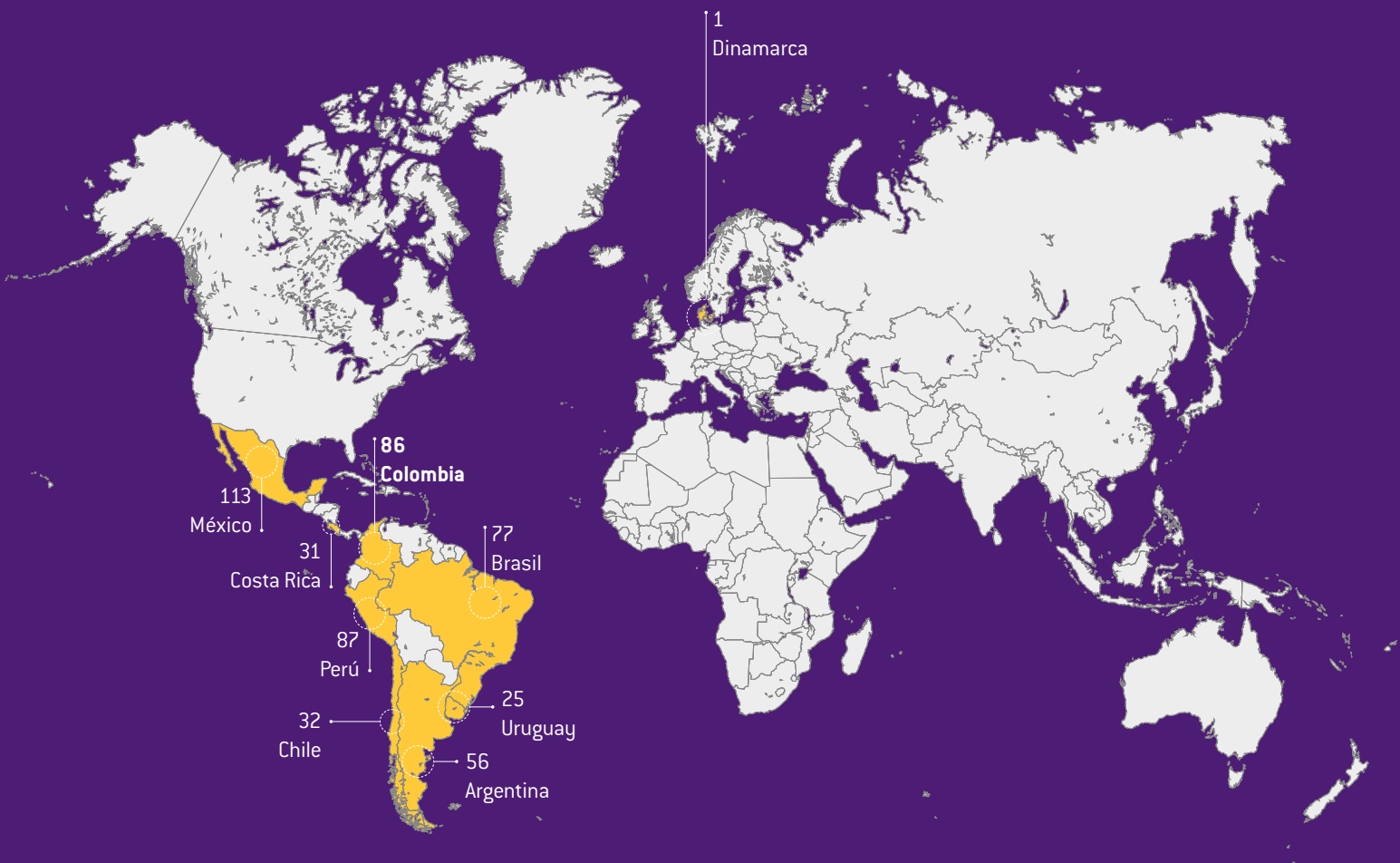




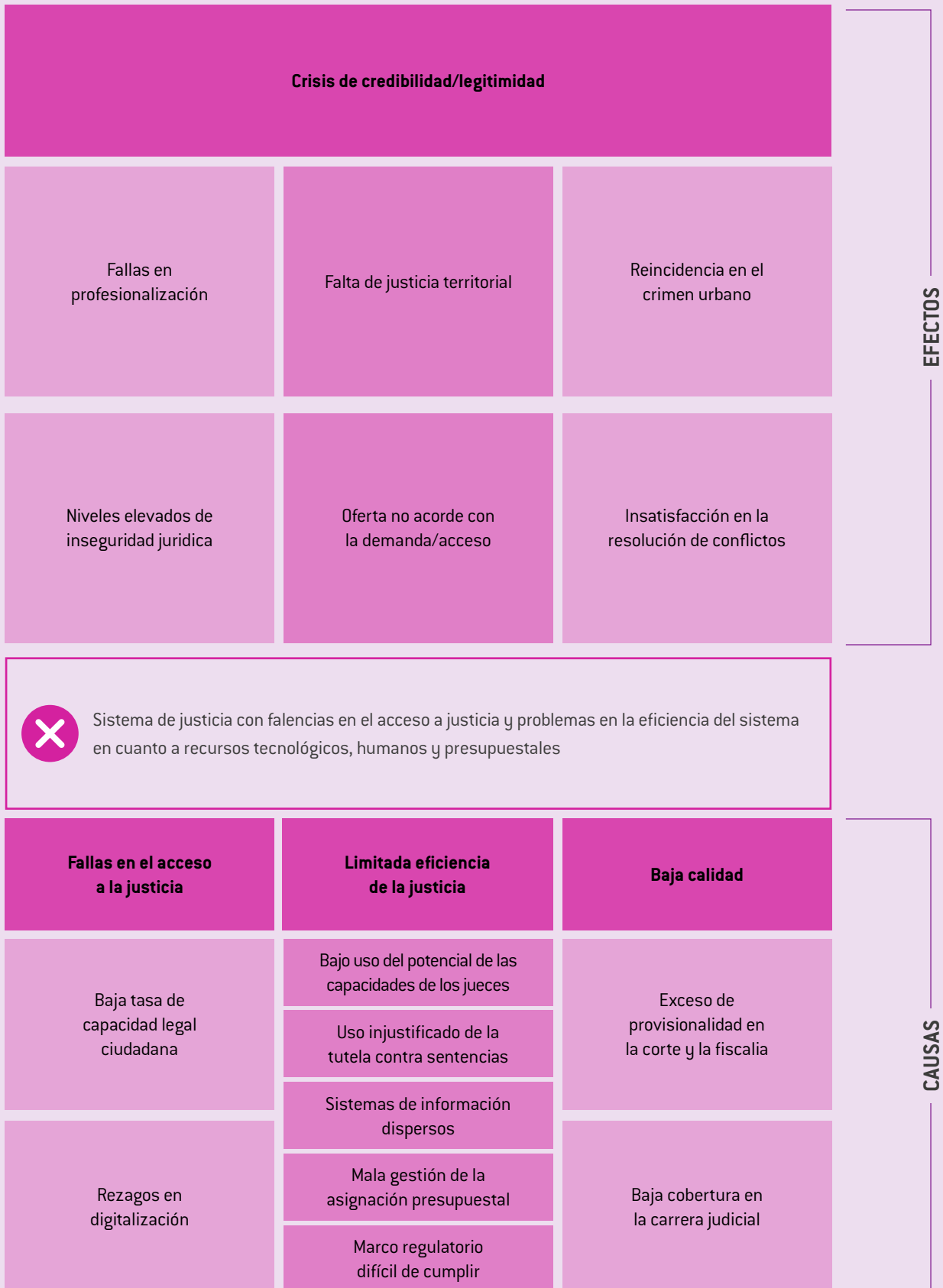
# JUSTICIA Y SEGURIDAD



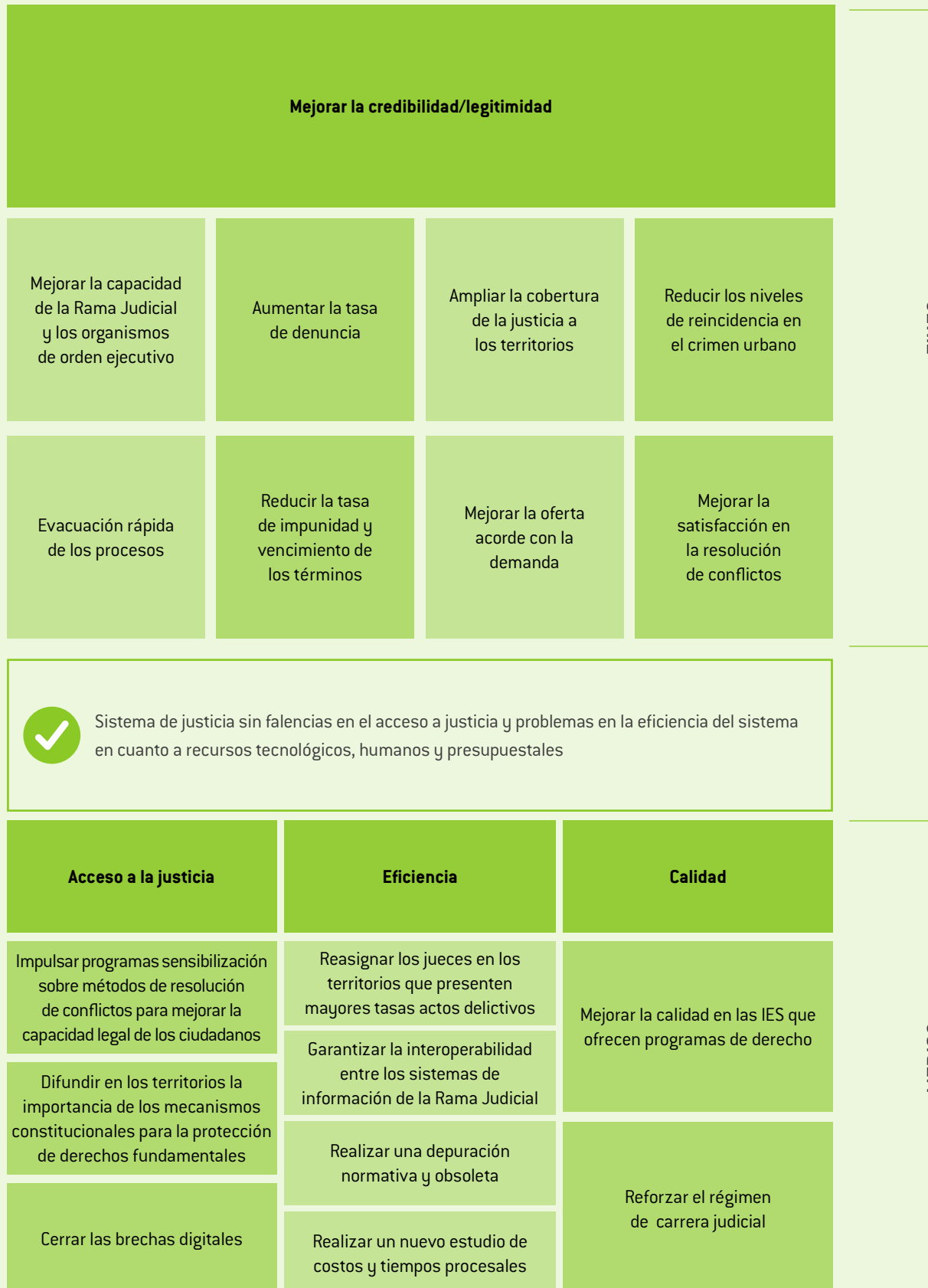
Índice de Estado de Derecho. Puesto 86 entre 139 países.  
Fuente: Word Justice Project (2021).



# ÁRBOL DE PROBLEMAS



# ÁRBOL DE SOLUCIONES



## PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE (valor)	Fuente
Credibilidad	Ausencia de corrupción en la Rama Judicial (de 0 a 1)	0,39	8 de 17	Uruguay (0,73)	0,72	World Justice Project (2021)
	Disponibilidad de leyes e información gubernamental de forma pública (de 0 a 1)	0,62	3 de 17	Uruguay (0,72)	0,72	World Justice Project (2021)
	Debido proceso legal y respeto de los derechos de los acusados (de 0 a 1)	0,51	10 de 17	Uruguay (0,79)	0,75	World Justice Project (2021)
	Garantizar la seguridad de las personas y la propiedad (de 0 a 1)	0,56	15 de 17	Nicaragua (0,71)	0,83	World Justice Project (2021)
Eficiencia	Número de días para hacer cumplir un contrato	1288	18 de 18	México (341)	589,6	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	Chile (3,5)	3,82	WEF (2019)
Calidad	Independencia judicial (de 0 a 7)	28	9 de 17	Uruguay (5,31)	4,8	WEF (2019)
	Índice global de impunidad (de 0 a 100)	46,9	3 de 10	Costa Rica (39,5)	38,4	UDLAP (2020)
Seguridad	Índice global de paz 2022 (de 1 a 5)	2,7	16 de 17	Costa Rica (1,7)	1,7	Institute for Economics & Peace (2022)

## INTRODUCCIÓN

En Colombia el sistema de justicia<sup>1</sup> se enfrenta a problemas de eficiencia, calidad y credibilidad, lo cual se traduce en congestión judicial, marcos normativos difíciles de cumplir, elevados costos procesales, demora en la resolución de procesos y falta de confianza en las instituciones. Además, genera incentivos perversos para que el trámite de los conflictos se realice acudiendo a instancias extralegales. En consecuencia, cuando se limita el acceso a la justicia para resolver problemas justiciables de personas en condiciones de vulnerabilidad, sumado a la falta de oportunidades que enfrentan una proporción de los hogares colombianos y los ciclos de violencia en los territorios, se propician problemas de seguridad en el territorio nacional (López, 2011). Cerca del 44 % de los colombianos manifestaron sentirse inseguros o muy inseguros en su ciudad o municipio (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2021).

La justicia, entendida como el espacio que tiene el ciudadano para hacer valer sus derechos, no está llegando a toda la población, especialmente a aquellos que ven vulnerados sus derechos con alta frecuencia. Esto conlleva a que cerca del 76 % de la población considere que sus necesidades jurídicas están insatisfechas (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2021b). Es de vital importancia comprender los problemas detrás de estas cifras ya que las necesidades jurídicas insatisfechas tienen mayor impacto en la población vulnerable, donde se presentan ciclos de problemas justiciables en materia de salud, vivienda y necesidades básicas que, en últimas, inciden directamente en su vida.

En la actualidad, la justicia atraviesa un proceso de transición. Recientemente se aprobaron importantes cambios regulatorios como la reforma a la justicia, la cual aumenta el presupuesto de la Rama Judicial para focalizar el gasto de tal manera que mejore el acceso a la justicia, la eficiencia y calidad del sistema. Así, la reforma a la Ley 270 de 1996, “Estatutaria de Administración de Justicia”, la cual se encuentra en control constitucional, enfa-

tiza la necesidad de acelerar la digitalización de la justicia para optimizar la prestación del servicio. Esta medida va acompañada por el documento CONPES 4024, en el cual se suscribe un crédito externo otorgado por la banca multilateral que tiene como objeto principal avanzar en la digitalización de la Rama Judicial.

En cuanto a seguridad ciudadana, la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) del DANE para el 2021 deja notar que ciudades como Bogotá, Cúcuta, Cartagena y Pasto presentan elevadas tasas de percepción de inseguridad, en donde hasta el 78 % de las personas manifiestan sentirse inseguras o muy inseguras en sus ciudades. Investigaciones realizadas por Fedesarrollo (López, 2011) evidencian que los niveles de inseguridad pueden generar distorsiones en las decisiones de las firmas y efectos negativos en la productividad en las empresas.

Para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana se deben generar medidas que, por un lado, reduzcan la tasa de delitos de alto impacto como el hurto (534 hurtos por cada 100 mil habitantes), el homicidio (27 homicidios por cada 100 mil habitantes), las lesiones personales (206 por cada 100 mil habitantes) y la violencia intrafamiliar (229 por cada 100 mil habitantes). Por el otro, es preciso mejorar la percepción de inseguridad mediante el fortalecimiento del diálogo con las autoridades y la corresponsabilidad.

