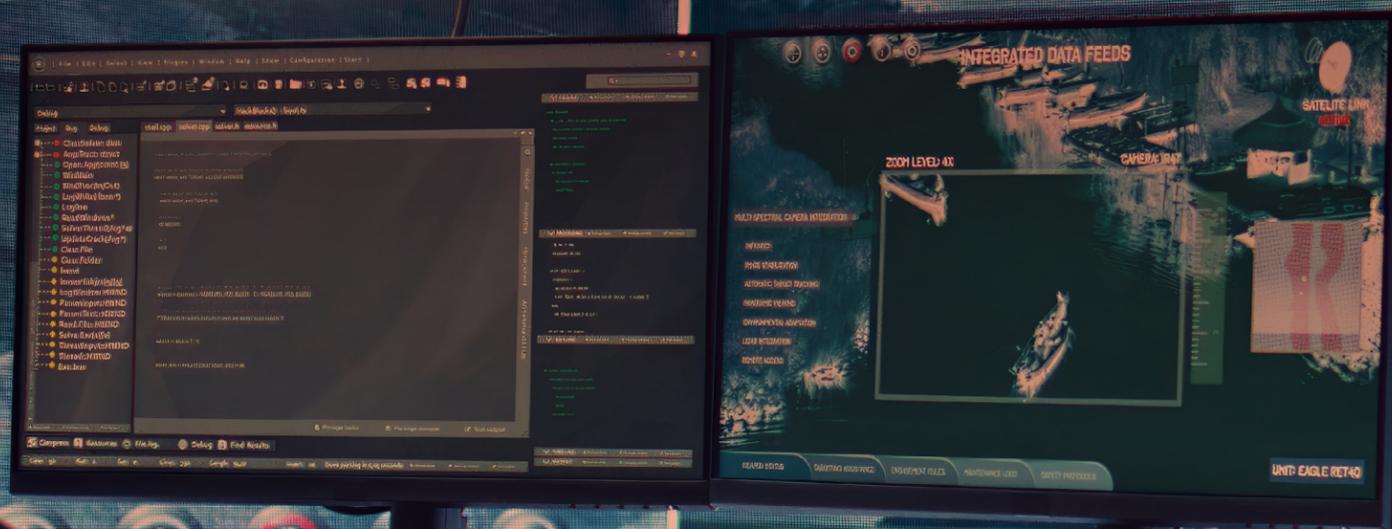




JUSTICIA Y SEGURIDAD

Más necesidades,
mejores soluciones



MULTI-SPECTRAL CAMERA INTEGRATION

INFRARED

IMAGE STABILIZATION

AUTOMATIC TARGET TRACKING

PANORAMIC VIEWING

INTEGRATED DATA FEEDS

ZOOM LEVEL: 4X



CAMERA VIEW

WEAPON STATUS

TARGETING ASSISTANCE

Centro de mando de operaciones militares utilizado para seguir las amenazas nacionales en una pantalla grande, una agencia de inteligencia gubernamental vacía se ocupa de las alertas de seguridad internacionales. Servicio de Defensa Federal.

MÁS NECESIDADES,
MEJORES SOLUCIONES

1

RIESGOS QUE PUEDEN AFECTAR LA
PRODUCTIVIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA
Y DE LA SEGURIDAD HOY Y EN EL FUTURO

2

EL FUTURO IDEAL DE JUSTICIA Y SEGURIDAD
EN COLOMBIA EN LOS PRÓXIMOS 30 AÑOS

3

CONECTANDO EL PASADO
CON LOS RETOS DEL FUTURO

4

¿CÓMO SUPERAR LOS RETOS PASADOS
PARA AVANZAR EN LOS DEL FUTURO?

5

¿CUÁLES SON LOS RETOS DEL FUTURO DEL SISTEMA DE
JUSTICIA EN LO REFERENTE AL CAMBIO DEMOGRÁFICO?

6

¿CUÁLES SON LOS RETOS DEL FUTURO DEL SISTEMA DE
JUSTICIA EN LO REFERENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO?

7

PROLIFERACIÓN DE LA VIOLENCIA,
CRIMEN ORGANIZADO Y PROCESO DE PAZ

8

SÍNTESIS DE
RECOMENDACIONES

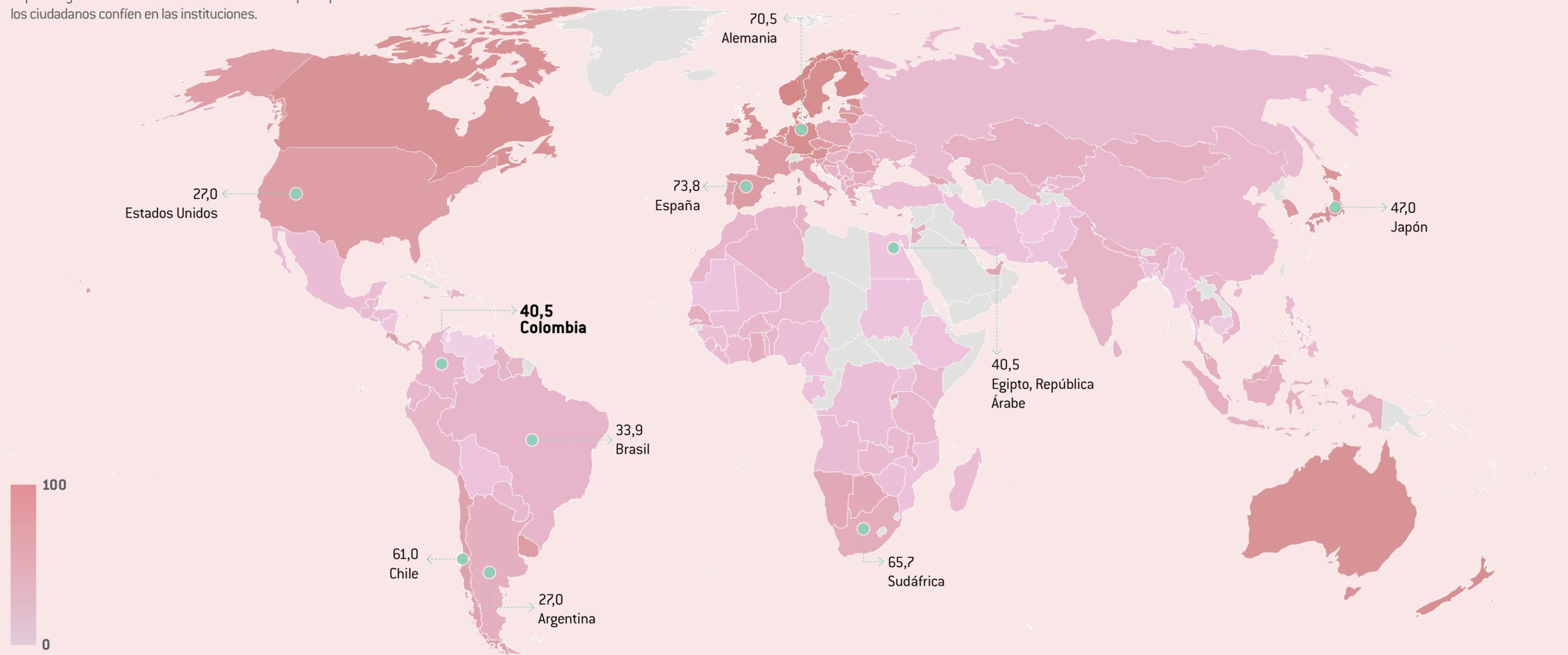
9

REFERENCIAS

10

ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO (0-1, DONDE 1 REPRESENTA UN MEJOR DESEMPEÑO): COLOMBIA Y PAÍSES DE REFERENCIA, 2023

