formación y evaluación durante el ejercicio profesional, parte del problema en la calidad de los jueces tiene su origen en la formación universitaria. En los últimos años, tanto la oferta de programas en derecho como el número de graduados han aumentado (CEJ, 2017). No obstante, este incremento en cantidad no converge con su calidad. Según los registros del Ministerio de Educación, para 2020 el país registra un total de 188 programas activos en derecho, de los cuales apenas 44 (23 %) cuentan con acreditación de alta calidad (Ministerio de Educación, 2020).

Gráfica 7. Cobertura del régimen de carrera judicial. Colombia, 2018-2019.

Casi la totalidad de los magistrados y en promedio el 73 % de los jueces se encuentran actualmente en carrera judicial.



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, 2019. Cálculos: CPC.

RECOMENDACIONES

Acción pública. Mejorar la formación de los jueces.

Para aumentar la calidad del sistema de justicia, es necesario mejorar el perfil de los jueces. En línea con la CEJ (2017), se sugiere:

- Realizar capacitaciones obligatorias presenciales y virtuales una vez al año, salvo cuando se trate de la entrada en vigor de reformas a los códigos procesa-

les en las que se demande un nivel más intensivo de formación. Fortalecer la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla otorgándole mayor capacidad y autonomía y mejores herramientas para identificar las necesidades de formación. Entre los programas de la Escuela Judicial es necesario incluir actualizaciones de conocimientos especiales que requieren los jueces, para lo cual este organismo debe estar en permanente contacto con los abogados litigantes, con la academia y con empresarios para establecer en dónde existen vacíos de conocimiento.



CALIDAD

Acción pública. Reforzar el régimen de carrera judicial.

Aunque en el último periodo hubo un considerable aumento en el número de operadores de justicia en el régimen de carrera judicial, especialmente en jueces de la jurisdicción contenciosa, es importante que se continúe en este propósito con énfasis en la jurisdicción ordinaria en tanto recibe la mayor parte de ingresos efectivos de la rama judicial.

Pese a que la Sentencia C-713 de 2008 de la Corte Constitucional estableció el uso obligatorio de las listas de elegibles para el nombramiento de funcionarios, aún persiste la discrecionalidad en el nombramiento de funcionarios provisionales. Por lo tanto, el CPC sugiere que la rama judicial y la sociedad civil realicen seguimiento al uso efectivo de las listas de elegibles.

El CPC recomienda además revisar el sistema de evaluación de desempeño de los funcionarios de carrera. De igual forma, es importante que los resultados de las evaluaciones sean públicos y considerados para ajustar la permanencia de los funcionarios¹⁸.

Acción pública. Promover el uso de sentencias de unificación.

La Ley 1437 de 2011 consagra el deber de las autoridades de extender los efectos de las sentencias de unificación¹⁹, lo cual es clave para aumentar la seguridad jurídica y la coherencia en las decisiones. Para promover su uso se sugiere que en el Consejo de Estado y en la Corte Constitucional se establezcan parámetros claros para la identificación de las sentencias de unificación, que se generen espacios para identificar los temas en los que es necesario expedir este tipo de sentencias y que las relatorías y los sistemas de información a través de los cuales se publican las sentencias permitan a los ciudadanos, jue-

ces y abogados identificar claramente este tipo de fallos (CEJ, 2017).

En esta línea fue aprobado el proyecto de ley 007 de 2019, el cual, al cierre de esta edición, se encuentra en espera de sanción presidencial. La nueva ley reforma algunos artículos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y se establecen medidas para fortalecer la unificación de jurisprudencia; por ejemplo, la posibilidad de dictar autos de unificación y el deber de los magistrados de tribunal de advertir divergencias interpretativas que ameriten la expedición de sentencias de unificación.

Acción pública. Determinar los requisitos de procedencia de tutelas contra sentencias judiciales.

Si bien la acción de tutela se ha consolidado como la principal herramienta jurídica para la protección y garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en muchos casos ha sido aplicada contra sentencias como último recurso de los litigantes para ganar un proceso (Botero, Jaramillo, García y Uprimny, 2006).

En consecuencia, es preciso el desarrollo de una ley estatutaria o un proyecto de acto legislativo que determine los límites de procedencia del mecanismo de tutela contra sentencias judiciales. Así mismo, se requiere la unificación de la hoy atomizada jurisprudencia²⁰ que reglamenta el uso de este mecanismo, pues se configura como motivo de inseguridad jurídica y confusión para jueces y ciudadanos.

Paralelamente, el fallo de acciones de tutela contra sentencias atiza este problema al derivar en contradicciones de interpretación constitucional entre altas cortes. Por tanto, se recomienda definir un órgano de cierre común, bien sea la Corte Constitucional o salas mixtas integradas por todas las cortes cuando se presenten disensos sobre un mismo punto.