Este capítulo analiza el sistema judicial<sup>2</sup> bajo cuatro perspectivas: (1) acceso a la justicia, (2) eficiencia, (3) calidad, y (4) credibilidad. De igual manera, cuenta con una sección adicional donde se aborda la inseguridad ciudadana como un problema estructural de Colombia. Al cierre del capítulo se describe una iniciativa pública destacada referente a la justicia transicional que surgió a partir de la implementación del acuerdo firmado de paz que se está llevando a cabo en Colombia. Así mismo, se incluyen recomendaciones por cada sección, de forma que en total se formulan 21 recomendaciones para mejorar el sistema de justicia y la seguridad en Colombia.

<sup>1</sup> Se entiende por sistemas de justicia aquel conjunto de normas, procedimientos y órganos del poder público que en el momento de articularse tienen como finalidad resolver conflictos y materializar los derechos conforme a criterios de calidad, independencia y eficiencia. De esta manera se debería poder garantizar a los ciudadanos que acuden a esta instancia la realización de audiencias y la toma de decisiones justas, independientes, imparciales y transparentes dentro de plazos razonables (Red de Ciudades Cómo Vamos *et al.*, 2021; Salazar *et al.*, 2018).

<sup>2</sup> El sistema judicial abarca los órganos que constituyen la Rama Judicial según lo estipulado en el artículo 11 de la Ley 270, “Estatutaria de la Administración de Justicia”.

## ACCESO A LA JUSTICIA

El artículo 229 de la Constitución Política de Colombia contempla el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia y hacer valer sus derechos de manera asistida bajo los principios de accesibilidad, imparcialidad, transparencia, autonomía, independencia, equidad y celeridad. Así, el Estado debe organizar el aparato gubernamental, la estructura y el marco normativo y contar con la capacidad suficiente para garantizar plenamente este derecho (Salazar *et al.*, 2018).

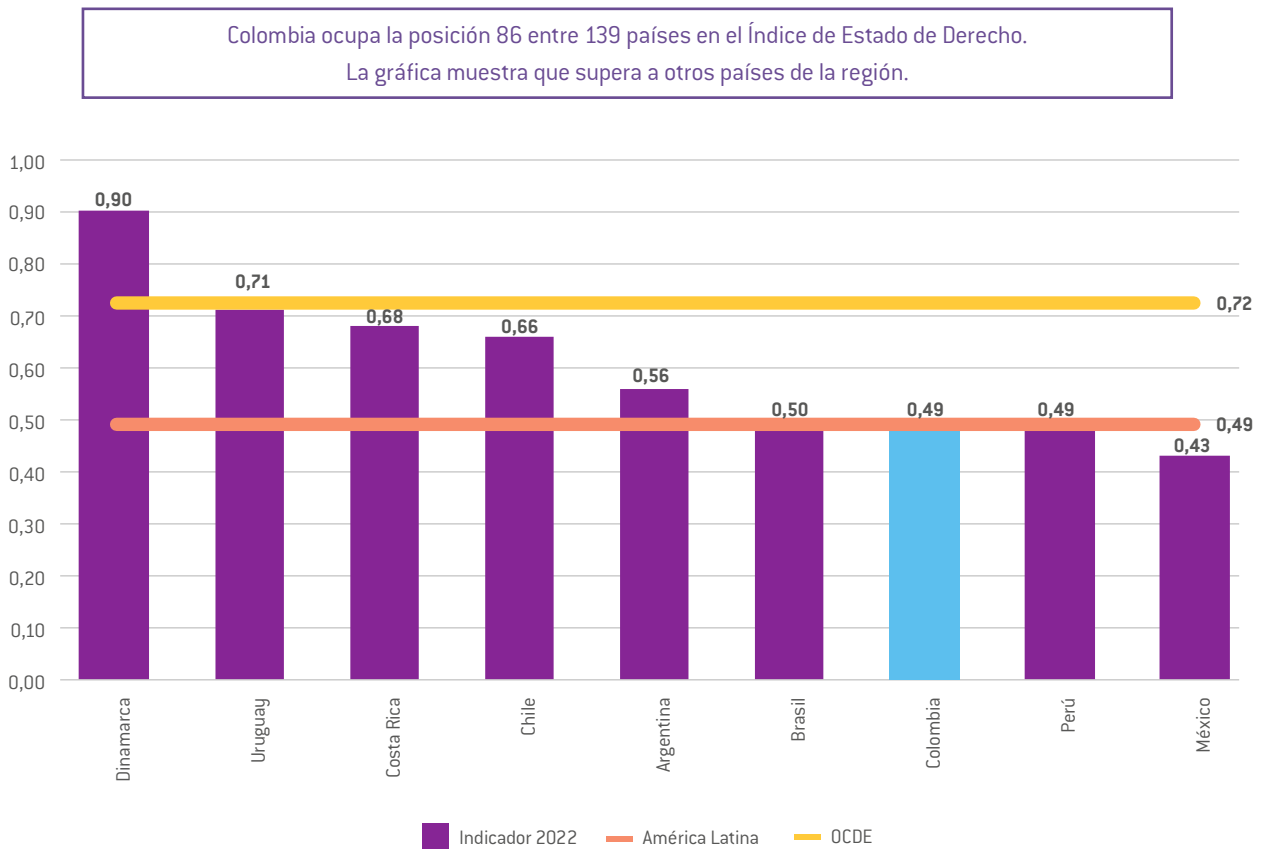
En Colombia, el acceso a la justicia se puede realizar por diferentes vías. Por una parte, se encuentran aquellos problemas justiciables que se resuelven a través de métodos de resolución de conflictos (MRC) tales como las casas de justicia, los centros de convivencia, los modelos de justicia local y rural, entre otros. Por otra parte, están los que se resuelven propiamente por la justicia formal. A lo largo de la sección se encontrará que en los dos casos existen brechas en el acceso a la justicia.

A nivel mundial, el World Justice Project realiza una medición del Índice de Estado de Derecho, que tiene como finalidad

proporcionar un panorama del Estado de derecho en 139 países. En la medición para 2022, Colombia ocupó el puesto 86 en la clasificación general, con un puntaje de 0,49, igual al puntaje de América Latina y muy por debajo del de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo promedio fue de 0,73. A nivel regional, el país se posiciona en el séptimo lugar (Gráfica 1).

En materia de acceso a la justicia, el índice mide la accesibilidad y asequibilidad de los tribunales civiles teniendo en cuenta la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a asesorías y representación legal sin ninguna dificultad para costearla. También se contempla el acceso al sistema judicial sin incurrir en tarifas irrazonables, encontrar obstáculos procesales irrazonables o experimentar barreras físicas o lingüísticas (World Justice Project, 2021). En este subfactor, Colombia se ubicó en el puesto 76 en la clasificación general, con un puntaje de 0,56, igual al registrado en el año 2019.

**Gráfica 1.** Índice de Estado de Derecho (de 0 a 1, donde 1 representa un mejor desempeño). Colombia y países de referencia, 2021.



Fuente: World Justice Project (2021).

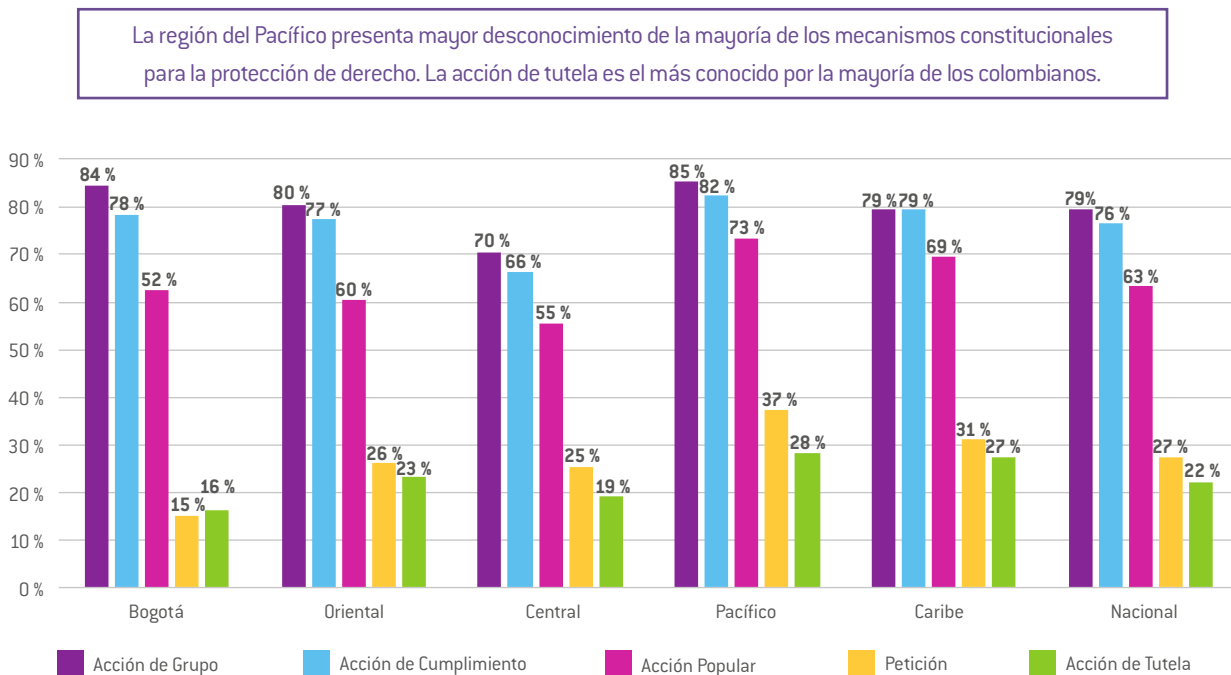
En Colombia se evidencian diversos problemas relacionados con el acceso a la justicia. Los ciudadanos, por ejemplo, presentan un elevado desconocimiento de algunos mecanismos de protección de los derechos fundamentales. Los más desconocidos a nivel nacional son la acción de grupo, la acción de cumplimiento y la acción popular, que tienen una tasa de desconocimiento del 63 %, mientras que la petición y la acción de tutela son las que menor valor registran en ese sentido, con el 22 % y el 27 % (DANE, 2022) (Gráfica 2).

Al ser la tutela el instrumento que más se utiliza, por las características de obligatoriedad y acción judicial rápida e informal para proteger los derechos fundamentales, puede generar mayor congestión al sistema judicial que sus alternativas. Según el informe al Congreso del Consejo Superior de la Judicatura (CSDJ), para el 2021 se radicaron 593.499 acciones de tutela, de las cuales, el 24 % fueron impugnadas<sup>3</sup>. Además, la tasa de iniciación de incidentes de desacato, que mide el número de trámites incidentales que se adelantan por el incumplimiento de

una orden impartida en una sentencia de tutela, fue del 41,3 %, en donde solo el 20 % se sancionaron y el 80 % se archivaron. El CSDJ (2021) reitera que el incumplimiento de las órdenes de tutela genera una vulneración de los derechos fundamentales y congestión a la administración de justicia.

Las entidades administradoras de justicia del orden local<sup>4</sup> tienen como finalidad garantizar la atención a los ciudadanos sin necesidad de acudir al sistema judicial. Para el año 2020 funcionaban alrededor de 108 casas de justicia<sup>5</sup>, donde se atendieron 353.305 solicitudes. Sin embargo, a raíz de la pandemia el acceso a estos centros conciliadores disminuyó, en ese mismo año se redujo 48 % el número de solicitudes atendidas en comparación con 2019, lo cual afecta principalmente a las mujeres ya que representan el 60 % de las solicitudes recibidas (Dejusticia, 2021). Por otro lado, aún es muy bajo el porcentaje de ciudadanos que conocen y acceden a este tipo de entidades, evidencia que se debe fortalecer su papel y dar a conocer al ciudadano las ventajas de acudir a ellas en primera instancia.

**Gráfica 2.** Desconocimiento ciudadano sobre los mecanismos constitucionales para la protección de derechos fundamentales en Colombia, 2021.



Fuente: DANE (2022).

<sup>3</sup> Un ciudadano puede impugnar una tutela cuando considere que está inconforme con la decisión del juez, y a partir del trámite se declara la nulidad o modificación del fallo.

<sup>4</sup> Comisarías de familia, inspecciones de policía y casas de justicia.

<sup>5</sup> El concepto de casa de justicia fue propuesto por Frank Sander en 1976 como un proyecto que permite articular instituciones públicas destinadas a prestar el servicio de justicia estatal a partir de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. El objetivo de estos centros es mejorar el acceso a la justicia, no a través de la cobertura, sino de la eficiencia, dado que permite reducir el litigio tradicional, así como ahorrar tiempo y dinero tanto para los juzgados como para las partes (Villegas *et al.*, 2015).

Por otro lado, según el Ministerio de Justicia y Derecho (2021), la capacidad legal ciudadana o capacidad jurídica es la facultad que permite a las personas ser sujetos de derechos y obligaciones y tomar decisiones con efectos jurídicos. En el país existe una baja capacidad de esta clase, lo que entorpece el proceso de acceso a la justicia debido a que los ciudadanos o bien desconocen las instituciones a las cuales deben acudir para resolver un conflicto, o desconfían de ellas, y en general no cuentan con los medios para llevar a cabo el proceso de denuncia.

Según Justicia Cómo Vamos (Red de Ciudades Cómo Vamos *et al.*, 2021), para el año 2018 el 51,6 % de los ciudadanos prefirió resolver sus conflictos por su propia cuenta evitando acudir a alguna entidad de orden local para estos propósitos. Entretanto, el 15,5 % acudió a una estación de Policía o Comando de Atención Inmediata (CAI); el 11,7 %, a otra entidad particular; solo el 3,5 % recurrió a una casa de justicia, y el 0,3 %, a pandillas, combos, bandas criminales, paramilitares o guerrilla. Entre las razones que explican el bajo uso de la ciudadanía de los mecanismos institucionales de resolución de conflictos, el 42,5 % indica que el sistema judicial se demora mucho en resolver los casos, el 30,5 % no confía en este, el 15 % afirma que involucra muchos trámites, el 5 % no sabe cómo acudir a él y el 2 % considera que es muy costoso.

Adicionalmente, la mayoría de los colombianos consideran que sus necesidades jurídicas<sup>6</sup> no están satisfechas. Según el DNP (2021), el 17,1 % de la población presenta al menos un problema, de los cuales el 79 % constituye una necesidad jurídica, y el 21 %, un problema justiciable<sup>7</sup>. Sin embargo, el 80,2 % considera que al acceder a la justicia su problema no se solucionó. Cabe

aclarar que los procesos relativos a problemas de consumo de producto, bien o servicio son los más efectivos dado que cerca del 37 % de las personas manifestaron estar satisfechas tras la resolución. En contraste, apenas el 7 % y el 11 % de los ciudadanos consideran que sus necesidades quedaron satisfechas en lo relacionado con el medio ambiente y el conflicto armado, respectivamente (Gráfica 3).