Proporciona un panorama del Estado de derecho en 139 países a partir de ocho factores (límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal) y remarca que la aplicación imparcial y efectiva de las normas es fundamental para que los ciudadanos confíen en las instituciones.



Fuente: Word Justice Project (2023).



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio de la OCDE	Fuente
Seguridad	Índice global de paz 2024 (de 1 a 5)	2,89	17 de 17	Argentina (1,86)	1,72	IEP (2024)
	Puntuación de criminalidad (de 0 a 10)	7,75	17 de 17	Uruguay (3,22)	4,71	Índice global de crimen organizado (2023)
	Homicidios por cada 100.000 habitantes	27,48	15 de 17	Bolivia (3,49)	2,97	Banco Mundial (2021)
Calidad	Independencia judicial (de 0 a 1)	0,64	5 de 17	Costa Rica (0,89)	0,76	Banco Mundial (2022)
Credibilidad	Ausencia de corrupción en la Rama Judicial (de 0 a 1)	0,55	6 de 17	Uruguay (0,91)	0,86	World Justice Project (2023)
	Disponibilidad de leyes e información gubernamental de forma pública (de 0 a 1)	0,64	6 de 17	Brasil (0,72)	0,73	World Justice Project (2023)
	Debido proceso legal y respeto de los derechos de los acusados (de 0 a 1)	0,38	10 de 17	Costa Rica (0,73)	0,72	World Justice Project (2023)
	Garantizar la seguridad de las personas y la propiedad (de 0 a 1)	0,5	10 de 17	Costa Rica (0,92)	0,85	World Justice Project (2023)
Eficiencia	Eficiencia del marco legal para resolver disputas (de 0 a 7)	3,32	4 de 17	Uruguay (4,79)	4,25	WEF (2021)
	Proporción de soluciones efectivas, rápidas y accesibles (de 0 a 1)	0,47	7 de 17	Uruguay (0,72)	0,68	World Justice Project (2023)



MÁS NECESIDADES, MEJORES SOLUCIONES

Garantizar la seguridad en el territorio nacional es necesario para crear un entorno donde las señales de mercado sean propicias para el crecimiento económico. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2023), si los niveles de violencia en América Latina y el Caribe se redujeran en un 20 %, 50 %, y 100 % en comparación con el promedio mundial, el producto interno bruto (PIB) de la región podría aumentar en 0,05, 0,1 y 0,5 puntos porcentuales (pp), respectivamente.

Reducir la violencia no solo tendría un impacto directo en el crecimiento económico, sino que también permitiría redirigir recursos hacia sectores fundamentales como la salud, la educación, la vivienda y los servicios públicos, los cuales actualmente generan necesidades jurídicas que representan una buena parte de las disputas que saturan el sistema de justicia. El mismo estudio del FMI estima que un aumento en una desviación estándar de las tasas de delincuencia (medido como homicidios por cada 100.000 habitantes) incrementa el gasto público en orden público y administración de justicia en un 0,1 % del PIB.

Colombia es el quinto país a nivel mundial que destina un mayor porcentaje de su PIB a la lucha contra la violencia, lo que sugiere un uso ineficiente de recursos que podrían ser mejor aprovechado. Por lo tanto, la seguridad es un pilar esencial para el funcionamiento eficaz del Estado, en la medida en que permite concentrar esfuerzos en áreas que generan desarrollo y crecimiento económicos y mejoran la productividad del país y la eficiencia del sistema de justicia.

A partir de esta condición habilitante, se espera que para 2050 el sistema judicial sea ágil, eficiente y cercano tanto a las personas como a las empresas, permitiendo cerrar las brechas de acceso a la justicia en el país. Para alcanzar este objetivo, es preciso superar los desafíos actuales de congestión judicial, y el cambio tecnológico se presenta como un vehículo ya que puede contribuir a reducir los tiempos de los procesos, aliviar la congestión en las instancias judiciales, agilizar la administración de la justicia, disminuir la acumulación de casos pendientes, apoyar la gestión de procesos y responder de manera efectiva a las necesidades jurídicas. La digitalización de la justicia también implica que el sistema sea más accesible para los usuarios, y herramientas como los chatbots pueden ser útiles para lograr este objetivo. Sin embargo, la tecnología debe aplicarse con precaución, siempre dentro de marcos éticos claros,

y garantizando la protección de derechos fundamentales mediante el trazado claro de los límites entre la automatización y la labor del juez.

Eliminar la mora judicial permite enfrentar los desafíos futuros, entre los que se destacan la transición demográfica y las necesidades jurídicas derivadas del cambio climático. En primer lugar, para 2050 se proyecta una inversión en la pirámide poblacional, con el 25,9 % de las personas superando los 60 años, cerca de 11 pp más que en 2023 (Mesa Interinstitucional de Población, 2023). Esto implicará un aumento en los conflictos relacionados con la prestación de servicios de salud, pensiones y riesgos laborales, así como desafíos en la incorporación de nuevos profesionales del derecho y la tasa de sustitución dentro de la carrera judicial.

En segundo lugar, el cambio climático es uno de los elementos que están en el centro de los problemas que deberá enfrentar cualquier sector de la economía, las empresas y la sociedad. El aumento en la frecuencia e intensidad de los desastres naturales incrementará la vulnerabilidad de los derechos de la población más susceptible a estas situaciones. El sistema de justicia debe estar preparado para abordar las necesidades jurídicas relacionadas con el cambio climático, especialmente en Colombia, donde el 25 % de los municipios están en riesgo alto o muy alto debido a estos fenómenos (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [Ideam] *et al.*, 2017). Esto podría afectar la seguridad alimentaria, el acceso a recursos hídricos, la biodiversidad, la salud y los bienes materiales, e incluso provocar desplazamientos forzados, incrementando la vulnerabilidad de los derechos.