18. Para un mayor análisis y recomendaciones de un sistema de carrera administrativa que promueva el mérito, consulte el capítulo *Eficiencia del Estado*

19. Según el artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las sentencias de unificación son aquellas sentencias promulgadas por el Consejo de Estado en temas de alta importancia jurídica, las proferidas al decidir los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia, y las relativas al mecanismo de revisión eventual en las acciones populares.

20. La regulación en el tema se encuentra en las disposiciones de los decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000 y 404 de 2000, el Acuerdo 02 de 2015 y el artículo 86 de la Constitución.



Como consecuencia de la pandemia, el sistema judicial estuvo prácticamente paralizado por más de tres meses con excepción de los casos de acción de tutela, *habeas corpus* y el control de decretos presidenciales emitidos en el marco del estado de emergencia. El Consejo Superior de la Judicatura, mediante acuerdo, ordenó la suspensión de los términos judiciales por un periodo inicial de seis días desde el 15 de marzo²¹, decisión que fue prorrogada hasta el 1 de julio.

De esta situación se desprenden dos consideraciones. Por un lado, a pesar de los avances reportados por el Ministerio de Justicia en materia de digitalización y uso de TIC en la justicia, el sistema no contaba con los recursos tecnológicos, ni con la capacidad para la prestación óptima del servicio a través de canales virtuales. Por otro, se prevé una importante congestión en la justicia, no solo como consecuencia del represamiento de procesos dada la suspensión, sino por situaciones jurídicas endógenas a la pandemia. Para Arrubla (2020), “vendrán cientos de conflictos en materia de arrendamientos y, otros tantos, de carácter laboral”, así como demandas contra el Estado por conflictos asociados a la prestación del servicio de salud en la pandemia.

En respuesta a esta situación, el Gobierno expidió el Decreto 806 de 2020, el cual tiene por objetivo implementar las tecnologías de la información en las actuaciones judiciales, así como flexibilizar la atención a los usuarios de justicia. Entre las principales medidas formuladas en el decreto cabe mencionar: (i) las actuaciones judiciales no requerirán la presentación de firmas manuscritas; (ii) se faculta a las autoridades judiciales la utilización de herramientas y expedientes digitales; (iii) los poderes para cualquier actuación judicial podrán ser conferidos mediante mensajería de datos; (iv) las

demandas podrán ser presentadas a través de medios virtuales, y (v) las audiencias deberán realizarse a través de canales electrónicos.

Entre otras acciones en materia de digitalización de la justicia, la rama judicial dispuso de su portal *web* para la presentación de demandas y acciones de tutela; el Consejo Estado implementó el sistema de gestión judicial (Samai), que permite la consulta de expedientes, la firma de providencias y la votación en la Sala Plena; la Corte Constitucional recibirá la documentación de revisión de tutelas vía electrónica, y la Corte Suprema de Justicia logró implementar canales digitales para su correspondencia y votación.

Por otro lado, dada la ausencia de precedentes y legislación para estas situaciones²², la pandemia representó una sorpresa en términos jurídicos, suscitando debates en materia tanto de legalidad como de legitimidad de las acciones tomadas por los Gobiernos, tanto nacional como locales. Esto se dio porque, aunque se han enmarcado en la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica, facultado en la Constitución, algunas medidas se han ordenado²³ con la figura de decretos reglamentarios ordinarios, los cuales carecen de control automático tanto político como de constitucionalidad.

En tanto una de las principales acciones para afrontar la pandemia ha sido la imposición de cuarentenas, lo que restringe derechos fundamentales como la libertad de circulación, entre otros, es preciso la definición de un marco normativo que las reglamente. Por ejemplo, Uprimny (2020) recomienda el trámite de una ley estatutaria que regule las posibilidades, los límites y los controles a este tipo de medidas, así como el nivel de competencia de cada entidad territorial.

21. Acuerdo PCSJA 20-11517 del Consejo Superior de la Judicatura.

22. La única que parece facultar cuarentenas es la Ley 9 de 1979, pero esta se refiere a cuarentenas de pequeños grupos de personas infectadas, no a cuarentenas generales (Uprimny, 2020).

23. La declaración de emergencia sanitaria [Resolución 385 2020] se fundamentó en el artículo 69 del Plan de Desarrollo del Gobierno Santos “Todos por un nuevo país” (Ley 1753 de 2015). Posteriormente, sobre esta resolución, se ordenó el aislamiento con el Decreto 457 de 2020.