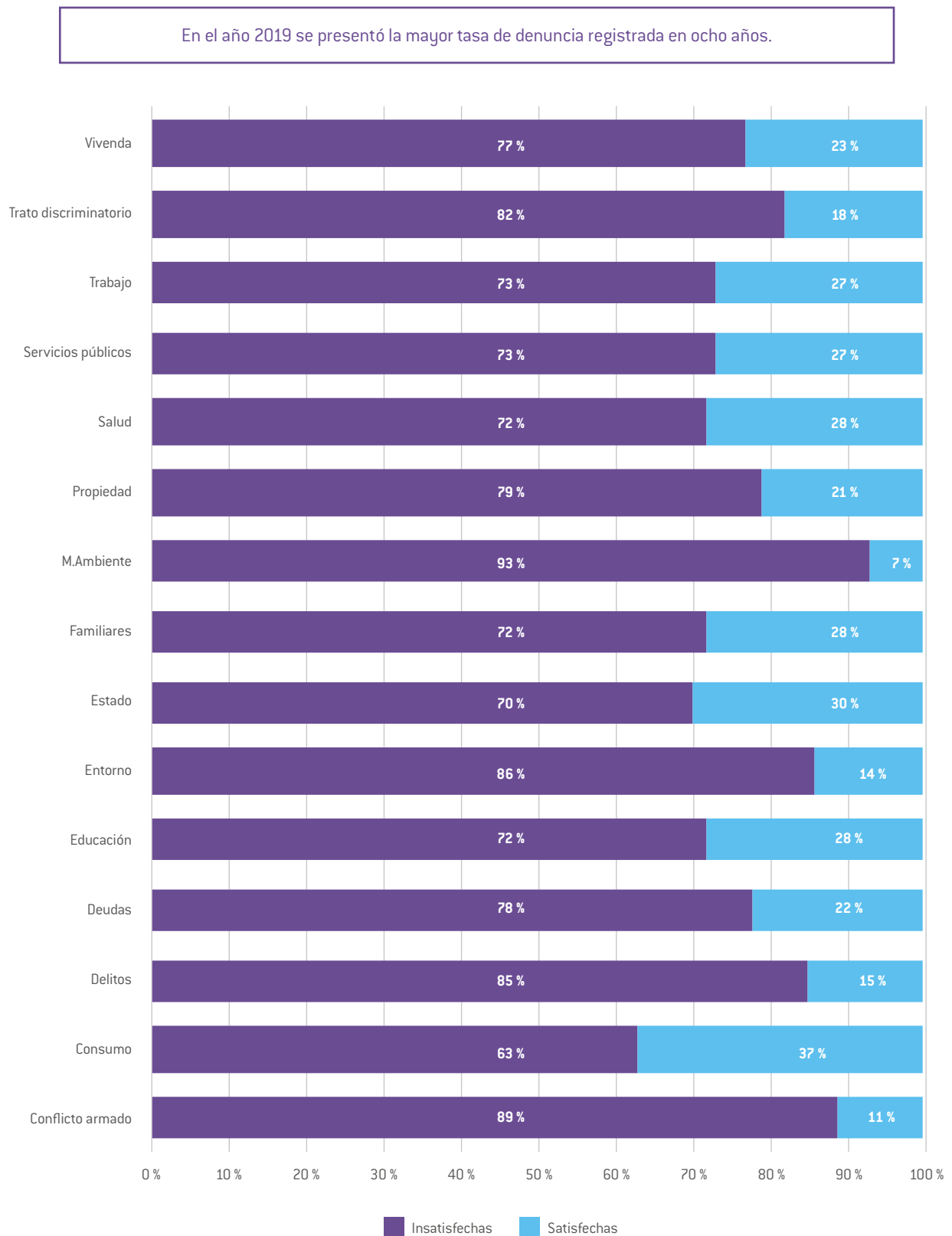
Existen brechas tecnológicas que afectan el acceso de los ciudadanos a los servicios digitales de justicia. Según Rionda *et al.* (2021), la brecha digital incluye múltiples desigualdades en el acceso a las tecnologías digitales, lo cual incide en el bienestar, el acceso a bienes y servicios y el goce efectivo de los derechos humanos. En Bogotá, el 50,3 % de los hogares tienen al menos un computador y solo el 26,8 % cuenta con suscripción a internet fijo de banda, mientras que en Guaviare, Guainía, Chocó, entre otros, no superan el 22 % de los hogares con acceso a computador y el 5% de personas con acceso a internet (Consejo Privado de Competitividad [CPC], 2021). En este sentido, los departamentos periféricos se enfrentan a barreras de acceso a la justicia no solo en la atención presencial, sino en la virtual.

Por su parte, y teniendo conocimiento de las limitaciones de estos departamentos, el Congreso de la República aprobó el Proyecto de Ley 2213, que establece la vigencia permanente del Decreto 806 de 2020. A través de este último se establece como regla general la virtualidad en las audiencias de todas las jurisdicciones del país, con excepciones en las regiones donde no se dispone de los medios tecnológicos idóneos para acceder mediante esa modalidad.

<sup>6</sup> USe tiene en cuenta la definición de necesidades jurídicas realizada por la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ, 2018) "Aquellas necesidades que tienen las personas, especialmente de escasos recursos, de hacer valer sus derechos ante el sistema de justicia, entendido este como el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, que incluye también la intervención de autoridades administrativas con competencia para resolver problemas jurídicos, y para lo cual se necesita de asesoramiento legal".

<sup>7</sup> Un problema justiciable surge de desacuerdos, disputas, conflictos o percances del entorno del individuo que afectan sus derechos o desmejoran su calidad de vida de manera palpable. Por otro lado, las necesidades jurídicas insatisfechas son causadas por una disputa, conflicto o desacuerdo, condiciones externas y del entorno que afectan los derechos del individuo o desmejoran su calidad de vida, o implican la necesidad de requerir la intervención de un tercero para solucionar el problema (DNP, 2021a).



**Gráfica 3.** Necesidades Jurídicas satisfechas e insatisfechas. Colombia, 2019.

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

## Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



**Fortalecer las herramientas de diagnóstico y evaluación de la demanda judicial.**

El acceso a la justicia se ve entorpecido cuando los ciudadanos consideran que sus problemas no se resolvieron ya que acuden a instancias extralegales para solucionarlos. Para el año 2020, el 17,1 % de la población declaró tener al menos una necesidad jurídica, aunque para el 81 % de ellos el problema no se solucionó. Cabe mencionar que el 56 % de los individuos no hicieron nada para buscar una solución, el 43 % de los declarantes acudió a una institución o particular para solucionar su necesidad, y el 2 % de los individuos tomó medios ilegales o violentos para afrontar su problema (DNP, 2021).

Contar con insumos estadísticos por territorios que permitan identificar las problemáticas a las cuales se enfrentan los ciudadanos es importante. Hace posible generar insumos que permitan focalizar los recursos humanos, presupuestales y tecnológicos, para mejorar el análisis técnico frente a las causas que reducen el

acceso a la justicia. En esta medida, el CPC recomienda que el DNP replique el ejercicio que llevó a cabo Fedesarrollo en el año 2009 que consistió en realizar una plan piloto con tres municipios priorizados para hacer acompañamiento al fortalecimiento de necesidades jurídicas satisfechas. De tal forma se evaluó, a partir de la casuística, cómo dichos territorios lograron mejorar en el índice, con miras a replicar la experiencia a otras regiones. Así mismo, se recomienda continuar con la medición de necesidades jurídicas insatisfechas manteniendo criterios estructurales homogéneos que permitan hacer comparables los estudios entre años para identificar avances o retrocesos, debido a que desde el 2016 no se realizaba esta medición. Si bien es cierto que en 2021 se publicaron los datos de la ECSC, es preciso que se aumente el nivel de desagregación territorial, se profundice en la investigación y se haga comparable con anteriores versiones.



**Difundir en los territorios la importancia de los mecanismos constitucionales para la protección de derechos fundamentales.**

Tal como se observó, el desconocimiento de los mecanismos constitucionales para la protección de derechos fundamentales es elevado, especialmente en la zona Pacífico. Se hace indispensable que las instituciones del sector justicia en el orden local realicen campañas en las diferentes regiones para que los ciuda-

danos presenten mayor apropiación de estos mecanismos y puedan acceder al sistema de justicia de manera eficiente. De igual manera, es de vital importancia que estas entidades promuevan el uso de las herramientas como LegalApp, que han adelantado esfuerzos en acercar a la ciudadanía a los mecanismos.

## EFICIENCIA

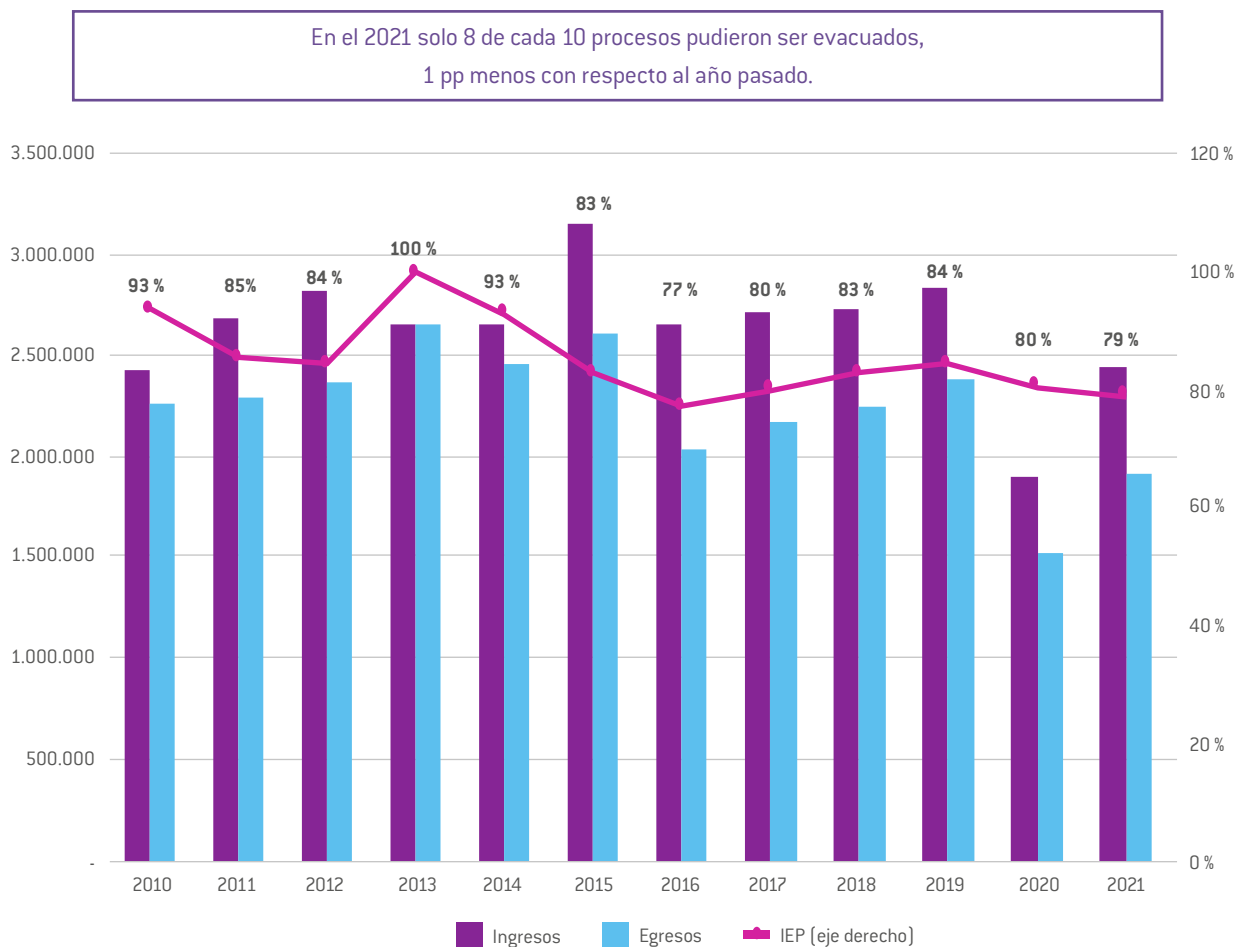
La demora en la resolución de los procesos y la falta de confianza son algunas de las razones por las cuales el 51,6 % de los ciudadanos prefieren no acceder a la justicia [Red de Ciudades Cómo Vamos *et al.*, 2021], lo cual genera incentivos perversos para que los problemas se solucionen por otras vías que distan de los canales formales como acercarse a las casas de justicia, los tribunales o juzgados. Estos fenómenos suelen atribuirse a los bajos niveles de eficiencia que presenta el sistema judicial.

Cabe anotar que se entiende como eficiencia aquellos resultados y procesos que se desarrollan en tiempos razonables, y donde las decisiones tienen tres características, como mínimo: ser creíbles, legítimas e imparciales. Esto garantiza que, mediante una buena gestión de los recursos asignados, las decisiones

sean previsibles, oportunas y ejecutables, contribuyendo a la confianza en el sistema [Salazar *et al.*, 2018].

Uno de los principales indicadores de eficiencia en la justicia se encuentra en el Índice de Evacuación Parcial (IEP) mide la proporción entre los casos que ingresan y el número de procesos resueltos en un periodo determinado. A finales de 2021, el inventario judicial colombiano fue de 2,0 millones de procesos, aproximadamente 9 % más que el año anterior. A su vez ingresaron 2,4 millones de procesos, de los cuales se evacuaron 1,9 millones. Con esto, el IEP de toda la Rama Judicial en 2021 fue del 79 %, sumando el excedente al inventario del 2021 (Gráfica 4). Desde el 2019, el IEP disminuyó en 5 puntos porcentuales (pp) [CSDJ, 2021]. En este sentido, existe un detrimento de la eficiencia del sistema de justicia que puede permear la confianza de los ciudadanos.

**Gráfica 4.** Ingresos, egresos e Índice de Evacuación Parcial de la Rama Judicial. Colombia, 2010-2021.



Fuente: CSDJ (2021). Cálculos: CPC.

De otro lado, la eficiencia de la justicia también es competencia de la Fiscalía<sup>8</sup> como ente investigador. En el 2021 ingresaron 1,2 millones de noticias criminales al Sistema Penal Acusatorio (SPOA), de las cuales se evacuaron alrededor de 1,1 millones. Es decir, de cada 100 noticias criminales que ingresaron, 91 fueron evacuadas. Analizando la caracterización de salida de noticias criminales, una parte considerable fueron archivadas (77 %) y solo un 4 % terminó en sentencia (CEJ, 2020c). Por lo tanto, existen falencias en el proceso penal por parte de la Fiscalía. La CEJ encontró evidencias que adjudican el problema, por un lado, a los sobrecargos de casos que tienen los fiscales, ya que llevan entre 300 y 400 procesos anuales, y por otro lado, la falta de recursos técnicos de los despachos, que conlleva a que los procesos se archiven por atipicidad o por imposibilidad de encontrar al sujeto activo de la acción.

La eficiencia de la justicia depende de diversos factores, entre los que suele destacar la asignación presupuestal. El CSDJ ha reiterado que los ingresos de la rama son insuficientes dado que entre el 2019 y el 2021 la participación en el Presupuesto General de la Nación (PGN) se redujo 1,58 %. En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia solicitó al Congreso de la República, mediante el Proyecto de Ley 475 de 2021, “Reforma a la Administración de la Justicia”, incrementar la participación de su presupuesto como proporción del PGN y determinar un monto fijo para mejorar los niveles de eficiencia de la Rama Judicial.

La rama suele atribuir las fallas del sistema de justicia tanto a la asignación de presupuesto como a un déficit en el número de jueces por cada 100 mil habitantes. No obstante, no hay evidencia que soporte una relación significativa entre la asignación presupuestal o el número de jueces y la eficiencia del sistema (Camacho *et al.*, 2019; CEJ, 2017). En este sentido, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF, 2020) converge al evidenciar que en el año 2020 Colombia destinaba mayores recursos al sistema judicial (1 % del producto interno bruto [PIB]), cifra superior al promedio de la OCDE (0,3 % del PIB) y de América Latina (0,6 % del PIB). A pesar de ello, los indicadores de eficiencia de inventarios procesales acumulados, tiempos procesales y distribución de las cargas de los funcionarios judiciales fueron inferiores a los de los países de referencia.

Cabe mencionarse que la reforma a la Ley 270 de 1996, con el propósito de fortalecer el acceso a la justicia, aprobó que posterior al año fiscal siguiente a la entrada en vigor de la ley, el presupuesto de gasto asignado a la Rama Judicial será equivalente al 3% del Presupuesto

de Rentas y Recursos de capital del Tesoro Nacional, lo cual, según el CSDJ, mejorará la financiación para dicha rama. Así, dado que están en un proceso de transición, han de esperarse mejoras en el servicio a la justicia ya que con la modificación a la ley casi se duplicó el ingreso a este órgano de poder.

La eficiencia de la justicia suele asociarse con la productividad de los jueces y su distribución dentro de los circuitos judiciales en el país. Por su parte, Camacho *et al.* (2019) sostienen que el número de jueces por cada 100 mil habitantes tiene una relación débil con el número de procesos evacuados. Por su parte, ANIF (2020) identificó que mejoró la productividad agregada del sistema judicial desde 1995 hasta 2017 dado que aumentó 501 ingresos de procesos por juez en Colombia y, los procesos pendientes de evacuación por juez (inventario final) descendieron 308 pp, al pasar de 644 en 1995 a 336 en 2017.

Paralelamente, el sistema de justicia presenta ineficiencias en la gestión de personal. El Índice Global de Impunidad de Colombia (Fundación Universidad de las Américas Puebla [UDLAP], 2020) encontró una asignación desproporcional en el personal de la Rama Judicial en municipios que no se correspondían con su tasa delictiva. Como resultado, algunos circuitos judiciales cuentan con una oferta de jueces insuficiente para su población.