Finalmente, como se mencionó al inicio, reducir los índices de violencia y avanzar en el proceso de paz es necesario para mejorar la calidad de vida de las personas. Es necesario que el Estado dirija recursos a sectores estratégicos que contribuyan a romper el ciclo de pobreza y aseguren que las trayectorias de vida de las personas no las lleven a la criminalidad. Además, es crucial que los sistemas de información de las agencias de aplicación de la ley, conformados por la Policía, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Rama Judicial, sean interoperables para reducir la impunidad y fortalecer la confianza en las instituciones. También se necesita desarrollar políticas que consideren alternativas al encarcelamiento como el único medio de cumplimiento de la ley.



Este capítulo se divide en seis secciones que exploran el futuro del sistema de justicia: (1) los riesgos que pueden afectar la productividad del sistema de justicia y la seguridad hoy y en el futuro, (2) la visión ideal de justicia y seguridad en Colombia para los próximos 30 años, (3) los retos del futuro del sistema de justicia en relación con el cambio demográfico, (4) los desafíos relacionados con el

cambio climático, (5) la situación actual del país en términos de violencia y crimen organizado y cómo esto influye en el futuro de la seguridad nacional, y (6) las recomendaciones para cada área, enfocadas en cómo abordar estos problemas y avanzar hacia un escenario ideal para 2050. En total, se proponen 20 recomendaciones de políticas públicas para cada área.



RIESGOS QUE PUEDEN AFECTAR LA PRODUCTIVIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y DE LA SEGURIDAD HOY Y EN EL FUTURO

La inseguridad, la violencia y el crimen armado son un cuello de botella para que los países cumplan con sus objetivos de aumentar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de las personas y la productividad. Mayores niveles de percepción de inseguridad generan desconfianza en capacidad institucional, deterioro en la actividad productiva y reducción de tejido empresarial, especialmente en los territorios más impactados por la violencia.

Colombia se encuentra entre los cinco países más afectados por la violencia a nivel mundial. Según el Institute for Economics & Peace (2024), los costos económicos de la violencia ascienden aproximadamente al 33,7 % del PIB. Este porcentaje es muy elevado en comparación con los países más pacíficos, donde estos costos representan menos del 3 % del PIB. Los altos niveles de violencia obligan a redirigir los recursos públicos hacia la lucha contra el crimen, en lugar de destinarlos a sectores como la salud, la educación, la inversión en infraestructura, que son esenciales para romper el ciclo de pobreza y promover el desarrollo económico.

La violencia también impone una carga para las empresas. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), liderado por Laura Jaitman (2017), reveló que entre 2010 y 2014 las empresas y hogares de 17 países de América Latina y el Caribe (ALC) destinaron un 1,37 % del PIB a gastos privados en medidas de prevención de la delincuencia. Esta problemática desincentiva además la inversión extranjera y nacional ya que los riesgos de seguridad pueden afectar los derechos de propiedad, desalentando la entrada de capitales y limitando las oportunidades de crecimiento (Maloney *et al.*, 2024).

Para el año 2023, el país experimentó un aumento en sus indicadores de violencia y crimen organizado debido al detrimento del proceso de paz firmado en el año 2016. Como consecuencia, desmejoró en los indicadores de paz en 2,2 %. En la medición del índice global de paz del 2023, el país ocupó el puesto 146 en la

clasificación general con un puntaje de 2,89 sobre 5, reflejando un deterioro en la situación de paz, y situando a Colombia como el país más violento de América Latina (2,29) y uno de los menos pacíficos entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1,72) (Institute for Economics & Peace, 2024).

La intensificación de la violencia será una tendencia de mediano plazo, lo que plantea retos para el sistema de seguridad y de justicia. El Foro Económico Mundial (WEF, 2024) identificó que, en 10 años, las sociedades pueden experimentar polarización, que desencadena problemas de seguridad tales como violencia intraestatal, conflicto armado intraestatal, erosión de derechos humanos, ataques terroristas y migración involuntaria. La existencia de estos riesgos resalta la importancia de que el Gobierno esté preparado para abordar los desafíos de seguridad que el país podría enfrentar a mediano plazo. La seguridad es esencial para proteger la vida, la integridad y el patrimonio de las personas ante amenazas que puedan comprometer su bienestar; en otras palabras, una ciudad segura es aquella en la que las personas pueden llevar a cabo su vida diaria, ya sea vivir, trabajar, desplazarse o participar en actividades, sin sentirse amenazadas o temerosas (Muggah, 2012, p. 43, citado por DNP, 2023).

Garantizar la seguridad permite al Estado proteger a los ciudadanos y enfocarse en el crecimiento económico de las regiones dirigiendo los recursos hacia sectores más estratégicos. Una disminución en la incidencia de delitos graves, como homicidios, hurto agravado y crimen organizado, alivia la presión sobre el sistema judicial, lo que se traduce en mayores eficiencia y productividad. Al reducir el volumen de estos casos, el sistema de justicia puede optimizar sus recursos y enfocarse en resolver otros problemas, desacuerdos, conflictos o disputas que presenta la población.



3

EL FUTURO IDEAL DE JUSTICIA Y SEGURIDAD EN COLOMBIA EN LOS PRÓXIMOS 30 AÑOS

La sociedad necesita reglas claras para generar confianza en las instituciones y a la par debe garantizar que se cumplan. Por lo tanto, el acceso adecuado para la resolución de conflictos es de necesario cumplimiento tanto para el sistema de justicia actual como para el futuro. No obstante, este último debe estar preparado para adaptarse a los cambios que se presentarán con el tiempo.

Desde el Consejo Privado de Competitividad (CPC) se han identificado tres grandes macro tendencias que serán determinantes a 2050: el cambio tecnológico, el cambio demográfico y el cambio climático. El sistema de justicia tiene el gran reto de adaptarse a estos tres cambios conjuntamente para anticipar cualquier vulneración de los derechos.

La encuesta de prospectiva realizada por el CPC a principios de 2024 muestra que para el 2050 se espera que el sistema de justicia sea ágil y eficiente, capaz de superar obstáculos como la conges-

tión judicial que limita el acceso a la justicia. De igual manera, debe ser igualitario, ya que “la justicia exige que la ley tenga un carácter universal, es decir, que sea válida para todos los casos de un tipo de acción y para todos los miembros de un grupo” (Serrano, 2005).

Entretanto, a dicho sistema se deben incorporar características esenciales como la efectividad, garantizando que se satisfagan integralmente las necesidades jurídicas tanto de individuos como de empresas; ser accesible, permitiendo que cualquier región del territorio pueda usarlo; finalmente, ser comprensible para los ciudadanos y así evitar que la falta de conocimientos jurídicos constituya una barrera para obtener justicia.

Adicionalmente, en temas de seguridad, se espera que para 2050 el país tenga el control del territorio y cuente con el monopolio de la fuerza, garantizando que exista un entorno seguro para los ciudadanos.

Ilustración 1. Escenario ideal del sistema de justicia y seguridad ciudadana hacia 30 años. Colombia, 2024-2054



Se espera que a 30 años el sistema de justicia sea ágil, eficiente, accesible y efectivo, cercano al ciudadano y al empresario.