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Principales 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 crea 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 se encuentra consagrada en esta última ley.
Creación de 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. Estos juzgados 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
Expedición de un código único y general de procedimiento	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. El impacto en materia de eficiencia no ha sido el esperado.	La recomendación se acogió de manera parcial puesto que el Código General del Proceso no regula a 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 (ratificada por la Sentencia C-138 de la Corte Constitucional) creó un examen de Estado cuya aprobación será necesaria para obtener la tarjeta profesional de abogado. Se espera que esto incremente, además de la calidad de los abogados, la de los jueces de la República.	Ninguna



Recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Crear una instancia que reemplace a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes	Para fortalecer el proceso con el que se juzga a los magistrados de las altas cortes, se recomienda modificar la Ley 5 de 1992 para crear por vía legal ordinaria una comisión de aforados. Este órgano, que reemplazaría a la Comisión de Acusaciones, estaría conformado por comisionados elegidos por universidades y analizaría las denuncias contra magistrados.	Congreso de la República y Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública
Acelerar la implementación de la Comisión de Disciplina Judicial	En aras de una mayor independencia judicial, resulta prioritaria la implementación de la Comisión de Disciplina Judicial en reemplazo de la cuestionada Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Pese a la autorización por parte del Consejo de Estado para el envío de ternas por parte del presidente, a la fecha no se han presentado.	Congreso de la República, Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia	Acción pública
Fortalecer la rendición de cuentas en la rama judicial	Para mejorar la credibilidad en el sistema judicial es necesaria una estrategia ampliada de rendición de cuentas en toda la rama judicial que favorezca la transparencia y la idea de justicia abierta.	Altas cortes y Ministerio de Justicia	Acción pública
Modernizar, consolidar y dar independencia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales	Es importante mejorar la calidad de las estadísticas de la rama judicial. Para esto, se recomienda encargar de esta labor a una entidad técnica e independiente como el DANE y hacer obligatorio el reporte de información de las superintendencias al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales.	Ministerio de Justicia	Acción pública
Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de la rama judicial	Dado que dentro de la rama judicial existe un gran número de sistemas de información independientes entre sí, es importante garantizar su interoperabilidad, condición necesaria para la construcción de indicadores estadísticos de la rama.	Ministerio de Justicia e instituciones de la rama judicial	Acción pública



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Implementar modelos diferenciados de gestión judicial	En los despachos judiciales los jueces cumplen labores administrativas y de justicia. Al realizar esta doble función, sus labores 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 concentran en la administración de justicia, mientras que la gestión administrativa se delega a otro personal.	Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública
Promover el uso de la conciliación extrajudicial y su implementación virtual	Para aprovechar las ventajas en 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.	Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia	Acción pública
Crear un servicio de <i>triage</i> para clasificar los conflictos que ingresen a la rama judicial	El establecimiento de un <i>triage</i> judicial permitiría solucionar los conflictos de una manera más rápida y eficiente. Los casos serían clasificados según su grado de complejidad y tendrían procesos de resolución diferenciados.	Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia	Acción pública
Continuar con el proceso de implementación del expediente electrónico como parte del programa de transformación digital de la justicia	Además de aumentar en general la eficiencia del sistema, la implementación definitiva del expediente electrónico resulta fundamental en el marco de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19. El expediente electrónico garantiza la prestación del servicio de justicia a través de medios digitales.	Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia	Acción pública
Reforzar el régimen de carrera judicial	Una mayor proporción de funcionarios de la rama judicial en el régimen de carrera redundaría en la calidad del sistema, pues implica el seguimiento y evaluación de desempeño, así como los criterios de mérito para el ascenso y nombramiento.	Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública
Promover el uso de sentencias de unificación	Las sentencias de unificación son clave para aumentar la seguridad jurídica y la coherencia en las decisiones judiciales. El Consejo de Estado y la Corte Constitucional deben adelantar acciones para extender su uso.	Altas cortes	Acción pública

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



JUSTICIA

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Determinar los requisitos de procedencia de tutelas contra sentencias judiciales	La acción de tutela contra sentencias judiciales mina la credibilidad del sistema y aumenta la inseguridad jurídica al convertirse en un último recurso de apelación. Así mismo, congestiona el sistema, impactando su eficiencia.	Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia	Acción pública
Mejorar la formación de los jueces	Para aumentar la calidad del sistema de justicia, es necesario mejorar el perfil de los jueces. Para esto se sugiere realizar capacitaciones obligatorias una vez al año y fortalecer las capacidades de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.	Consejo Superior de la Judicatura y Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla	Acción pública

Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Fortalecer las herramientas de diagnóstico y evaluación de la demanda y oferta judicial	Optimizar la prestación de los servicios de justicia, especialmente en los territorios en donde no coincide la oferta judicial con las capacidades del circuito ni con las demandas locales.	DNP, DANE y Ministerio de Justicia	Acción pública