Desde otro ángulo, los recursos tecnológicos tienen un impacto directo en la eficiencia del sistema judicial. A raíz de la pandemia y las medidas de aseguramiento como prevención de contagios, fue necesario acelerar el proceso de transformación digital, en donde dicho sistema presentaba grandes rezagos. De modo que el Estado adquirió un crédito público externo con la banca multilateral hasta por USD 100 millones, que tiene como finalidad digitalizar el sistema judicial para darles solución a las bajas productividad, eficiencia y eficacia.

Como consecuencia de lo anterior, se suscribió el documento CONPES 4024, que trabaja en tres fases. La primera se enfoca en fortalecer la institucionalidad del sistema de justicia, los servicios digitales y tecnológicos para la justicia, y el entorno y la cultura digital. La segunda y tercera fases se orientan a la escalabilidad y funcionalidad territorial del programa de transformación digital por un periodo de 12 años. De igual manera, en el artículo 41 de la Ley 270 de 1996 se delegó al CSDJ como ente encargado de implementar la digitalización de la justicia y adelantar los expedientes electrónicos para la prestación del servicio público.

<sup>8</sup> La Fiscalía General de la Nación es una entidad de la rama judicial del poder público que garantiza el derecho al acceso a la justicia de los habitantes del territorio nacional por medio de la investigación de las conductas punibles, y el ejercicio de la acción penal y de la acción de extinción del derecho de dominio, en el marco del debido proceso.

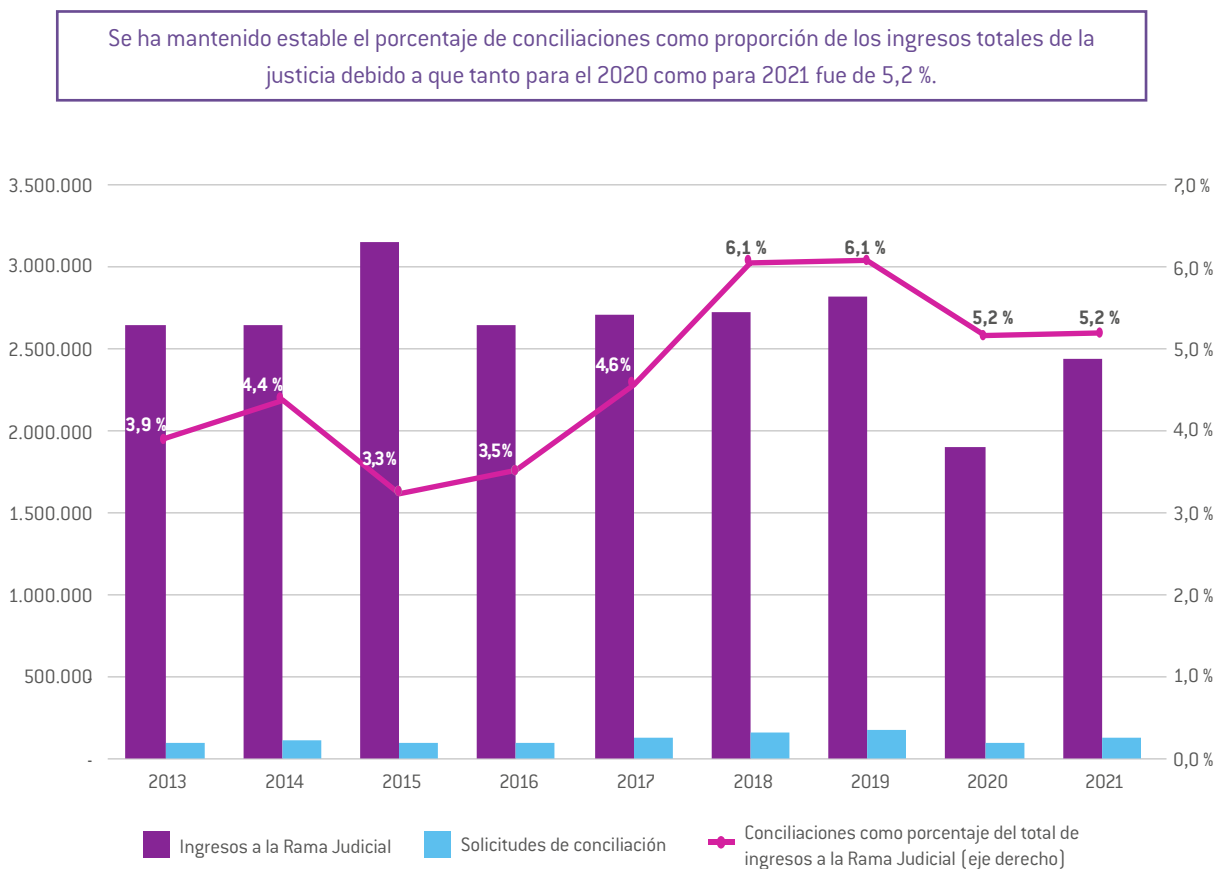
No obstante, aún existen problemas de interoperabilidad en los sistemas de información entre entidades de los órdenes judicial y ejecutivo que en ocasiones se manifiestan en elevadas tasas de impunidad y reincidencia<sup>9</sup>. Cabe aclarar que dentro del documento CONPES 4024 se aprobó avanzar en el tema; sin embargo, existen instituciones que están por fuera de este convenio tales como la Policía, la Fiscalía y Medicina Legal.

Dados los problemas que presenta el sistema judicial, los MRC se presentan como una alternativa para descongestionar la justicia y promover la eficiencia en la Rama Judicial. Dentro de dichos métodos, en la Ley 23 de 1991<sup>10</sup> se contemplan las figuras de conciliación y arbitraje, las cuales buscan que las partes involucradas resuelvan sus conflictos a través de un conciliador en derecho. El uso de este mecanismo aumentó 29 % en el 2021 con respecto al 2020, y además se redujo 0,9 pp con respecto a 2019.

Sin embargo, las conciliaciones tramitadas solo representan el 5,2 % del total de ingresos de la Rama Judicial (Gráfica 5). Igualmente, en 2021 el 63,4 % de las conciliaciones fueron resueltas en un periodo menor a tres meses, y además, como resultado del trámite de conciliación ante el Ministerio de Justicia y Derecho, el 44 % terminaron en actas de conciliación total; el 19 %, en constancia de no acuerdo, y 14 %, en constancia de inasistencia (Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición [SICAAC], 2022).

Los MRC permiten acceder a la justicia bajo tiempos procesales más rápidos y costos más reducidos tanto para el sistema de justicia como para los ciudadanos. Por esta razón, es fundamental ampliar el conocimiento de estos Métodos de Resolución de Conflictos para mejorar el acceso y la eficiencia del sistema de justicia.

**Gráfica 5.** Conciliaciones extrajudiciales (en derecho y en equidad) tramitadas respecto a ingresos totales a la Rama Judicial. Colombia, 2013-2021.



Fuente: CSDJ (2021). SICAAC (2022). Cálculos CPC.

<sup>9</sup> Se abordará a profundidad en el apartado de seguridad ciudadana.

<sup>10</sup> Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los despachos judiciales y se dictan otras disposiciones.

## Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



**Promover el uso de MRC y su implementación virtual.**

Los MRC solo representan el 5,2 % de los ingresos al sistema judicial (ver Gráfica 4, en la sección de eficiencia), a pesar de que existen suficientes evidencias que demuestran el impacto positivo de esta clase de mecanismos en la reducción de tiempos y costos para el trámite de conflictos, así como en la descongestión judicial. Debido a 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

en el uso de los MRC, y en todas las entidades que velen por la eficiencia de la justicia, incluidas las privadas.

2. Hacer extensivo el margen de acción de MRC a los conflictos de baja cuantía o delitos leves antes de proceder a canales legales más rigurosos.
3. Implementar un sistema estructurado de conciliación virtual, tal como el portal *Online Dispute Resolution* de la Unión Europea, para facilitar la prestación de los servicios de conciliación a través de medios virtuales.



**Adelantar un nuevo estudio de costos y tiempos procesales.**

La última medición de costos y tiempos procesales que se realizó en Colombia data del año 2016. Esta información es de gran relevancia para determinar la eficiencia y la productividad del sistema de justicia y permite realizar seguimiento y evaluación del desempeño de la justicia. El sistema judicial, 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, así como por la expedición del documento

CONPES de justicia digital. Por ende, resulta indispensable contar con un estudio que permita medir el impacto en la eficiencia en la justicia a partir de estas medidas.


El CPC recomienda que el CSDJ actualice el estudio en mención y lo realice 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 se publiquen los microdatos anonimizados bajo estándares de accesibilidad y calidad de la información.



**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 por consolidar sistemas de información específicos, sobre todo aquellos consagrados en el Plan Estratégico de Transformación Digital (PETD) 2021-2025. No obstante, los sistemas de información del sector justicia están dispersos en las entidades que conforman la rama, lo cual dificulta la construcción de indicadores estadísticos en la rama y el diseño e implementación de políticas públicas. De hecho, entre el CSDJ, la Fiscalía General de la Nación (FGN) y el Instituto Nacional de Medicina Legal se cuentan más de 13 sistemas de información.

Ahora bien, la reforma a la justicia, que se encuentra en control constitucional, en el parágrafo 2 del artículo 107 de la Ley 270 de 1996 menciona la interoperabilidad de sistemas como un objetivo delegado al Ministerio de Justicia. 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 de forma que obedezca a criterios de estandarización de conceptos para el cálculo y la publicación de la información de manera abierta.

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

Actualmente, los jueces deben cumplir no solo con sus funciones jurisprudenciales, sino también con labores administrativas, lo cual afecta de forma negativa la eficiencia de la justicia representada en la congestión de procesos. 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 logren focalizar su tiempo en la resolución de los procesos, mientras que las funciones administrativas sean delegadas a un profesional en el tema.

En términos de eficiencia, la implementación de este modelo tiene un impacto directo sobre la productividad de los jueces dado que les permite enfocarse en las tareas más específicas en los

procesos jurídicos. Tal como reporta Vargas (2006), algunos países como Costa Rica, Perú, Paraguay y Chile adoptaron modelos de gestión 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 la implementación de modelos de gestión en los despachos, oficinas de apoyo, centros de servicios judiciales y administrativos, aún no hay claridad acerca del tipo de modelo de gestión que se utilizará, tampoco profundiza en la reglamentación de estos. En consecuencia, el CPC insiste en esta recomendación.

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

Durante la pandemia se concretaron avances significativos con la expedición de los decretos 896 y 491 de 2020, que permitieron avanzar en la operación de la justicia a través de la digitalización, más aún en el 2022 cuando se extendió la vigencia del Decreto 806 de 2020 como regla general. Impacta positivamente al sistema dado que garantiza el acceso por medio de plataformas digitales y permite avanzar hacia la digitalización de esta. De igual manera, con la reforma a la justicia se ha fortalecido la digitalización de esta para facilitar las diligencias jurídicas a través de medios digitales.

Sumado a lo anterior, la aprobación de los documentos CONPES 3975<sup>11</sup> y 4024<sup>12</sup> comprometen acciones y recursos para la implementación de herramientas digitales para la justicia, incluido el expediente electrónico. En la misma línea, se han desarrollado otras estrategias de digitalización como el sistema SAMAI, la herramienta Prometea<sup>13</sup>, el software Justicia XXI y la herramienta Prisma<sup>14</sup>, para responder a la digitalización del sistema judicial como un pilar necesario para la eficiencia y calidad de este. Sin embargo, uno de cada cuatro despachos judiciales del país gestiona sus procesos de manera manual (CEJ, 2021b).

La Rama Judicial dio a conocer su iniciativa denominada Sistema Único de Gestión Judicial, en donde se tiene como fin digitalizar el sistema de justicia a partir del funcionamiento del expediente electrónico, la estandarización de los procesos administrativos en los despachos judiciales, la interoperabilidad de los sistemas de información y la implementación de autenticidad o verificación de identidad a través de la firma electrónica, así como de analítica predictiva (Rama Judicial, 2022). En esta misma línea, y entendiendo que es un proceso de transición para la rama, se reitera la recomendación de acelerar la puesta en marcha del expediente de justicia digital, que también está en línea con el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018, el Plan Decenal de Justicia 2017-2027 y el Plan Estratégico de Transformación Digital (PETD) 2021-2025.

Para que sea más efectivo el sistema único de gestión jurídica, el CPC recomienda buscar sinergias entre las iniciativas de digitalización en curso que llevan las diferentes entidades de la justicia con el fin de optimizar recursos. Esta herramienta redundará en la eficiencia del sistema al facilitar la consulta en línea y el seguimiento de los casos, además de significar ahorros en tiempos de archivo y gestión documental.

<sup>11</sup> Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial.

<sup>12</sup> Concepto favorable para contratar crédito público con banca multilateral para la transformación digital de la justicia.

<sup>13</sup> Herramienta basada en inteligencia artificial para la selección de revisión de tutelas por parte de la Corte Constitucional.

<sup>14</sup> Es un modelo de aprendizaje supervisado por medio del cual se predice la probabilidad de reincidencia a través del análisis de patrones de criminalidad y otras variables de probabilidad (FGN, 2019).



**Fortalecer las herramientas de diagnóstico y evaluación de la oferta judicial.**

Para determinar las dificultades que presenta la oferta de justicia para operar, es necesario contar con datos actualizados, abiertos, periódicos y desagregados por territorios que permitan monitorear la eficiencia de la oferta del servicio, y además que sean de utilidad para desarrollar políticas públicas que mejoren la justicia bajo evidencia sólida. En este sentido, el

CPC 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 números de ingresos. Se calcula que esta brecha puede ser hasta de 11 veces más casos por juez en los circuitos con mayor congestión (Camacho *et al.*, 2019).



**Realizar una depuración normativa y legal.**

El Ministerio de Justicia llevó a cabo, mediante la Ley 199 de 2018, una reducción del acervo regulatorio, cuyo objetivo fue depurar 10.667 leyes de acuerdo con seis criterios: (1) obsolescencia, (2) cambio de régimen constitucional, (3) derogatoria orgánica (normas por fuera del sistema jurídico actual debido a la expedición de una nueva norma que regula la materia íntegramente), (4) no adopción como legislación permanente (nor-

mas expedidas durante estados de excepción que no fueron adoptadas como legislación permanente), (5) objeto agotado, y (6) vigencia temporal. El CPC destaca esta propuesta ya que considera que existe un marco normativo que puede llegar a tener una proporción elevada de leyes obsoletas. Por este motivo, invita a que el Ministerio de Justicia continúe coordinando estos procesos de depuración normativa.





## CALIDAD

La calidad de las decisiones de los jueces afecta al sistema judicial y está relacionada con el acceso a la justicia en la medida en que, si una persona considera que sus necesidades jurídicas no fueron resueltas por vía legal, aún cuando la sentencia puede estar ajustada a derecho, preferirá, en una próxima ocasión, no acceder a esta y solucionar sus problemas por mano propia. A esto se suma el hecho de que en la calidad de las decisiones puede desembocar en congestiones procesales porque, de no resolver el conflicto, seguirá existiendo, lo que en últimas incide en la credibilidad del sistema de justicia.