Fuente: CPC (2024)



4

CONECTANDO EL PASADO CON LOS RETOS DEL FUTURO

Colombia, a lo largo de su historia, se ha enfrentado a un problema estructural en el sistema de justicia: la congestión judicial. Este fenómeno surge debido a que el sistema constantemente opera por encima de su frontera de posibilidades mediante una combinación —tal vez no tan adecuada— de sus factores de producción, que conduce a una acumulación de procesos.

Para el año 2023, el índice de evaluación parcial (IEP) de la Rama Judicial fue de 81,6 %, lo que indica que, de cada 100 procesos que ingresaron al sistema, se evacuaron 82 [Consejo Superior de la Judicatura [CSDJ], 2023]. Aunque este resultado representó una mejora de 2,5 pp con respecto a 2022, no se ha alcanzado el 100 % en este indicador desde 2002. Esto refleja que aún queda

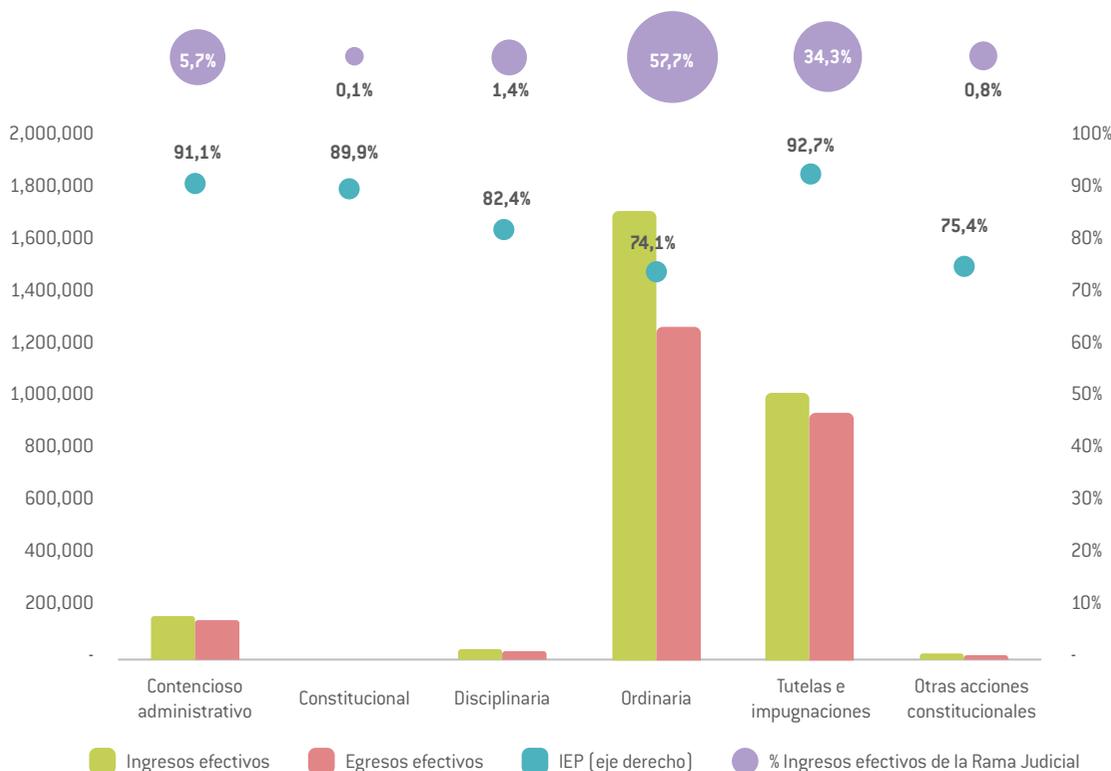
un camino por recorrer para reducir la congestión judicial, especialmente en algunas jurisdicciones que enfrentan una carga de trabajo mayor que otra.

Por ejemplo, la jurisdicción ordinaria recibe el 57,7 % de los procesos que ingresan al sistema y, a su vez, es la que presenta menor IEP ya que, de cada 100 procesos que ingresan, en promedio, evacúan 74 (Gráfica 1). Esto tiene su origen en aspectos como la acumulación judicial, excesiva litigiosidad y la inequidad en la distribución de las personas. De acuerdo con Mejía y González (2020), “los jueces se ven comprometidos por una carga de procesos excesiva de los despachos, o por nulidad, que afecta la integridad del proceso”.

Gráfica 1. Gestión judicial. Colombia, 2023



La jurisdicción ordinaria concentra el mayor número de ingresos de procesos judiciales en la Rama Judicial. En 2023, su Índice de Evacuación Parcial (IEP) fue del 74,1 %, lo que significa que únicamente se resolvieron 7 de cada 10 procesos ingresados en esta jurisdicción.



Fuente: CSDJ (2023).





La congestión descrita impone barreras en la solución oportuna de problemas y exacerba la desconfianza y la falta de credibilidad hacia las instituciones encargadas de impartir justicia. De acuerdo con la Encuesta Global de Necesidades Jurídicas 2017-2018 del World Justice Project (WJP), el 26 % de las personas en el país experimentaron un problema legal con una gravedad mayor o igual a 4 (en una escala de 1 al 10), por dos años consecutivos previos a la consulta. Si bien es cierto que Colombia está por debajo del promedio de América Latina (34 %) y el mundial (36 %) (Gráfica 2), no deja de ser preocupante la prevalencia de los problemas legales insatisfechos.

Recientemente, en la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) 2022 realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se encontró que el 68 % de las personas que declararon al menos un problema caracterizado por el ciclo largo no lograron solucionarlo. Este inconveniente es más complejo cuando se encuentra que el 33 % de los casos que fueron atendidos por mecanismos institucionales fueron solucionados (DANE *et al.*, 2023).