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



REFERENCIAS

- 1 Alianza Gobierno Abierto. (2019). *Consolidado Autoevaluación III Plan de Acción de AGA, Colombia, hacia un Estado Abierto*.
- 2 Arrubla, J. A. (2020). Control político y jurídico en cuarentena. Las medidas adoptadas. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 1(371).
- 3 Banco Mundial. (2020). *Doing Business*.
- 4 Botero, C., Jaramillo, J., García, M. y Uprimny, R. (2006). Tutelas contra sentencias: Documentos para el debate. *Dejusticia*.
- 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 Cámara de Comercio de Bogotá, CEJ y DNP. (2015). *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- 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). *Indicadores de Justicia*. Obtenido de: <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/>
- 9 Clavijo, S. (2011). *Costos y eficiencia de la Rama Judicial en Colombia, políticas de choque-operativo*. ANIF.
- 10 Consejo Superior de la Judicatura. (2016). *Resultado del estudio de tiempos procesales*.
- 11 Consejo Superior de la Judicatura. (2019). *Informe al Congreso de la República 2019*.
- 12 Corcione Nieto, M. A., Fernández-Osorio, A. E., Cabrera-Cabrera, L. J. y Rojas Yaima, B. C. (2019). Aportes de la Academia a legitimidad de la justicia en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 819-843. <https://doi.org/10.21830/19006586.516>
- 13 DANE. (2019). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana*.
- 14 Dávila, Á. (2012). *Justicia e impunidad en Colombia: Reflexiones a propósito de una reforma fallida*
- 15 DNP. (2008). *Visión Colombia II centenario 2019. Garantizar una justicia eficiente*. Imprenta Nacional.
- 16 DNP. (2016). *Necesidades Jurídicas Insatisfechas*.
- 17 DNP. (2017). *Índice de Acceso a la Justicia*.
- 18 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)
- 19 Feld, L. 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.
- 20 Invamer. (2020). *Gallup Poll junio 2020*.
- 21 La Rotta, M., Lalinde, S., Uprimny, R. y Santa Mora, S. (2014). Ante la Justicia, Necesidades Jurídicas y acceso a la Justicia en Colombia. *Dejusticia*.
- 22 Lepore, L., Paolone, F., Pisano, S. y Alvino, F. (2017). A cross-country comparison of the relationship between ownership concentration and firm performance: Does judicial system efficiency matter? *Corporate Governance: The International Journal of Business in Society*, 17(2), 321-340. <https://doi.org/10.1108/CG-03-2016-0049>
- 23 Ministerio de Educación. (2020). *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*. Obtenido de: <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/snies/>
- 24 Ministerio de Justicia y del Derecho. (Julio de 2020). *Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición —SICAAC—*.
- 25 Montero, J. R., Zmerli, S. y Newton, K. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. (Social Trust, Political Confidence, and Satisfaction with Democracy). *Reis*, 122, 11. <https://doi.org/10.2307/40184879>
- 26 North, D. (1990). An introduction to institutions and institutional change. En *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and Decisions*, pp. 3-10).
- 27 OCDE. (2016). *Leveraging the SGDs for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice for All*.
- 28 Salazar, N., Fernández, F. y Gutiérrez, D. (2018). *Justicia y gasto público*. Cuadernos Fedesarrollo.
- 29 Salinas Alvarado, C. E. (2017). *El “choque de trenes” entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado: Los juegos jurídicos metanormativos en Colombia*.
- 30 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.
- 31 Universidad de las Américas Puebla y Fundación Paz y Reconciliación Colombia. (2019). *Índice Global de Impunidad de Colombia. La impunidad subnacional en Colombia y sus dimensiones*. Fundación Universidad de las Américas, Puebla.
- 32 Universidad de las Américas Puebla, UDLAP Jenkins Graduate School y Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. (2017).



Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017 (IGI-2017).

- 33** Uprimny, R. (2017). Comisión de aforados. *Dejusticia*. Obtenido de: <https://www.dejusticia.org/column/comision-de-aforados/>
- 34** Uprimny, R. (2020). ¿Una ley estatutaria para enfrentar la pandemia? *Dejusticia*. Obtenido de: <https://www.dejusticia.org/column/una-ley-estatutaria-para-enfrentar-la-pandemia/>
- 35** Vargas, J. E. (2006). Herramientas para el diseño de despachos judiciales. *Revista Sistemas Judiciales*.
- 36** WEF. (2020). *The Global Competitiveness Report*.
- 37** World Justice Project. (2018). *Índice de Estado de Derecho 2017-2018*.
- 38** World Justice Project. (2020). *The Rule of Law Index*