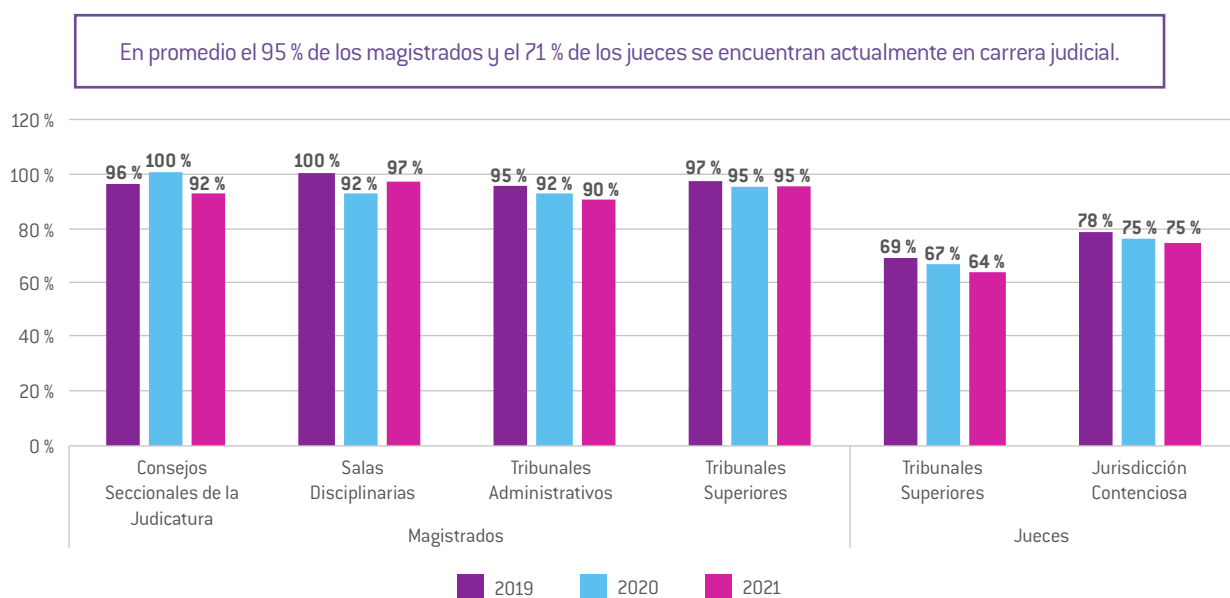
Es preciso contar con jueces y magistrados que emitan fallos imparciales, independientes y de calidad. La independencia judicial, entendida como la ausencia de cooptación por parte de grupos económicos o de poder, es una condición necesaria para que se garanticen la propiedad privada y el cumplimiento imparcial de los contratos de manera que contribuyan al crecimiento económico y a la estabilidad política (Feld y Voigt, 2003; Tommasi *et al.*, 2002). En la última versión del Índice Global de Competitividad, donde incluyen a Colombia en la medición, el indicador de independencia judicial, que se construye a partir de la encuesta a expertos y empresarios, deja notar que el país presenta oportunidades de mejora en reducir la influencia de miembros del Congreso, individuos o empresas en el sistema judicial, debido a que ocupó el puesto 111 entre 141 países. Solo Argentina y Perú tienen una percepción más desfavorable en la independencia judicial (WEF, 2019).

La calidad de la justicia se relaciona directamente con la calidad del

talento humano que trabaja en la rama y se fortalece por medio de la profesionalización de este. El régimen de carrera judicial tiene como principio vincular a los jueces y magistrados a partir de procesos meritocráticos de elección, con el fin de permitir su estabilidad laboral y la independencia de las decisiones (CEJ, 2020a). En el año 2021, entre el 90 % y el 97 % de los magistrados del CSDJ, las salas disciplinarias, los tribunales administrativos y los tribunales superiores pertenecen a la carrera judicial, mientras que este número es de 65 % para los jueces de la jurisdicción ordinaria y del 75 % en la jurisdicción contenciosa (Gráfica 6). Cabe resaltar que para el año 2021 se observa una reducción de la participación de magistrados y jueces en la carrera judicial en todas las instituciones del sistema, excepto las salas disciplinarias.

De igual manera, la calidad de la justicia también se relaciona con la formación universitaria de los profesionales que usualmente conforman la Rama Judicial. Se evidencia que en los últimos años ha aumentado la oferta de programas en derecho, al igual que el número de graduados (CEJ, 2017). Sin embargo, este incremento en cantidad no se relaciona directamente con calidad. Para el año 2021 existían 195 programas activos de pregrado en Derecho, de los cuales apenas 46 (23,5 %) contaban con acreditación de alta calidad (Ministerio de Educación, 2020). Llama la atención que, según el CEJ (2019a), cada ocho días un abogado pierde la tarjeta profesional, un fenómeno que desde la academia relacionan con la formación de los abogados, enfatizando que en algunas universidades no se ha profundizado en la dimensión ética y en el ejercicio de la profesión.

**Gráfica 6.** Cobertura del régimen de carrera judicial (%). Colombia, 2019-2021.



Fuente: CSDJ (2021). Cálculos: CPC.

## Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



**Mejorar la formación de los jueces.**

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

1. 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.
2. Fortalecer la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla otorgándole mayor capacidad, autonomía y presupuesto, es-

pecialmente para identificar temas de coyuntura que requieran capacitación, como por ejemplo los relacionados con 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 la oferta de formación a través de mecanismos virtuales, así como la capacitación en herramientas TIC en la prestación del servicio de justicia.



**Reforzar el régimen de carrera judicial.**

La Sentencia C-713 de 2008 de la Corte Constitucional estableció el uso obligatorio de las listas de elegibles para el nombramiento de jueces. Aunque se ha avanzado en la cobertura del régimen de carrera judicial, todavía existen oportunidades de mejora, especialmente en las jurisdicciones ordinaria y contenciosa, en donde la

cobertura alcanza el 65 % y el 75 % respectivamente. Por esta razón, desde el CPC se recomienda, además de revisar el sistema de evaluación de desempeño de los funcionarios de carrera, poner a disposición y consideración del público los resultados de las evaluaciones, con el fin de ajustar la permanencia de los funcionarios.



**Reducir el número de jueces en provisionalidad.**

La provisionalidad en el sistema de justicia tiene implicaciones en la calidad de las decisiones de los jueces y la credibilidad de estos. Los jueces provisionales pueden quedar en deuda con quienes los nombraron, sumado al hecho de que la mayoría ha demorado bastante tiempo en dicha calidad de provisional, que

suele exigir hacer la carrera judicial sin aprobar el concurso de méritos (Dejusticia, 2019). Por lo tanto, el CPC recomienda mejorar la celeridad de los concursos de méritos de la Rama Judicial y ampliar los jueces de propiedad para que no existan esta serie de problemas que afectan al sistema de justicia en general.

## CREDIBILIDAD

El Estado de derecho es legítimo siempre y cuando sus instituciones, reglas de acceso y ejercicio de poder estatal también lo sean. En este contexto, los ciudadanos confían en las instituciones y acuden a ellas para solucionar eficientemente sus conflictos debido a que tienen la certeza de que, conforme con la ley, recibirán una atención igualitaria, justa y correcta (Mazzuca, 2012; Montero *et al.*, 2008). Colombia, sin embargo, está atravesando una crisis de legitimidad institucional que incide en los problemas de acceso, eficiencia, calidad de la justicia, y distorsiona las decisiones de los ciudadanos para acceder a los mecanismos de resolución de conflictos. Este escenario se ve afectado por la percepción de la corrupción, la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones, la tasa de impunidad por vencimiento de términos, entre otros factores.

La percepción de la corrupción, que en ocasiones se ve castigada por la incompetencia o los fracasos naturales en los procesos públicos<sup>15</sup>, ha minado la credibilidad de las instituciones a tal punto que cerca de la mitad de la población se siente muy insatisfecha con la democracia en Colombia (DANE, 2021). Según la encuesta Gallup Poll de abril de 2022, seis de cada diez ciudadanos tienen una opinión desfavorable del sistema judicial colombiano, cifra que solo superan el Congreso (siete de cada diez) y los partidos políticos (ocho de cada diez). En este sentido, los funcionarios del Estado atraviesan una crisis de legitimidad que afecta el fin mismo de estas instituciones.

Cabe aclarar que parte de esta crisis se debe a que pueden existir niveles de soborno en los funcionarios del Poder Legislativo. En la medición del Índice de Estado de Derecho (World Justice Project, 2021), Colombia registra su peor desempeño tanto a nivel global como al regional en tres factores: (1) ausencia de corrupción, (2) justicia criminal, y (3) orden y seguridad. En el primer factor, el país ocupa el puesto 22 de 32 países a nivel regional, siendo los funcionarios del Poder Legislativo los más propensos a aceptar sobornos y otros incentivos a cambio de favores políticos, según lo refleja el puntaje obtenido, de 0,10 sobre 1, muy

por debajo del promedio de América Latina y el Caribe. En cuanto a los funcionarios del Poder Judicial, la Policía y las Fuerzas Armadas obtuvieron puntajes de 0,53 y 0,52, respectivamente.

En este sentido, parte de la percepción de corrupción permea la confianza de los ciudadanos, lo que ha provocado que en los últimos años la credibilidad del sistema judicial esté en detrimento. La Encuesta de Cultura Política (ECP) del DANE (2022) revela que el 53,5 % de los colombianos no confían en los jueces y magistrados; el Congreso de la República y los partidos políticos superan este porcentaje, mientras que por debajo se encuentran las Fuerzas Armadas, la Defensoría del Pueblo, la FGN y la Presidencia de la República (Gráfica 7). Si bien se esperaría que con la gestión del sistema judicial en la pandemia la credibilidad mejorara, lo cierto es que la percepción ciudadana se deterioró según lo indica un aumento de alrededor de 3 pp desde el año 2019. Esta baja confianza puede ser causa de que los ciudadanos no solucionan sus necesidades jurídicas ya que perciben que existe demora en la resolución de procesos y/o elevadas tasas de impunidad por vencimiento de términos.

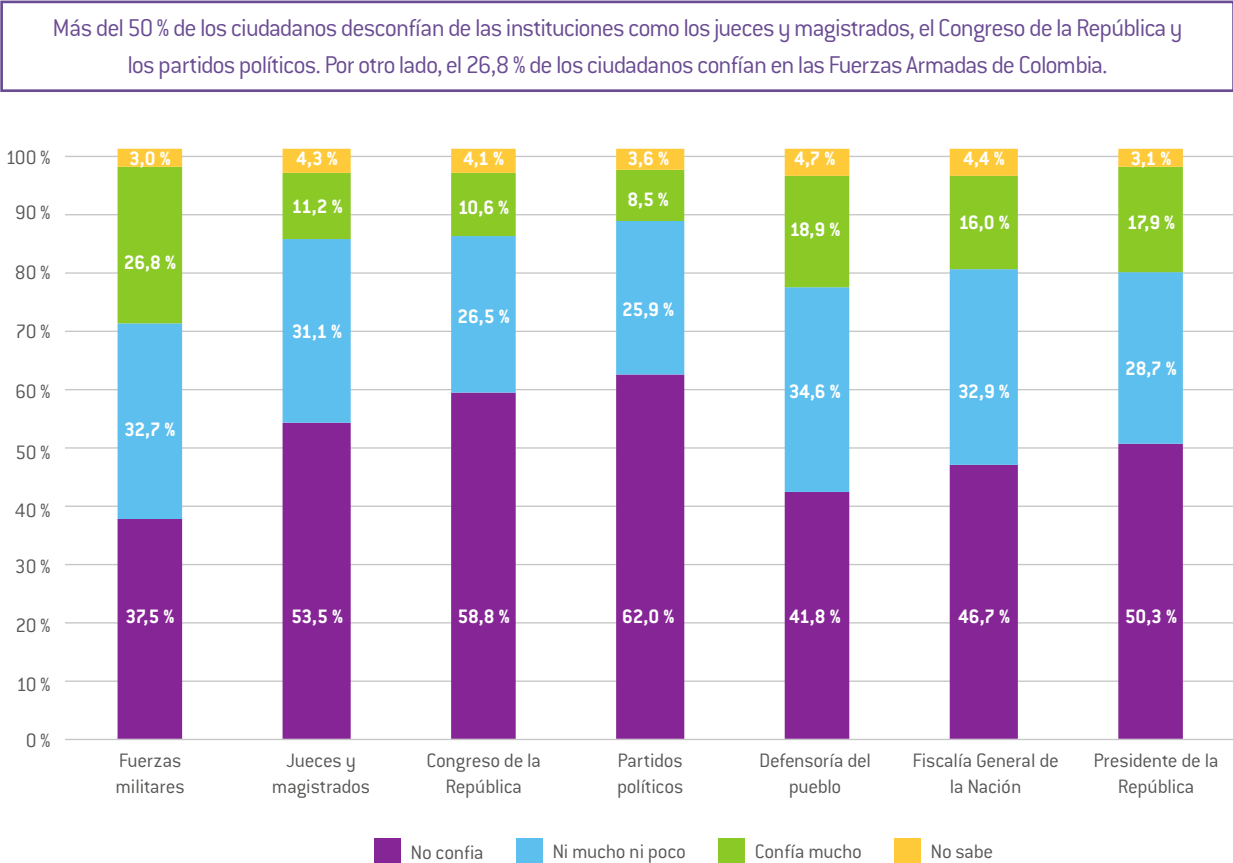
La falta de credibilidad en el sistema judicial también se debe a factores como la baja eficiencia, la calidad de las decisiones y las barreras de acceso a la justicia, que suelen trasladarse a círculos de violencia e inseguridad ciudadana<sup>16</sup>. A nivel nacional, el 72,5 % de personas no denunció el delito ante ninguna autoridad competente, el 69,8 % en cabecera y el 86,1 % en centro poblado y rural disperso. Entre las razones por las cuales no lo hicieron se encuentra que un segmento de la población considera que las autoridades no actúan eficazmente en los delitos de hurto a personas (49,9 %), hurto a residencias (44,6 %), hurto a vehículos (43,4 %) y hurto de ganado (40,5 %) (DANE, 2021). Un estudio más reciente, a su vez, indica que el 16,2 % de los colombianos fueron víctimas de delitos menores<sup>17</sup>, pero seis de cada diez personas en zona urbana y cinco de cada diez en rural no denunciaron (Invamer, 2022).

<sup>15</sup> Con el tiempo se debe separar lo que se entiende como corrupción de la falta de planeación e incompetencia. En el capítulo de eficiencia del Estado se comentan algunos de los incentivos que se pueden trastocar por el tipo de entorno de control que se ha construido y por la contaminación que se tiene de confundir todos los problemas con corrupción aun cuando en ocasiones pueden ser fracasos.

<sup>16</sup> Se detallarán con mayor rigurosidad en los siguientes apartados.

<sup>17</sup> Hurto, atraco, cosquilleo, raponazo, fraude, engaño, paseo millonario, etc. (Invamer, 2022).

**Gráfica 7.** Percepción ciudadana de las instituciones del Estado. Colombia, 2021.



Fuente: DANE (2021).

Asimismo, la falta de seguridad jurídica<sup>18</sup> mina la credibilidad, aumenta la incertidumbre sobre el sistema judicial y distorsiona las decisiones de los inversionistas. Según la CEJ, este fenómeno está explicado por la existencia nula 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).

Al respecto, cabe mencionar que, si bien la acción de tutela ha representado un avance para el acceso a la justicia, siendo uno de los instrumentos más conocidos y empleados para la protección de derechos fundamentales<sup>19</sup>, su uso desaforado impacta negativamente sobre la eficiencia del sistema de justicia, la estabilidad jurídica y la sostenibilidad fiscal. Tal es el caso del mal uso de la denominada “tutela contra sentencias (TCS)” que en ocasiones

los litigantes, en su afán de ganar los procesos, la emplean como recurso extremo de última instancia. Las sentencias proferidas por los juzgados han generado disputas entre altas corporaciones, que en términos populares se conoce como los “choques de trenes” (Dejusticia, 2016).

De igual manera, en el estudio *Importancia de la seguridad jurídica para el crecimiento y la inversión*, llevado a cabo por la ANDI (2018), se encontró que para el año 2018 tres de cuatro empresas en Colombia se han ajustado a cambios normativos en periodos cortos, y se estimó que, a raíz de la incertidumbre jurídica, el 27,8 % de empresarios vio afectado el nivel de producción y optó por proteger sus inversiones. El problema fundamental radica en que esta situación alimenta la ineficiencia y corrupción de las instituciones del sector, aumenta la desconfianza del ciudadano en el sistema y ahuyenta a los inversionistas extranjeros.

<sup>18</sup> La seguridad jurídica se entiende como la confianza en las normas que expide el Estado y su aplicación práctica a cargo de autoridades legítimas que se rigen por parámetros de equidad, igualdad, uniformidad, coherencia y estabilidad.

<sup>19</sup> Véase la sección de acceso a la justicia.

## Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



**Fortalecer la revelación de información de la Rama Judicial.**

La credibilidad de las instituciones depende de que las personas tengan las herramientas suficientes para realizar un seguimiento de la gestión que realizan las instituciones pertenecientes al sistema judicial. Si bien es cierto que la Rama Judicial ha realizado esfuerzos para adoptar buenas prácticas en materia de rendición de cuentas<sup>20</sup>, aún existen oportunidades de mejora ya que no se ha logrado solventar el problema de credibilidad por la baja participación de la ciudadanía. Se reitera en la necesidad de articular esfuerzos por implementar ejercicios que fortalezcan la transparencia y justicia abierta, tales como:

- Incentivar el acceso público a hojas de vida detalladas de magistrados, sus declaraciones de renta, su participación en sociedades y conflictos de interés<sup>21</sup>.
- 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.
- Involucrar a los ciudadanos en la evaluación del desempeño de la Rama Judicial (OCDE, 2016).
- Facilitar el acceso y la publicación del historial de rendiciones de cuentas realizadas por la Rama Judicial.