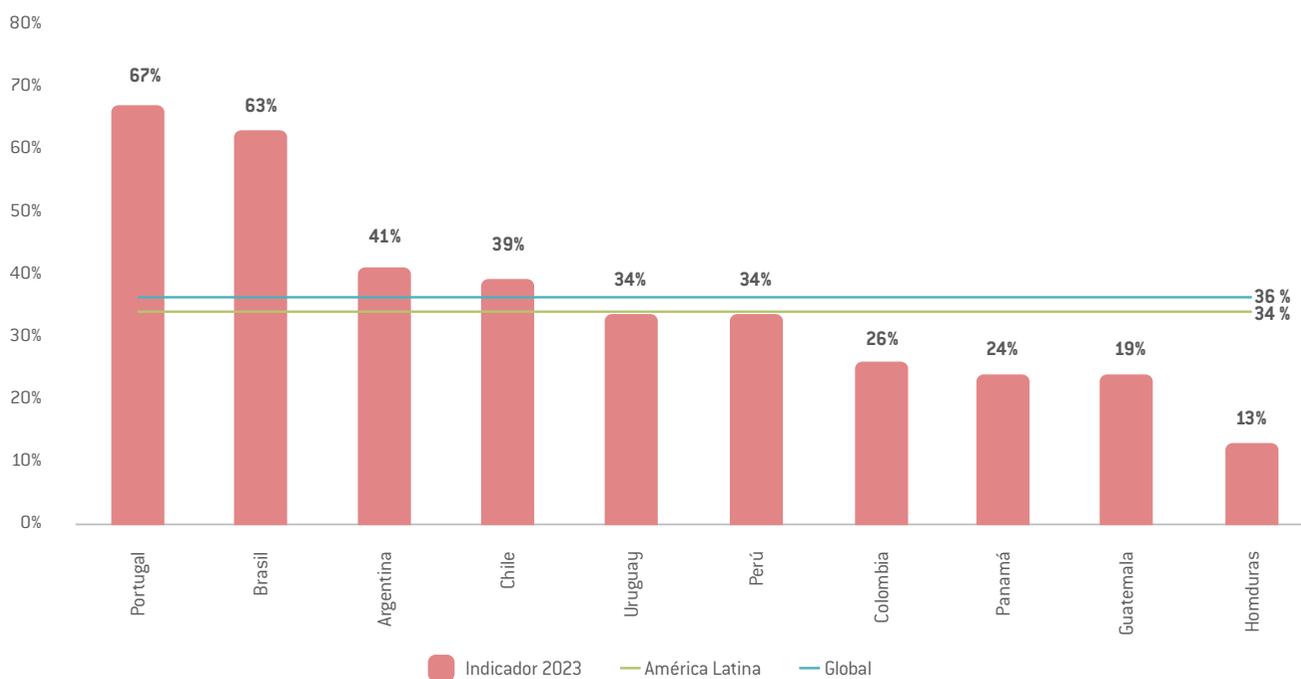
Adicionalmente, según un estudio realizado por el Adrienne Arsht Latin America Center y la Pontificia Universidad Javeriana (2024), las empresas en Colombia enfrentan obstáculos significativos que

limitan su acceso a la justicia, tales como dilaciones injustificadas y demoras en la resolución de conflictos. La investigación revela que el 51 % de las empresas considera que el principal obstáculo es la cantidad excesiva de instancias legales, lo cual prolonga los procesos más allá de lo esperado. Por ejemplo, la última medición sobre conflictos comerciales en primera instancia muestra que en el país se requieren 1.288 días, aproximadamente tres años y medio, para resolver un caso. Este tiempo es considerablemente mayor en comparación con los países de la OCDE, donde el promedio es de 589 días para resolver disputas comerciales (Banco Mundial, 2020).

El país necesita que el sistema de justicia, tanto presente como futuro, cuente con un andamiaje más sólido que genere incentivos para que las personas prefieran solucionar sus problemas jurídicos por los mecanismos de acceso formales, especialmente en un futuro cambiante en donde los recursos serán más escasos y existirán nuevos escenarios de conflicto. Este requerimiento supone un desafío adaptativo para el sistema de administración de justicia, del cual se espera que sea más rápido en la resolución de problemas a través de mecanismos como los métodos de resolución de conflicto (MRC).

Gráfica 2. Prevalencia de problemas legales. Colombia y países de referencia, 2018

En Colombia, el 26 % de las personas han experimentado un problema legal con una gravedad mayor o igual a 4 (en una escala de 1 al 10). Está por debajo del promedio de América Latina (34 %) y el global (36 %).



Fuente: WJP 2023, [citado por Alianza Iberoamericana para el Acceso a Justicia, 2023].



5

¿CÓMO SUPERAR LOS RETOS PASADOS PARA AVANZAR EN LOS DEL FUTURO?

La apropiación de soluciones tecnológicas se presenta como una oportunidad para superar los problemas del pasado y contar con un sistema de justicia ágil, eficiente, accesible y efectivo. La implementación de tecnología puede brindar apoyo al personal de la Rama Judicial para que en jurisdicciones como la ordinaria puedan concentrarse en la litigiosidad sin estar apagando incendios pequeños. De igual manera, con el uso de herramientas digitales adecuadas, pueden ser más entendibles los canales de acceso a la justicia para las personas y/o empresas que quieran solucionar una disputa. En la medida en que se reduzcan los tiempos procesales, el sistema puede enfocarse en otros objetivos de política que demandarán mayor atención en el futuro.

La encuesta de prospectiva realizada por el CPC muestra que el 64 % de las personas que participaron consideran que será relevante que el sistema de justicia se digitalice a corto plazo (Gráfica 3). De hecho, Colombia ya ha tenido avances en esta vía. El Plan de Justicia Digital, proferido por el artículo 103 de la Ley 1564 de 2012, empezó esta conversación haciendo énfasis en que se debían implementar el expediente judicial digital y, de manera gradual, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en los despachos judiciales del país. Asimismo, en el camino, la digitalización se mencionó en otros instrumentos como el Plan

Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018. No obstante, solo fue recién con la pandemia, ocho años después de que se expidiera la Ley 1564 de 2012, que la Rama Judicial se dio cuenta de que, a pesar de sus discusiones previas, seguía atrasada en materia de justicia digitalizada.

A partir del año 2020, se creó un nuevo panorama para el sistema de justicia: el crédito público con la banca multilateral de hasta USD 100 millones, que se suscribió mediante el CONPES 4024, permitió que se hiciera un diagnóstico de los problemas que enfrentaba la Rama Judicial en esta vía. En cabeza del CSDJ, se propuso entonces el Plan Estratégico de Transformación Digital (PETD) de la Rama Judicial 2021-2025, donde se establecen ocho estrategias para la transformación digital en la gestión judicial¹. Más recientemente, el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2023-2026, “*Hacia una justicia confiable, digital e incluyente*”, creó la Unidad de Transformación Digital e Informática para “desarrollar, de manera coordinada y armónica, la estrategia y arquitectura digital; el aprovechamiento de las TIC en la gestión judicial y administrativa; la gestión tecnológica de los datos; el desarrollo de productos digitales, la seguridad y protección de datos y la provisión de servicios tecnológicos, con el propósito de mejorar la prestación del servicio” (CSDJ, 2023, p. 106).

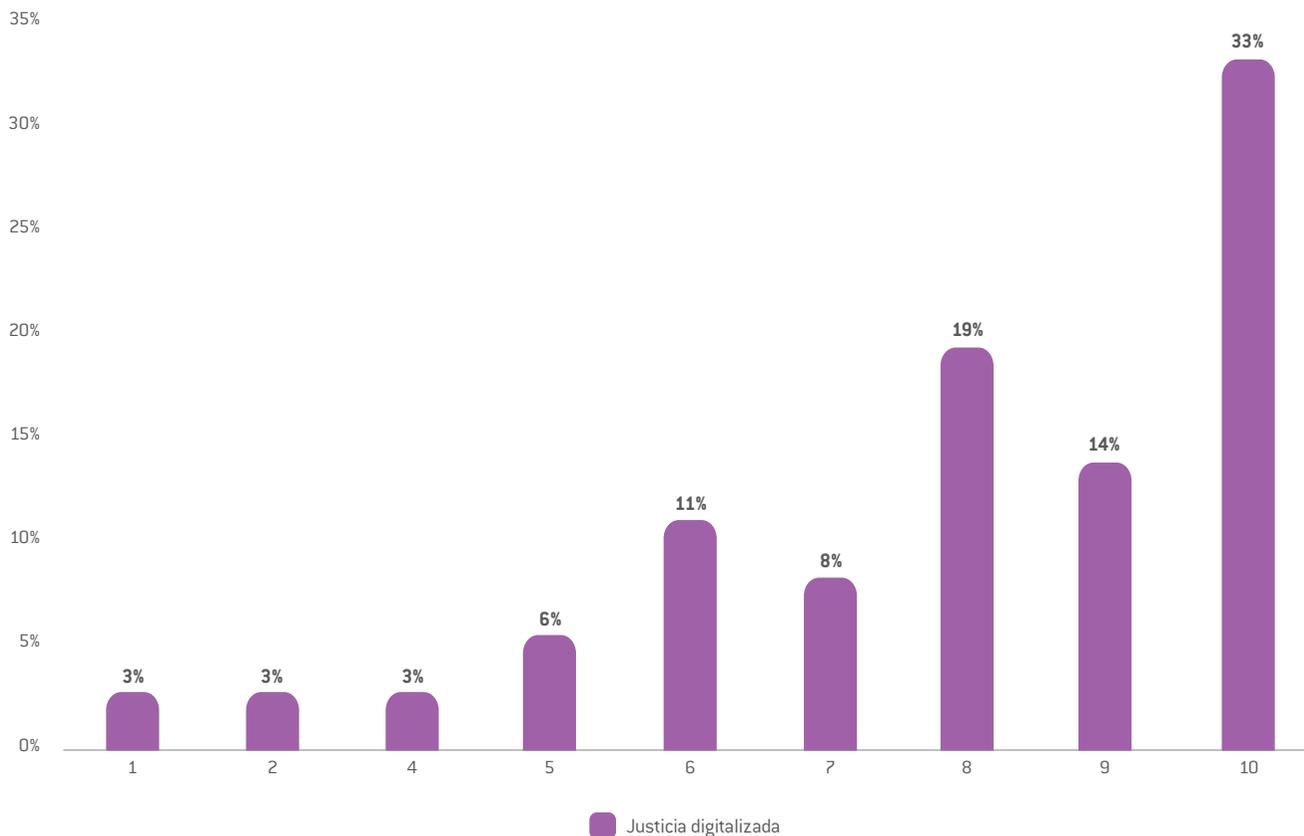
1. “[i] masificar y digitalizar el acceso a la Justicia, [ii] implementar el expediente electrónico, [iii] aumentar el conocimiento digital y el uso de apropiación de los sistemas, [iv] aumentar la agilidad interna en la gestión de los procesos judiciales, el uso y apropiación de los sistemas, [v] implementar la interoperabilidad, [vi] garantizar seguridad, trazabilidad y transparencia, [vii] implementar herramientas que permitan la asistencia en la toma de decisiones basadas en datos, y [viii] garantizar la prestación de servicios de TIC a partir de estándares (Serrano, 2020)” (CSDJ, 2020).



Gráfica 3. Tendencias de justicia digitalizadas (de 1 a 10, donde 10 representa muy relevante, y 1, no relevante). Colombia, 2023



La digitalización de la justicia será necesaria a corto plazo para afrontar el cambio tecnológico en el largo plazo.



Fuente: CPC (2024).

Estos lineamientos de política pública dan espacio a preguntarse cuál es el enfoque que se le debería dar a la digitalización de la justicia. En esta vía, Cordella y Contini (2020) mencionan que, para que la implementación de la justicia digital sea certera, se debe cumplir con tres aspectos principales: “En primer lugar, transformar y rediseñar los servicios de justicia en torno a las necesidades de los usuarios. En segundo lugar, repensar la forma en que trabajan las autoridades judiciales, incorporando nuevas tecnologías. Por último, mejorar la recopilación de datos y la gestión de la información digital, incluida la incorporación de sistemas de datos que permiten facilitar el trabajo entre plataformas interoperables de distintas entidades” (p. 12).

Partiendo de estos principios, al sistema de justicia colombiano le hace falta ser cercano al usuario. Hoy en día las personas presentan desconocimiento de los instrumentos de protección

de derechos que más se adecúan a sus problemas justiciables. De acuerdo con el DANE (2024), la acción de tutela continúa siendo el más conocido por las personas (80%), seguido del derecho de petición (76,2%) y, en menor medida, otros instrumentos tales como la acción popular (34,4%), la acción de cumplimiento (23,9%) y la acción de grupo (19,9%). En este sentido, la complejidad del sistema se convierte en una de las barreras para que los ciudadanos tengan el conocimiento para acceder a la justicia.

La digitalización de la justicia se presenta como una oportunidad para que los usuarios comprendan y accedan al sistema de justicia, al mismo tiempo que les ayuda a reducir los costos asociados a la asesoría legal, lo cual representa una barrera para la población vulnerable. Un ejemplo de ello es la implementación de *chatbots legales*, también conocidos como *asistentes virtuales basados en IA*, que pueden ayudar a asesorar problemas legales



de fácil solución, tanto a ciudadanos como a abogados. Hay diversos tipos de *chatbots*: algunos están diseñados para ofrecer respuestas predeterminadas, mientras que otros requieren la intervención de una persona detrás de la plataforma para responder a las preguntas de los usuarios (lo que significa que la respuesta no se genera de manera instantánea). Además, existen los *chatbots* que integran IA, los cuales permiten generar respuestas en tiempo real, lo que a su vez puede facilitar a los ciudadanos identificar a

qué entidad acudir para resolver sus problemas y qué pasos deben seguir (Astudillo *et al.*, 2020).

Sin embargo, los *chatbots* no son las únicas herramientas tecnológicas disponibles. Existen otras soluciones que podrían ser exploradas por la Rama Judicial en Colombia, como herramientas para la transcripción (convertir audio en texto), anonimización de decisiones, traducción, resumen de textos, entre otras (Ilustración 2).

Ilustración 2. Herramientas tecnológicas para el sistema de justicia



Nota: El tamaño de las burbujas refleja la frecuencia de uso recomendada para cada herramienta: las burbujas más grandes indican un uso más frecuente, mientras que las más pequeñas señalan un uso que debe realizarse con mayor cautela.
 Fuente: Unión Europea (2024).

Estas herramientas son útiles para reducir el desconocimiento de los ciudadanos sobre vías de acceso al sistema, aunque deben manejarse con precaución. De acuerdo con Gutiérrez (2023), recursos como los *chatbots* pueden ser útiles para quienes son expertos jurídicos y pueden verificar por sí mismos la calidad de los resultados que producen, pero son muy riesgosos para ser usados como fuente de información legal por parte de quienes no conocen el tema.