**Modernizar, consolidar y dar independencia al 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, el CPC hace énfasis en implementar tres recomendaciones que mejorarán aún más el SNEJ y fortalecerán la veeduría y el control social por parte de la ciudadanía para mejorar la credibilidad que ha perdido el sistema judicial:

1. Optimizar los sistemas y los 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 *et al.*, 2019).
2. Delegar la administración del SNEJ al DANE<sup>22</sup> 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 la comparación de 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 en el reporte mejora el diseño y el seguimiento de políticas públicas para la justicia, sin la generación de sesgos.

<sup>20</sup> Por ejemplo, el Consejo de Estado mejoró la rendición de cuentas a partir de su compromiso con el Cuarto Plan de Acción Nacional 2020-2022 de la Alianza Gobierno Abierto, relacionado con el desarrollo de herramientas tecnológicas para la rendición de cuentas.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

   **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. Así, algunos indicadores están disponibles en el informe al Congreso del CSDJ; otros, en el informe del Ministerio de Justicia, mientras que otros se deben solicitar vía derecho de petición, como pasa con el CEJ. A su vez, en muchas ocasiones, al consultar la información hay fallas que se derivan de la falta de actualización o inexistencia de los datos. Por esta razón, existen limitaciones que dificultan el seguimiento y el estudio al desempeño de la rama por parte de esta misma, organizaciones no gubernamentales, academia y sector privado.

Se recomienda incluir mejoras en el sistema Siglo XXI de la Rama Judicial dado que allí se registran todas las actuaciones y se suben las decisiones de fondo de los despachos. Es indispensable consolidarlo como un sistema estructural de reporte y consulta de la información de todos los órganos que conforman el sistema judicial. De igual manera, se enfatiza en la importancia de 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

   **Fortalecer y promover el uso de la figura de incidente de impacto fiscal (IIF).**

El Acto Legislativo 003 de 2011 reformó el artículo 334 de la Constitución Política en lo concerniente a la dirección económica por parte del Estado, incluyendo la sostenibilidad fiscal como principio orientador de las ramas y órganos del poder público. Así mismo se introdujo la figura de incidente de impacto fiscal (IIF), que le permite al procurador general de la Nación o a los ministros de gobierno invocar ese criterio para entrar a modular el impacto fiscal de las sentencias judiciales de cualquiera de las máximas corporaciones. Posteriormente, la Ley 1965 de 2013 reguló este instrumento y sus alcances.

A pesar de que este mecanismo ha permitido la articulación entre el Gobierno y la Rama Judicial, no se ha fortalecido ni promovido su uso<sup>23</sup>. Es por eso que el CPC se adhiere a la propuesta desarrollada por la Comisión de Gasto y la Inversión Pública (2017) para reformar la Ley

1965 de 2013 incluyendo aspectos como: (1) procedencia del IIF en los diferentes Gobiernos locales o nacional; (2) posibilidad de invocar el IIF contra sentencias de segunda instancia proferidas por los tribunales; (3) la consideración de los fallos no solo desde la cuantía, sino como precedentes judiciales para futuros casos, y (4) que se promueva la expedición de una ley estatutaria que regule el IIF para las providencias proferidas dentro de los procesos de tutela.

Para el seguimiento de esta recomendación, es preciso que se publiquen estadísticas sobre el uso y los resultados del IIF. El CPC insiste en que estos datos se deben integrar en principio al informe al Congreso presentado por el CSDJ y posteriormente al SNEJ. Asimismo, 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.

   **Determinar la procedencia de tutelas contra sentencias judiciales y promover la publicación de sus estadísticas.**

La acción de tutela es el mecanismo de acceso a la justicia más conocido por los ciudadanos (ver sección demanda de la justicia), lo cual ha conllevado a que su uso sea tergiversado a tal punto que se lleva a última instancia como recurso de los litigantes para ganar un proceso, lo cual no solo afecta la finalidad de la tutela, sino que congestiona la justicia (Botero *et al.*, 2006). Desde el CPC se ha insistido en que se realice una regulación en dos sentidos: la unificación de jurisprudencias y criterios, y en aspectos como la competencia o caducidad de estos mecanismos.

Tal como lo menciona Dejusticia (2006), realizar una la regulación vía ley estatutaria genera mejores incentivos en la medida en que no provoca traumatismos y disensos dispendiosos en comparación con un proyecto de reforma constitucional, a la vez que facilita su implementación. También, al igual que el CEJ, es fundamental que el CSDJ divulgue las cifras desagregadas sobre la acción de tutela contra sentencias para que, desde la academia, el sector público y el privado se realicen estudios que permitan identificar los abusos del derecho por parte de los litigantes o errores judiciales que se llevan a cabo mediante el proceso, con el fin de encontrar oportunidades de mejora en este ámbito.

<sup>23</sup> No hay estadísticas oficiales del uso del IIF que permitan diagnosticar y evaluar el desempeño de este mecanismo.

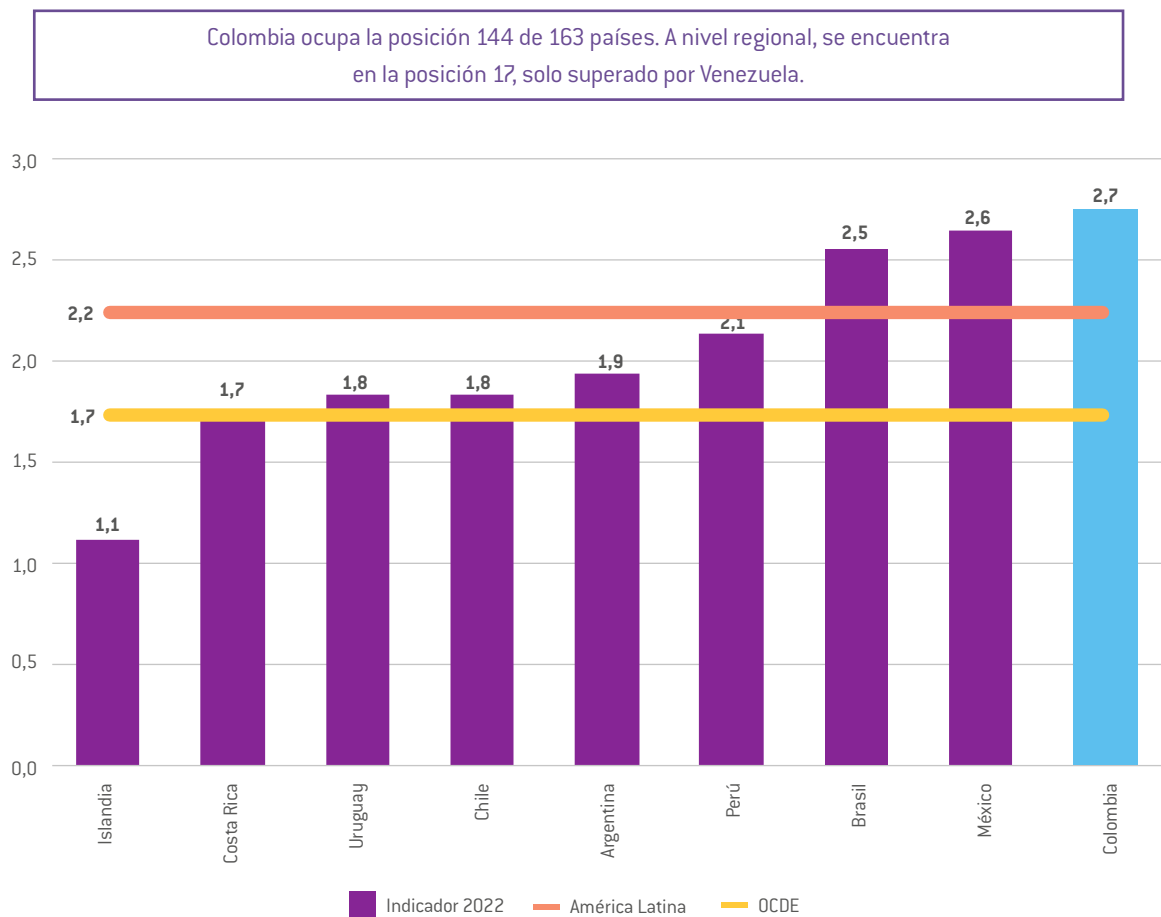
## SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana se ve afectada por las elevadas tasas de impunidad en los delitos relacionados con hurtos, homicidios, extorsión y afectación a la integridad de las personas, que generan una percepción de inseguridad en las ciudades. Además, también afectan los niveles de reincidencia, ya que existen territorios donde la pobreza, la desigualdad de los ingresos, el desempleo y la falta de políticas claras son visibles.

El bienestar de los ciudadanos se ve impactado dado que estas problemáticas inciden directamente en las decisiones de inversión de las empresas y de consumo de los hogares. Como es previsible, cuando impera un ambiente de inseguridad en materia de delincuencia, hurto y violencia, se incrementan los costos de las empresas. De tal forma que se resultan aplazando o cancelando los planes de inversión en los territorios, lo cual deriva en una pérdida de competitividad y afecta el crecimiento económico de mediano y largo plazo (López, 2011; Soria, 2017).

El Institute for Economics & Peace (2022) 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 2022, Colombia ocupó el puesto 144 en la clasificación general con un puntaje de 2,73, peor que el promedio general de América Latina (2,15) y que el de la OCDE (1,66). El país se encuentra en la posición 17 a nivel regional, solo superada por Venezuela (Gráfica 8). A su vez, cabe resaltar que Colombia es uno de los diez países más afectados por la violencia a nivel mundial cuando se evalúa el costo económico de esta, que asciende aproximadamente al 25,9 % del PIB, un porcentaje muy elevado en comparación con los países más pacíficos, donde estos costos representan el 3,6 % del PIB.

**Gráfica 8.** Índice Global de Paz (de 1 a 5, donde 1 representa el mejor desempeño). Colombia y países de referencia, 2022.



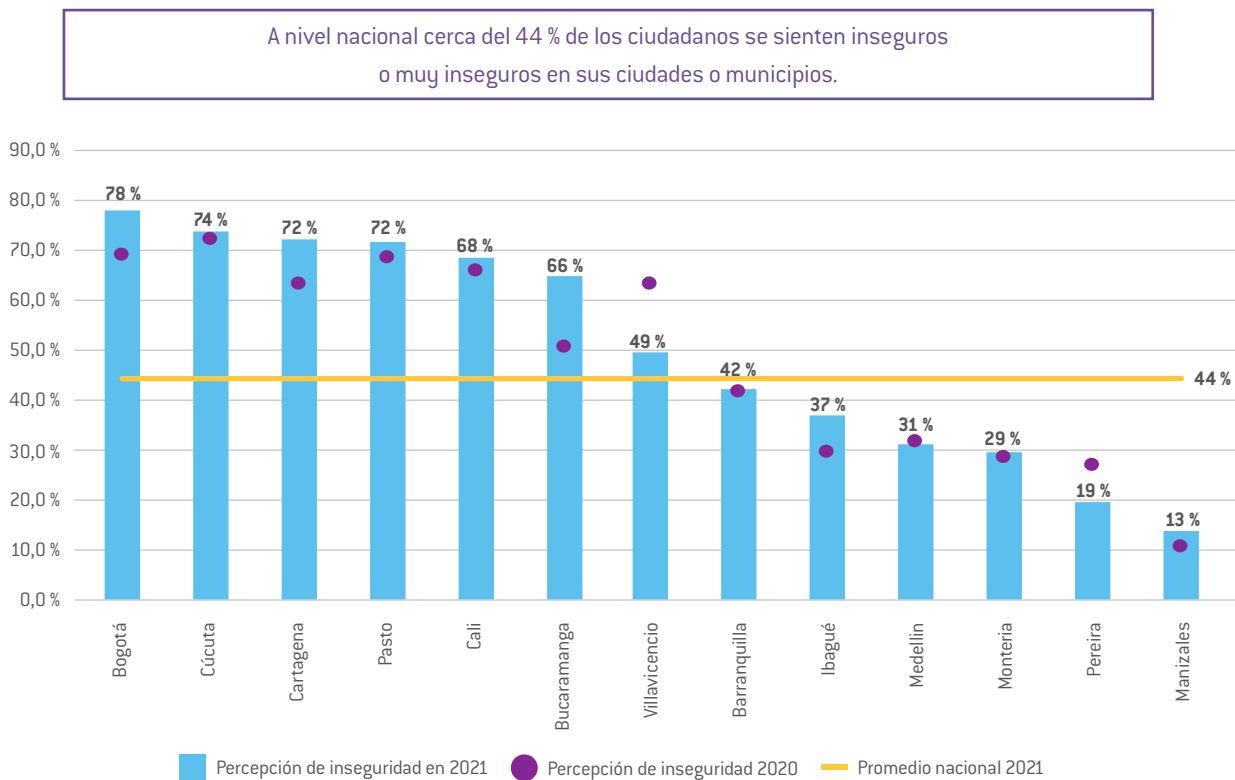
Fuente: Institute for Economics & Peace (2022).

La violencia ciudadana ha minado la percepción de la inseguridad en las principales ciudades de Colombia. Para el año 2021, cerca del 44 % de los colombianos manifestaron sentirse inseguros o muy inseguros en su ciudad o municipio de residencia, cifra que aumentó 5 pp en comparación con el año 2020, cuando se observó una reducción en los niveles de criminalidad debido a las medidas de aislamiento social.

Entre los principales fenómenos a los que los ciudadanos atribuyen su percepción de inseguridad se destaca que al menos el 83 % de la población señala a la delincuencia común, robos y/o agresiones; el 68,9 %, a la baja presencia de la fuerza pública, y el 67 %, a la información que percibe en las redes sociales y los medios de comunicación (CEJ, 2021b; DANE 2021). Las ciudades más afectadas por la inseguridad son Bogotá, Cúcuta, Cartagena y Pasto, en donde hasta el 78 % de las personas manifiestan sentirse inseguras o muy inseguras. Por otro lado, Pereira y Manizales registran la menor percepción de inseguridad (Gráfica 9). Cabe aclarar que Villavicencio, Medellín y Pereira son las únicas tres ciudades en donde se redujo la percepción de inseguridad: aproximadamente 0,13 pp, 0,001 pp y 0,07 pp, respectivamente, mientras que se registraron aumentos en Bucaramanga (0,14 pp), Cartagena (0,09 pp) y Bogotá (0,08 pp).

En Colombia existen elevadas tasas de delitos contra la vida, la integridad personal, la libertad individual y el patrimonio económico, lo cual afecta la dinámica social y económica de todo el país. Según el Ministerio de Defensa, se registraron 14.078 homicidios en Colombia, es decir que, por cada 100 mil habitantes, 27 personas mueren a causa de un homicidio. De igual manera, se registraron 280.295 hurtos a personas, para una tasa de 534 hurtos por cada 100 mil habitantes, 29 % más con respecto al año 2020. Además, los casos reportados se concentraron en Bogotá (39,2 %), Medellín (8,43 %), Cali (6,76 %) y Barranquilla (3,8 %). En cuanto a las lesiones personales, la tasa reportada fue de 206 por cada 100.000 habitantes, siendo superior en un 22 % en relación con el comportamiento presentado en 2020. En este caso, las ciudades de Bogotá (22 %), Medellín (4,2 %) y Cali (4,7 %) concentraron la mayor proporción de los casos reportados. Por otro lado, la violencia intrafamiliar alcanzó una tasa de 229 por cada 100.000 habitantes en 2021, siendo inferior a la reportada en 2020 en un 2,7 %. Sin embargo, la trascendencia de esta problemática en el contexto de la pandemia es relevante para el contexto de seguridad ciudadana. Respecto a la concentración a nivel territorial, las ciudades de Bogotá (27,3 %), Medellín (7,97 %) y Cali (4,73 %) tuvieron la mayor proporción de casos.

**Gráfica 9.** Percepción de inseguridad. Colombia, 2020-2021.



Fuente: DANE (2021).