Según Gutiérrez (2023), Haga clic o pulse aquí para escribir texto. dentro de la Rama Judicial, los *chatbots* con IA (que funcionan a partir de modelos de lenguaje a gran escala [LLM]) se pueden utilizar para mejorar la redacción de sentencias o traducir y resumir textos debido a que acelerarían los tiempos de respuesta del poder judicial. No obstante, emplearlos para tomar decisiones de fondo o en las audiencias puede llegar a tener consecuencias negativas



en la imparcialidad de los jueces en la medida en que estas herramientas pueden reproducir sesgos preexistentes generados por el tipo de datos con los que la IA fue entrenada. En este sentido, para utilizar esta tecnología se requieren marcos éticos claros que permitan determinar hasta dónde llega la IA en el sistema judicial y desde dónde empieza el actuar de los jueces, especialmente con *chatbots* que son de uso público.

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, 2024) publicó hace poco un borrador de directrices sobre uso de sistemas de IA en cortes y tribunales que podría ser considerado para desarrollar guías por parte del CSDJ. En el mismo sentido, más recientemente, la Corte Constitucional de Colombia, a través de la Sentencia T-323 de 2024, exhortó “a los jueces de la República para que evalúen el adecuado uso de la herramienta tecnológica ChatGPT y otras análogas o que se desarrollen en el ámbito de la inteligencia artificial IA, valoren y consideren las mejores prácticas, y apliquen criterios éticos y de respeto a los mandatos superiores, en orden a garantizar los derechos fundamentales, en especial el debido proceso, cuando encuentren necesario y pertinente hacer uso de aquellas, y asegurar la independencia y autonomía judiciales, como garantías insustituibles para la vigencia del Estado Social de Derecho y la democracia”.

La encuesta del CPC muestra mayor variabilidad respecto a la relevancia que tiene la IA en la toma de decisiones judiciales. Un 28 % de las personas consideran que esta tendencia tiene una relevancia baja; un 25 %, una relevancia media; y el 47 %, una relevancia alta² (Gráfica 4). Esta puerta abierta no se cierra del todo. En ese sentido, Gutiérrez (2023) recomienda que se utilice la IA cuando la Rama Judicial haya desarrollado herramientas propias, alineadas con sus valores y objetivos, que estén enfocadas netamente en el sector judicial y estén lo suficientemente estudiadas y probadas para garantizar que su uso protegerá y promoverá los derechos fundamentales.

Un ejemplo en el uso de la tecnología dentro del ámbito jurídico es Estonia, que se destaca como uno de los países que han avanzado en desarrollar una IA que funciona como juez en casos simples,

en donde tanto el demandante como el demandado presentan sus documentos, y el sistema toma una decisión que puede ser apelada ante un juez humano. Ahora bien, lograr este nivel de avance requiere inversiones que la Rama Judicial debe destinar a proyectos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Al respecto, cabe destacar que para el 2023 el 8,8 % del presupuesto asignado a la Rama Judicial se destinó a inversión, mientras que el 91,1 % corresponde a funcionamiento y operatividad. Comparado con el año pasado, se redujo en 5,6 pp lo que destina la rama a inversión. Esto plantea un reto en términos de, por un lado, aumentar el porcentaje de inversión y, por otro lado, enfocarlo a procesos innovadores que puedan generar avances tales como los que realiza Estonia.

A su vez, para maximizar el aprovechamiento del cambio tecnológico, es necesario avanzar en la implementación del expediente judicial electrónico. En el año 2023 se creó el Plan Estratégico de Transformación Digital, en donde se adoptó el Sistema Integrado de Gestión Judicial (SIUGJ), el cual, de acuerdo con la Rama Judicial, se ha implementado en 123 despachos de la especialidad laboral; puntualmente, en los distritos judiciales de Pereira, Armenia, Manizales, Sincelejo, Villavicencio, Bogotá y Medellín (CSDJ, 2023). Además, SAMAI³, una herramienta web desarrollada por el Consejo de Estado con el propósito de acercar la justicia a los ciudadanos y mejorar la interoperabilidad del sistema, ha demostrado ser eficaz al reducir los tiempos muertos en la Rama Judicial.

A pesar de estos avances, aún se enfrentan desafíos para la plena consolidación del expediente judicial electrónico en todos los circuitos judiciales del país. Estos obstáculos incluyen factores internos, como la insuficiente capacitación tecnológica del personal judicial y la fragmentación de los sistemas que dificulta la interoperabilidad, así como factores externos, como la disparidad tecnológica y la baja conectividad en muchas regiones, especialmente en áreas rurales. Para superar estos retos, es necesario darles solución a las barreras en la implementación de estos proyectos en todos los circuitos judiciales, de manera que, una vez resueltos los problemas de congestión judicial, el sistema de justicia se enfoque en las necesidades del usuario.

2. Se considera relevancia baja una puntuación de 1 a 5; relevancia media, una puntuación de 6 a 7; y relevancia alta, de 8 a 10.