Ahora bien, en el 2021 se registraron 190 presos reclusos en establecimiento carcelario por cada 100 mil habitantes (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [INPEC], 2021). En este caso se observa una reducción de la tasa de encarcelamiento, dado que para el 2019 había 244 presos reclusos en establecimiento carcelario por cada 100 mil habitantes. Además, para finales de 2021 la capacidad de los 130 centros carcelarios existentes era de 80.429 cupos, y la población reclusa fue de 96.913, dejando un déficit de 16.484 cupos, es decir, un hacinamiento del 20,5 %. Esto se explica porque, a raíz de la pandemia, el Gobierno nacional tomó medidas administrativas<sup>24</sup> para mitigar el impacto del COVID-19. Así, al permitirles a algunos internos salir bajo medidas como prisión domiciliaria o al permitir detenciones preventivas en estaciones de policía, generó un alivio en el sistema carcelario, pero al mismo tiempo provocó aumentos en los niveles de hacinamiento en la infraestructura de la Policía y en las unidades de reacción inmediata (URI).

El hacinamiento carcelario afecta los derechos fundamentales de la población privada de la libertad y ocasiona ciclos de violencia, agresiones indiscriminadas, tasas de homicidio y suicidio dentro de los centros de reclusión (Dejusticia, 2020). Si bien sorprende que para el último año en Colombia el hacinamiento se redujo a tasas de mínimos históricos, al analizar el trasfondo se encuentra que el Gobierno nacional tomó la decisión de suspender los traslados de personas desde las estaciones de policía y las URI a las cárceles nacionales (CEJ, 2021b). Con esta medida se desplazó la carga carcelaria a las entidades territoriales y, en consecuencia, a corte del 31 de julio de 2021, se incrementó en 92,6 pp el hacinamiento en los centros de detención transitoria.

Igualmente, es crítica la situación de la impunidad, que refleja las falencias del sistema de justicia e incide en la seguridad ciudadana de manera directa. El Índice Global de Impunidad, desarrollado por la 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 (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

Colombia realizó una adaptación del índice a Colombia como caso de estudio, lo que arrojó importantes conclusiones: por un lado, el 57 % de departamentos se clasifica en un nivel alto o muy alto de impunidad y, por otro, solo el 9 % se encuentra en un nivel bajo (CPC, 2021)

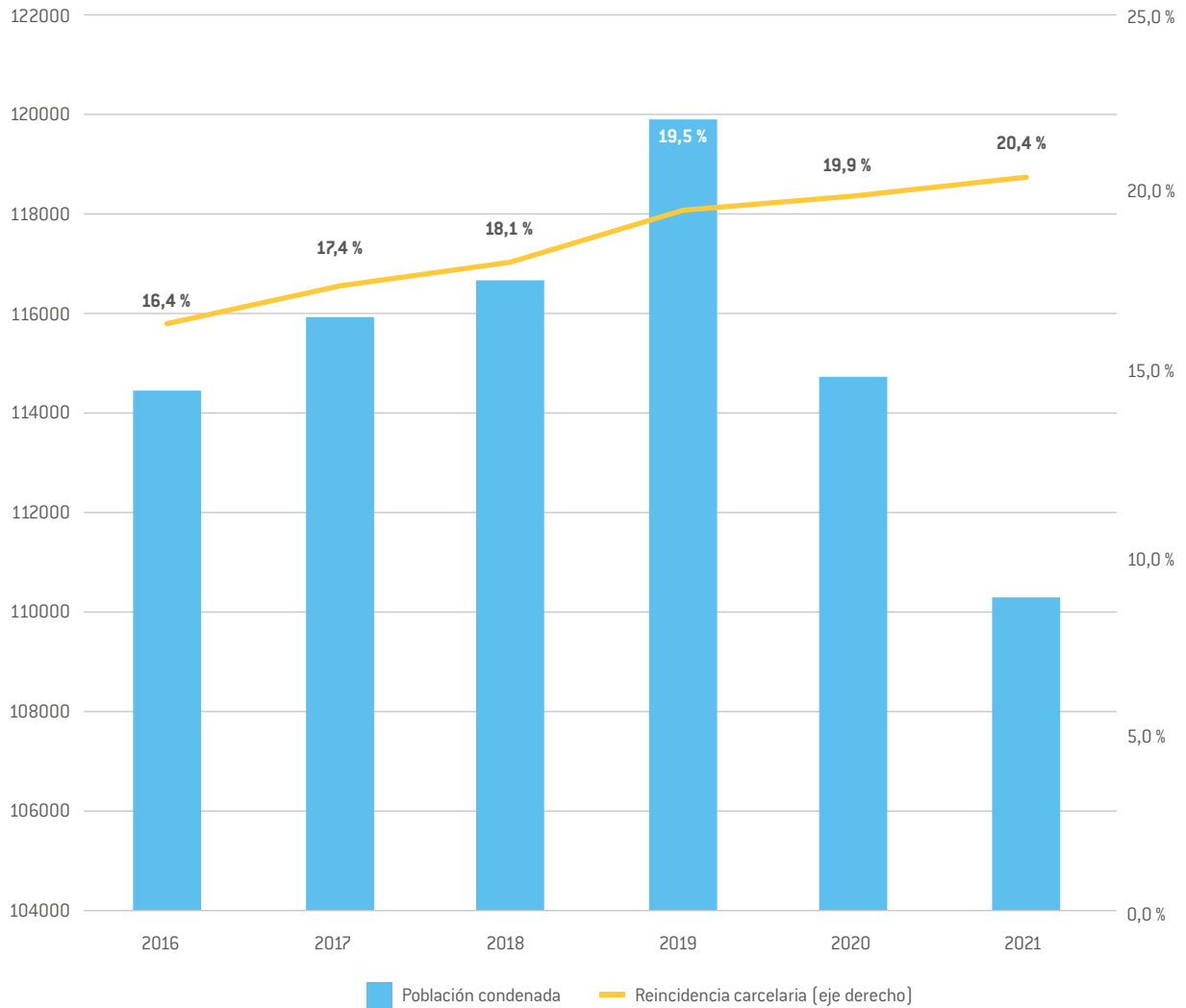
El nivel de impunidad descrito se atribuye al hecho de que existen errores en el proceso de investigación que debe seguir la FGN para la captura de una persona que presuntamente ha cometido un delito. Según el CEJ, a partir del 2004, con el nuevo modelo de justicia penal denominado Sistema Penal Acusatorio, se especificaron las etapas previas al juicio, las cuales tienen como finalidad instaurar un sistema de protección a los derechos fundamentales mediante la función de control de garantías. Una vez se haya legalizado la captura, bajo estricta protección de los derechos fundamentales del acusado, la FGN es la encargada de recoger las pruebas para solicitar ante un juez municipal una medida de aseguramiento. Para el 2019, la FGN recibió cerca de 1.500.000 procesos, de los cuales el 74,2 % fueron archivados, mientras que el 57 % de los casos que llegaron a juicio terminaron en absolucón; es decir, la FGN perdió seis de cada diez casos que llegaron a juicio (CEJ, 2020b). En este sentido, la actividad investigativa de la Fiscalía presenta falencias; además, existen grandes retos en la cadena de custodia de los acusados, desde el momento en que se recolectan los medios de prueba cuando se conoce la conducta punitiva hasta la decisión del juez de causa. Parte de esta falencia se debe a que hay una baja interoperabilidad en la cadena de custodia.

La reincidencia también es un problema que impacta negativamente la seguridad ciudadana. Para el año 2021 se condenó a 110.287 personas, de las cuales el 20,4 % volvieron a ser condenadas por nuevos delitos cometidos y se encuentran privadas de la libertad (Gráfica 10). La reincidencia carcelaria ha aumentado 24 % con respecto a 2016, cuando apenas reincidía el 16,4 % de la población condenada. Este dato da cuenta de que, al salir de los centros de reclusión, las personas no encuentran oportunidades o prefieren continuar con sus actividades delictivas, haciendo caso omiso del hecho de que irán nuevamente a la cárcel.

<sup>24</sup> En el marco de la pandemia se expidió el Decreto 546 de 2020, por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.

**Gráfica 10.** Reincidencia carcelaria en Colombia, 2021.

La reincidencia ha aumentado 43,3 % en seis años, a pesar de que en los últimos dos la población condenada es menor a la registrada en 2019 donde fue de 119.870 personas.



Fuente: INPEC (2021).

Para finalizar, en aras de combatir la inseguridad, el Gobierno nacional destinó el 15,3 % del PGN sin deuda (COP 41.936 miles de millones) a defensa y policía para el año 2022, el segundo monto más elevado después de educación (18 % del PGN sin deuda). Según el Institute for Economics & Peace (2022), la violencia provoca una desviación de recursos del Gobierno de áreas más productivas tales como salud, educación, infraestructura, entre otras, a unas no tan productivas como defensa y seguridad, lo cual, según evidencias, impacta negativamente

los niveles de empleo y productividad económica a largo plazo. En la misma línea, López (2011) encontró que, si bien el gasto en defensa y seguridad (GDS) puede tener un efecto positivo en la tasa de crecimiento económico, no es una solución para que sea sostenible a largo plazo debido a que no se han mejorado las condiciones macrosociales que pueden disminuir la violencia. La autora llega así a la conclusión de que “no todo aumento en el GDS se traduce en mejoras de la capacidad para proveer seguridad”.

## Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



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

Dentro del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, está consagrada la importancia de la investigación criminal como un 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 con el fin de prevenir, disuadir y reprimir la violencia. Esta entidad cuenta a su vez con la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (Dijín), 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 (Policía Nacional *et al.*, 2008). Por otro lado, a partir de la puesta en marcha del Sistema Penal Oral Acusatorio, la FGN tiene el deber de “dirigir y coordinar las funciones de policía judi-

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

La FGN perdió seis de cada diez casos que llegaron a juicio; además, de los 1.500.000 procesos que recibió en el año 2019, el 74,2 % fueron archivados y de los casos que llegaron a juicio el 57 % terminaron en absolución (CEJ, 2020b). 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 el esclarecimiento del hecho punible.



**Ampliar la interoperabilidad para la Rama Judicial y el orden ejecutivo.**

Tal como se mencionó anteriormente, dentro de la reforma al sistema judicial, en el parágrafo 2 del artículo 107 de la Ley 270, 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 el orden ejecutivo en la medida en que es indispensable contar con la infor-

mación de la Policía Nacional, 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.



**Ampliar la infraestructura penitenciaria y carcelaria de Colombia y reducir la carga de los entes territoriales en las estaciones de policía y las URI.**

El hacinamiento carcelario disminuyó significativamente en el último año debido a la suspensión de traslados desde los centros de detención transitoria hacia las cárceles nacionales mediante la aplicación del Decreto Legislativo 546. Esto ha resultado en un aumento del hacinamiento y en una violación de derechos fundamentales de los reclusos en los centros de detención transitoria por su falta de capacidad legal, infraestructura, personal y recursos para garantizar condiciones dignas de detención (Moreno, 2022). De esta forma se ha impedido, por ejemplo, la prestación de servicios básicos

como salud, alimentación, educación y planes de resocialización (CEJ, 2019b). Esta práctica, además, trae graves problemas de violencia e indisciplina, con un claro impacto sobre la integridad física y mental de los reclusos, su autoestima y la dignidad humana.

En este sentido, el CPC recomienda implementar múltiples estrategias que se han identificado desde el DNP, la Defensoría del Pueblo y la CEJ:

- Se debe dar cumplimiento en los tiempos establecidos a las obras de los centros penitenciarios en curso definidas en el

documento CONPES 4082 de 2022: la construcción de tres nuevos establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON) en Pereira, Sabanas de San Ángel y Riohacha, y seis nuevas obras de infraestructura (Silvia, Mocoa, isla de San Andrés, Barrancabermeja, Buenaventura y San Martín).

- Se requieren medidas para reducir el número de personas que deben ser efectivamente encarceladas, tales como las penas alternativas, capacitar a los jueces para que no se aplique solo la medida privativa de la libertad, otorgar subrogados penales y no aumentar las limitaciones para generar egresos al sistema.
- En concordancia con la Defensoría del Pueblo, se propone implementar una política criminal con un enfoque de alternatividad penal y una mayor política social para prevenir la delincuencia en lugar del enfoque punitivo existente (evitando el uso excesivo de las medidas privativas de libertad intramural).
- Por último, los programas de reinserción social en los centros penitenciarios deben buscar la formación de los reclusos para evitar los altos niveles de reincidencia existentes. Se re-

quiere incluir la atención pospenitenciaria, donde los actores clave son los territorios y el sector privado. En Bogotá se tiene el caso exitoso de Casa Libertad, un modelo de atención que vale la pena replicar y escalar en diferentes territorios. A su vez, de cara a la inclusión con el sector privado, es clave crear espacios dentro de los establecimientos para capacitar y crear actividades que fomenten la resocialización para la vida después de la prisión, así como el conocimiento de la Ley de Segundas Oportunidades para las empresas y la Ley del Emprendimiento Social, publicada y lograda recientemente por la fundación Recon.

- La definición actual de la Ley 65 de 1993 indica que son los entes territoriales los encargados de gestionar los penitenciarios. Es necesario que los instrumentos de planeación local (planes de desarrollo, planes integrales de seguridad) prioricen la problemática carcelaria, definan estrategias y destinen recursos para atender a los sindicados. Esto debe estar acompañado por el direccionamiento de los recursos de los fondos territoriales de seguridad y convivencia ciudadana (Fonset) y el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon) para infraestructura carcelaria por el Ministerio del Interior.



### Emisión de 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 al 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). Esto implica que la falta de oportunidades laborales a las que se enfrenta este grupo es mínima, 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 condenada por nuevos delitos cometidos.

El DNP y el Ministerio de Justicia, por medio del documento CONPES 3828, “Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia”, lanzó el programa “Estrategias de segundas oportunidades” en el año 2017. Esta iniciativa deja ver que los programas de reinserción laboral social son insuficientes ya que solo una de cada dos personas privadas de la libertad puede acceder a ellos, a pesar de que se ha evidenciado que estos esfuerzos reducen la probabilidad de reincidencia hasta en un 66 %.

Dentro de las recomendaciones que realizó el DNP, destaca la importancia de emitir bonos para vincular al sector privado en la prestación de programas de reinserción que mejoren los niveles de reincidencia. Los BIS son un modelo innovador de financiamiento y contratación que se basa en el pago por resultados y que reúne al Gobierno, cooperación internacional y sector privado con el fin de implementar soluciones a problemáticas sociales complejas. Otra de las principales ventajas de estos instrumentos es que garantizan la efectividad del gasto social (Prosperidad Social, 2020).

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.

## Iniciativa destacada en justicia y seguridad

### Observatorio de Justicia Transicional de Colombia

Con el Acuerdo de Paz, firmado entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en el año 2016, se inició una etapa en donde la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición son el camino hacia una paz estable y duradera. Mediante el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 588 de 2017 se creó la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Además, el Acuerdo 001 de 9 de marzo de 2018 creó la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), que tiene como función administrar la justicia transicional y conocer los delitos cometidos en el marco del conflicto armado, antes del 1 de diciembre de 2016.

Bajo este escenario, la justicia transicional se centra en la reparación de los derechos de las víctimas y su dignidad como ciudadanos. Tiene como finalidad buscar la rendición de cuentas de los daños sufridos a partir del esclarecimiento de la verdad para reparar el daño sufrido por la población afectada. Según el Centro Internacional de Justicia Transicional, de esta forma se “señala el camino a seguir para un contrato social renovado en el que se incluye a todos los ciudadanos y se protegen los derechos de todos”.

El Gobierno nacional de Colombia se ha apropiado de la tarea de avanzar en el desarrollo de programas, políticas y

proyectos para buscar la verdad y reparar a las víctimas del conflicto armado. Por esta razón, en el año 2022 el Ministerio de Justicia y del Derecho estableció el primer Observatorio de Justicia Transicional de Colombia (OJTC) para hacer un seguimiento integral a los procesos de justicia transicional, fortalecer la veeduría ciudadana y aportar estadísticas para la creación de políticas públicas y la construcción de conocimiento de los centros educativos (Ministerio de Justicia y Derecho, 2022)

El OJTC enfocará sus esfuerzos en cuatro módulos: (1) módulo de territorios, con iniciativas de intervención territorial; (2) módulo de enfoque diferencial, sobre mecanismos de justicia transicional y dirigido a comunidades indígenas y afrocolombianas (NARP), niños, niñas y adolescentes, y personas con identidades de género diversas; (3) módulo de política de justicia transicional, que contiene mecanismos judiciales y/o extrajudiciales de violaciones a derechos humanos y de garantía de los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, y (4) módulo de estándares internacionales. Además, el organismo está articulado con entidades como la FGN, las salas de justicia y paz, el CSDJ, las entidades territoriales, las víctimas y organizaciones, entre otros, que aportan datos relevantes en materia de justicia transicional.

## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES EN MATERIA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD

### 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.
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. 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.
Expedición de 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. 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 (declarada 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.
Acelerar la implementación de la Comisión de Disciplina Judicial.	2020	Después de casi seis años de la creación de la Comisión, como consecuencia 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 ternados, así como por el escaso tiempo para el estudio de 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, 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.

## 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 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	La rendición de cuentas acerca a la ciudadanía al sistema judicial. Solo el Consejo de Estado acogió la recomendación del CPC en torno a la extensión de los compromisos del Plan de Acción Nacional.
Modernizar, consolidar y dar independencia al SNEJ.	A pesar de que la reforma a la justicia recoge parcialmente esta recomendación, en aras de aportar a una implementación del SNEJ que propenda a la eficiencia y la calidad de la información, se insiste en los citados puntos.	Ministerio de Justicia	El Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales impactará de manera significativa la eficiencia y la calidad del sistema de justicia. Por ello, el Ministerio de Justicia debe avanzar en la implementación de la recomendación.
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 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 en los recursos tecnológicos de la rama.

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Implementar modelos diferenciados de gestión judicial.	En los despachos judiciales los jueces cumplen labores administrativas y de justicia. Al realizar esta doble función, 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 a otro personal.	CSDJ	Es preciso priorizar los recursos humanos de manera eficiente. Por tal razón, 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 MRC 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.	CSDJ y Ministerio de Justicia	Tener como referencia el portal <i>Online Dispute Resolution</i> de la Unión Europea, para facilitar a la comunidad el acceso a las conciliaciones extrajudiciales de manera virtual.
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.	CSDJ	Se debe revisar el sistema de evaluación de desempeño de los funcionarios de carrera. Además, poner a disposición y consideración del público en general los resultados de las evaluaciones para ajustar la permanencia de los funcionarios.
Determinar la procedencia de tutelas contra sentencias judiciales y promover la publicación de sus estadísticas.	La mala administración de la acción de tutela contra sentencias judiciales, la cual tiene una relación inherente con derechos fundamentales, mina la credibilidad del sistema y aumenta la inseguridad jurídica al convertirse en un recurso de apelación adicional. Asimismo, congestiona el sistema, impactando en su eficiencia.	Corte Constitucional y Ministerio de Justicia	Es indispensable avanzar en la regulación de dos vías: la primera, la unificación de jurisprudencia y criterios, y la segunda, en aspectos como la competencia o caducidad de este mecanismo.
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.	CSDJ y Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla	Las decisiones de los jueces dependen en buena medida de la trayectoria y la formación profesional. Es indispensable generar estos espacios de capacitaciones para fortalecer las capacidades de estos actores.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
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 la oferta judicial no coincide con las capacidades del circuito ni con las demandas locales.	DNP, DANE y Ministerio de Justicia	Se recomienda dar continuidad a las mediciones de necesidades jurídicas para identificar los avances y retrocesos del sistema judicial territorial. De igual manera, se propone realizar una evaluación del desempeño y carga laboral en los circuitos judiciales.
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 en un mayor control por parte de la ciudadanía a la gestión de la Rama Judicial, redundando así en la calidad y el desempeño del sistema al identificar cuellos de botella e ineficiencias.	CSDJ y Ministerio de Justicia	Es imprescindible consolidar un sistema estructural de reporte y consulta de información de 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 los procesos de digitalización de la justicia, lo cual descongestiona el sistema de justicia e incide directamente en la eficiencia de la justicia.	CSDJ y Ministerio de Justicia	Es necesario poner en marcha el expediente de justicia virtual y buscar sinergias entre las diferentes iniciativas de digitalización en curso que llevan las diferentes entidades de la justicia, con el fin de optimizar recursos.
Adelantar un nuevo estudio de costos y tiempos procesales.	Teniendo en cuenta los múltiples ajustes y reformas aprobados entre 2020 y 2021, es preciso actualizar los estudios de costos y tiempos procesales a manera de línea base y garantizar su posterior reajuste con el fin de evaluar el impacto de estos planes y reformas, así como la gestión y eficiencia en la justicia.	CSDJ, Ministerio de Justicia 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.
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 que se refuerce y promueva en las providencias judiciales el principio de sostenibilidad fiscal a través del IIF. Una ley estatutaria permitiría reformar esta figura ampliando su alcance y regulando su aplicación.	Ministerio de Hacienda, 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.

## Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto / Costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
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 pronunciado desconocimiento de los mecanismos constitucionales para la protección de derechos que impacta en la congestión del sistema judicial por un uso desmedido de la tutela contra providencias judiciales.	Casas de justicia, entidades territorios y academia	Las campañas desde los territorios impactan positivamente en la apropiación de la ciudadanía sobre estos mecanismos.
Mejorar la investigación y judicialización criminal por parte de la Policía y la FGN.	Existen fallas en el proceso desde la captura, la investigación y el enjuiciamiento que 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 enfatizar en que se requiere mejorar la comunicación entre las entidades correspondientes para que no se presente ningún error en el proceso de investigación y en el esclarecimiento del hecho punible.
Ampliar la interoperabilidad para la Rama Judicial y el orden ejecutivo.	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.	Ministerio de Justicia, Policía Nacional y FGN	Es fundamental tener en cuenta estos organismos al ejecutar la 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 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), Ministerio de Justicia 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, establecimientos que son exclusivamente para sindicados y que por ley están a cargo de los entes territoriales y no de la Nación.
Emitir 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, lo cual genera elevadas tasas de reincidencia carcelaria.	Ministerio de Justicia y Ministerio de Defensa Nacional	Es indispensable continuar con la emisión de BIS, que, según el DNP, son un mecanismo eficiente para que el sector privado se vincule en la prestación de programas de reinserción, con el fin de mejorar los niveles de reincidencia carcelaria.
Realizar una depuración normativa y legal.	Existen leyes que son obsoletas y presentan niveles de desuso elevado. 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 de cuáles son las normas vigentes y, por lo tanto, vinculantes.	Ministerio de Justicia	Se debe continuar con la depuración de normas para fortalecer la seguridad jurídica en Colombia.

## REFERENCIAS

- 1 ANDI. (2018). *Importancia de la seguridad jurídica para el crecimiento y la inversión* (Seguridad Jurídica N.º 09).
- 2 ANIF. (2020). *Reformando el sector justicia de Colombia: Ajustes estructurales y operativos*.
- 3 Acevedo Rueda, R. y Mora, J. (2008). Factores socio-políticos y judiciales como determinantes de la inversión privada en Latinoamérica. *Economía*, 26, 93-118.
- 4 Botero Marino, C., Jaramillo, J. F., García Villegas, M. y Uprimny Yepes, R. (2006). *Tutelas contra sentencias: Documentos para el debate* (Documentos de discusión N.º 3). Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).
- 5 Cadena, X. (2005). Gasto en defensa y seguridad, conflicto y economía en Colombia. *Revista Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*. Fedesarrollo.
- 6 Castro Saldaña, J. A. y Barrera, J. A. (2008). *La investigación criminal y el esclarecimiento de un hecho punible*. <https://www.semanticscholar.org/paper/La-investigaci%C3%B3n-criminal-y-el-esclarecimiento-de-Salda%C3%B1a-Barrera/8437faa5561c3a8c8fe8db4ffdc5e32e7e2e79b7>
- 7 Camacho, J. D., Villamil, K., Rico, D. y Ramos, A. (2019). *La eficiencia en el sector justicia colombiano, énfasis en la jurisdicción ordinaria*. Fedesarrollo.
- 8 CEJ. (2017). Caracterización de la justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento.
- 9 CEJ. (2018, 29 de julio). *¿Qué son las Necesidades Jurídicas Insatisfechas?* <https://cej.org.co/sala-de-prensa/comunicados-cej/ique-son-las-necesidades-juridicas-insatisfechas/#:~:text=Por%20necesidad%20jur%C3%ADdica%2C%20en%20sentido,tambi%C3%A9n%20la%20intervenci%C3%B3n%20de%20autoridades>
- 10 CEJ. (2019a). *Cada ocho días un abogado pierde la tarjeta profesional*. <https://cej.org.co/sala-de-prensa/cada-ochos-dias-un-abogado-pierde-la-tarjeta-profesional/>
- 11 CEJ. (2019b). *La eficiencia en el sector justicia colombiano, énfasis en la jurisdicción ordinaria*.
- 12 CEJ. (2020a). *50 datos para entender el estado de la justicia en Colombia*. <https://cej.org.co/publicaciones/50-datos-para-entender-el-estado-de-la-justicia-en-colombia/>
- 13 CEJ. (2020b). *Fiscalía perdió casi 6 de cada 10 casos que llegaron a juicio*. <https://cej.org.co/sala-de-prensa/en-2019-fiscalia-perdido-casi-6-de-cada-10-casos-que-llegaron-a-juicio/>
- 14 CEJ. (2020c). *Informe de estadísticas del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)*.
- 15 CEJ. (2021a). *Decálogo para reinventar la justicia en el marco de la pospandemia*.
- 16 CEJ. (2021b). *Seguridad ciudadana: de la percepción a la realidad*.
- 17 Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEED). (2020). *Aliviar el hacinamiento carcelario: Salvavidas en tiempos de COVID. Del miedo a la acción* (2).
- 18 Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2017). *Informe final, diciembre de 2017*.
- 19 Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2021). *Documento 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*.
- 20 CPC. (2021). *Informe Nacional de competitividad 2020-2021*. <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2020-2021/>
- 21 CSDJ. (2021). *Informe al Congreso de la República 2021*.
- 22 DANE. (2021). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2020*.
- 23 DANE. (2022). *Encuesta de Cultura Política 2021*.
- 24 Daron, A. y James, A. R. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*.
- 25 De la Calle, J. (2018). La inseguridad jurídica creada por el propio Estado. *Asuntos Legales*. <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/jose-miguel-de-la-calle-510741/la-inseguridad-juridica-creada-por-el-propio-estado-2765855>
- 26 Defensoría del Pueblo Colombia. (2003). *Análisis sobre el actual hacinamiento carcelario y penitenciario en Colombia*.
- 27 Dejusticia (2006). *Tutela Contra Sentencias: documentos para el debate*.
- 28 Dejusticia. (2020). *Aliviar el hacinamiento carcelario: Salvavidas en tiempos de covid*. DeJusticia – Colectivo de Estudios Droga y Derecho.
- 29 Dejusticia. (2021). *Informe de gestión*. Dejusticia.
- 30 DNP. (2017). *Necesidades jurídicas en Colombia*.
- 31 DNP. (2021a). *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>
- 32 DNP. (2021b). *Necesidades jurídicas en Colombia 2020*. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.
- 33 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)
- 34 FGN. (2019, 29 de mayo). *Fiscalía implementa herramienta 'Prisma' para lograr de manera más efectiva que personas con alto riesgo de reincidencia criminal sean cobijadas con medida de aseguramiento*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-implementa-herramienta-prisma-para-lograr-de-manera-mas-efectiva-que-personas-con-alto-riesgo-de-reincidencia-criminal-sean-cobijadas-con-medida-de-aseguramiento/>
- 35 García Villegas, M. y Ceballos Bedoya, M. (2019). *La profesión jurídica en Colombia. Falta de reglas y exceso de mercado*. Dejusticia. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll31/id/125/>

- 36 INPEC. (2021). *Población privada de la libertad* (Informe Estadístico N.º 12).
- 37 Institute for Economics & Peace. (2022). *Global Peace Index 2022. Measuring peace in a complex world*. <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf>
- 38 Invamer. (2022). *Gallup Poll abril 2022*.
- 39 Janine, A. (2000). Growth and Institutions: A Review of the Evidence. *The World Bank Research Observer*, 15(1), 99-135. <https://doi.org/10.1093/wbro/15.1.99>
- 40 La Rota, M., Uprimny Yepes, R., Santa Mora, S. y Lalinde Ordóñez, S. (2014). *Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/ante-la-justicia-necesidades-juridicas-y-acceso-a-la-justicia-en-colombia/>
- 41 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>
- 42 López, F. L. (2011). Efectos de la política de seguridad sobre el crecimiento económico en Colombia 1990-2006. *Revista Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, XLI(2), 25-85. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/290>
- 43 Mazzuca, S. L. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del estado. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32(3), 545-560. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300002>
- 44 Ministerio de Educación. (2020). *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*. <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/snies/>
- 45 Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). *Sistema de estadísticas en justicia, Glosario*. <https://sej.minjusticia.gov.co/PoliticaCriminal/Paginas/Glosario.aspx>
- 46 Ministerio de Justicia y del Derecho. (2021, agosto). *Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición —SICAAC—*.
- 47 Ministerio de Justicia y del Derecho. (2022). *Observatorio de Justicia Transicional de Colombia*. <https://www.minjusticia.gov.co/ojtc/SitePages/OJTC.aspx>
- 48 Montero, J. R., Zmerli, S. y Newton, K. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. *Reis*, (122), 11-54. <https://doi.org/10.2307/40184879>
- 49 Moreno, J. S. (2022, 8 de mayo). *La crisis delegada: hacinamiento en estaciones de policía y URIs*. <https://www.dejusticia.org/column/la-crisis-delegada-hacinamiento-en-estaciones-de-policia-y-uris/>
- 50 OCDE. (2016). *Leveraging the SGDs for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice for All*.
- 51 Prosperidad Social. (2020, 13 de marzo). *Bonos de Impacto Social - BIS*. <https://prosperidadsocial.gov.co/sgsp/gestion-y-articulacion-de-la-oferta-social/bonos-de-impacto-social/>
- 52 Rama Judicial del Poder Público. (s.f.). *Proyectos de Transición*.
- 53 Rama Judicial del Poder Público. (2016a). *Resultados del estudio de tiempos procesales Tomo I*.
- 54 Rama Judicial del Poder Público. (2016b). *Resultados del estudio de costos procesales Tomo II*.
- 55 Rama Judicial del Poder Público. (2020). *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República*. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/8957139/8958832/Informe+al+Congreso+2020.pdf/048633ea-3124-4db9-ab23-05566e831321>
- 56 Rawls, J. (2012). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- 57 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*.
- 58 Rionda, V. P., Celis, D. O., Upegui, J. C. y Torres, D. L. (2021). *Desigualdades digitales. Aproximación sociojurídica al acceso a internet en Colombia*. Dejusticia.
- 59 Rodríguez Meléndez, R. (2005). *¿Calidad de la justicia? Eficacia y eficiencia en la Administración de Justicia*.
- 60 Roldán, M. E. (2020, julio 1). Aliviar el hacinamiento carcelario: salvavidas en tiempos de COVID-19. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/aliviar-el-hacinamiento-carcelario-salvavidas-en-tiempos-de-covid-19/>
- 61 Saavedra Rionda, V., Ospina Celis, D., Upegui, J. y León Torres, D. C. (2021). *Desigualdades digitales. Aproximación sociojurídica al acceso a Internet en Colombia* (Documentos Dejusticia 71).
- 62 Salazar, N., Fernández, F. y Gutiérrez, D. (2018). *Justicia y gasto público* (Cuadernos Desarrollo 67). Fedesarrollo.
- 63 SICAAC. (2022). *Solicitud de conciliaciones*.
- 64 Soria Romo, R. (2017). El impacto de la inseguridad pública en la competitividad empresarial. Análisis comparativo de las entidades federales en México. *Economía y Sociedad*, XXI (36), 19-41. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=51052064002>
- 65 Svensson, J. (1998). Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence. *European Economic Review*, 42, 1317-1341.
- 66 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.
- 67 UDLAP. (2020). *Índice Global de Impunidad 2020*.
- 68 UDLAP y Fundación Paz y Reconciliación Colombia. (2019). *Índice Global de Impunidad de Colombia. La impunidad subnacional en Colombia y sus dimensiones*. UDLAP.
- 69 Vargas, J. E. (2006). *Herramientas para el diseño de despachos judiciales*.
- 70 Villegas, M. G., Restrepo, J. R., Ordóñez, S. L., Velásquez, L. A. y Burbano, C. V. (2015). *Casas de Justicia: una buena idea mal administrada*. Dejusticia.
- 71 WEF. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*.
- 72 World Justice Project. (2021). *Índice de Estado de Derecho 2021*.





Vía Girardot- Honda- Puerto Salgar. Caracol Radio, 2019



Vía terciaria entre el Llano y Bogotá. [www.llanosietedias.com](http://www.llanosietedias.com), 2020