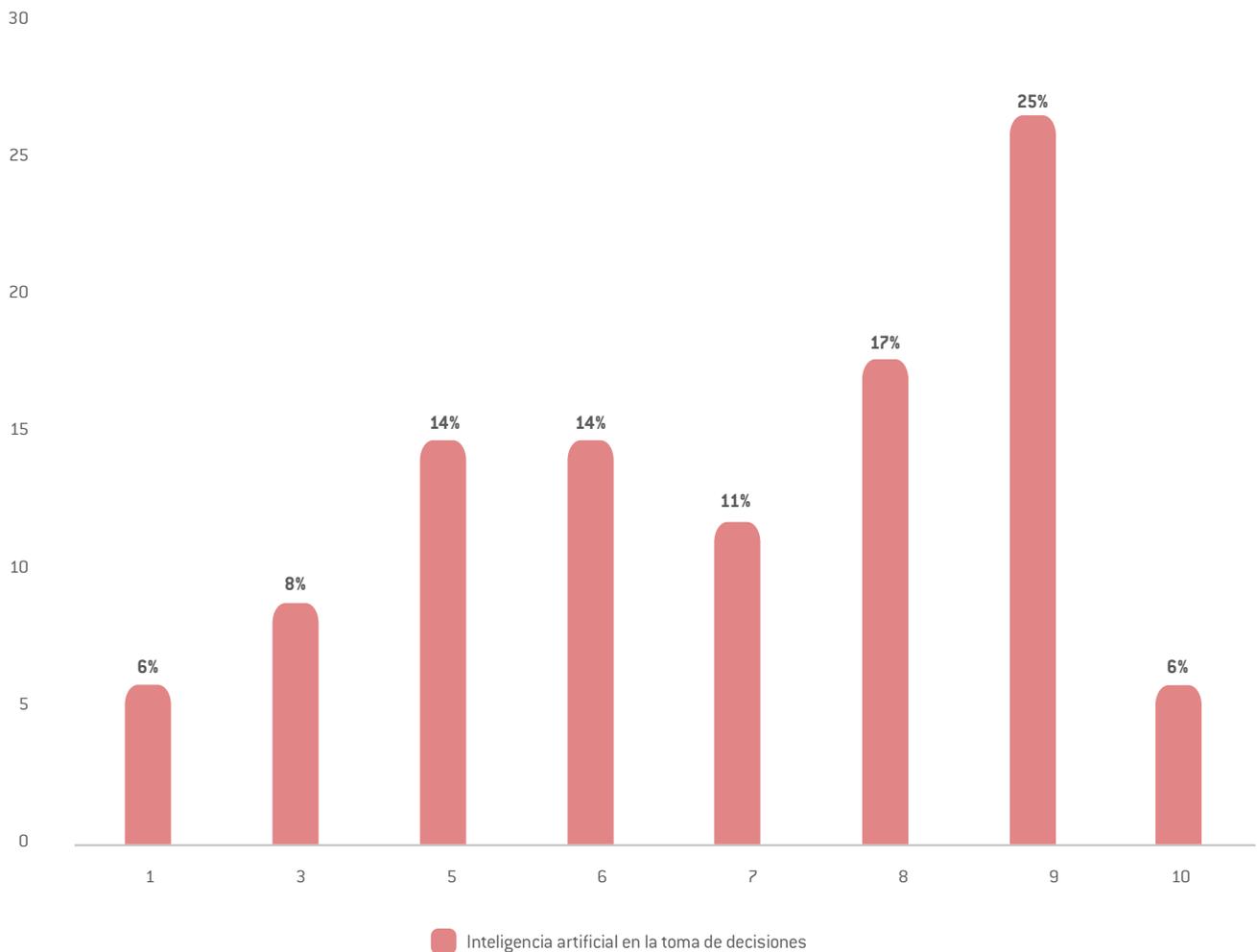
3. “Dentro de los servicios con los que cuenta el aplicativo está (i) radicar e iniciar procesos de manera virtual, (ii) firmar electrónicamente providencias, (iii) validar documentos, (iv) producir notificaciones electrónicas, (v) presentar y solicitar documentos de manera remota, (vi) ‘crear, consultar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



Gráfica 4. Tendencia de IA en la toma de decisiones (de 1 a 10, donde 10 representa muy relevante, y 1, no relevante). Colombia, 2023



El 47 % de las personas consideran que incluir IA en la toma de decisiones puede ayudar a que en el año 2050 tengamos un sistema judicial eficiente.



Fuente: CPC (2024).

Ahora bien, las herramientas tecnológicas no pueden resolver todos los cuellos de botella del sector, y en este caso hay que recurrir a lo que hasta el momento ha funcionado, como los MRC, que permiten alivianar la carga del sistema judicial y mejorar los indicadores de congestión. En efecto, la mayor tasa de solución de los problemas justiciables experimentados vino del arreglo directo entre las partes. El 63 % de los de los problemas tramitados por la ruta de arreglo directo

fueron reportados como solucionados. Si bien estos acuerdos pueden venir de lugares distintos a los MRC, en gran medida las soluciones de los conflictos provienen de esta ruta, por lo cual es un instrumento que debe ser potencializado (DANE *et al.*, 2023).

Los MRC hacen que la justicia sea más cercana a los problemas de usuarios y permiten eliminar barreras de entrada que enfrentan las poblaciones vulnerables de acceso tales como el costo de los



honorarios de abogados y expertos. Según el último informe de Justicia Cómo Vamos (Fundación Corona *et al.*, 2024), el 16,8 % de las personas considera que el costo de acceder al sistema de justicia es una de las principales barreras.

La Ley 23 de 1991 introdujo los centros de conciliación y de arbitraje, reconocidos como MRC, permitiendo a las partes resolver sus disputas de manera ágil, sin recurrir a la justicia formal. Aunque el uso de las conciliaciones extrajudiciales ha mostrado una tendencia creciente desde 2020, en 2023 se registró una disminución de 1 pp

en el peso que tienen las conciliaciones en los ingresos de procesos a la Rama Judicial en comparación con 2022 (Gráfica 5).

El hecho de que las conciliaciones representen solo el 5,8 % de los ingresos de la Rama Judicial subraya la necesidad de una mayor difusión y promoción de estos instrumentos, especialmente cuando se ha demostrado que agilizan los tiempos de evacuación de proyectos. En 2023, más de la mitad (62 %) de las conciliaciones fueron resueltas en un periodo menor a tres meses (Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición [SICAAC], 2023).

Gráfica 5. Conciliaciones extrajudiciales (en derecho y en equidad) tramitadas respecto a ingresos totales a la Rama Judicial. Colombia, 2013-2023



El porcentaje de conciliaciones como proporción de los ingresos totales de la justicia disminuyó 0,1 puntos porcentuales (pp) en comparación con el año 2022.



Fuente: CSDJ (2024) y SICAAC (2024). Cálculos: CPC.



RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Implementar herramientas tecnológicas, uso de analítica de datos e IA en el sistema judicial

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

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

nación existente, incluyendo estereotipos, prejuicios o desigualdades estructurales (Castaño, 2022).

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



Realizar capacitaciones a todos jueces y funcionarios judiciales de la Rama Judicial en IA y toma de decisiones en los procesos

Recientemente, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-323 de 2024, exhortó a jueces y funcionarios judiciales a utilizar herramientas de IA, como ChatGPT, instando a aprovecharlas de manera ética, transparente y responsable. Además, la Corte pidió al CSDJ la elaboración de un manual para el uso adecuado de la IA generativa en la Rama Judicial y recomendó que, a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, se promuevan espacios de capacitación para impartir conocimientos básicos sobre el empleo de la IA en el contexto judicial.

En línea con esta sentencia, el CPC sugiere acoger las directrices establecidas en la Sentencia T-323 de 2024. Asimismo, recomienda fortalecer la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla otorgándole mayores capacidad, autonomía y presupuesto, especialmente 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 y de lo Contencioso 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 (Corporación Excelencia en la Justicia [CEJ], 2017).

Asimismo, el CPC recomienda que el CSDJ continúe generando espacios de formación en IA para la administración de justicia, como el curso “Inteligencia Artificial para la Administración de Justicia: Fundamentos, Aplicaciones y Buenas Prácticas”, organizado en colaboración con la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y la



Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, en el cual se capacitaron 1.400 magistrados, jueces y servidores judiciales.

De igual manera, fortaleciendo las recomendaciones hechas por la CEJ (2023), se recomienda que:

1. El CSDJ realice cartillas informativas para sensibilizar a los trabajadores de la Rama Judicial sobre el uso adecuado de

las herramientas digitales, especialmente de la IA que tiene modelos LLM.

2. La Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del CSDJ realice anualmente una encuesta y monitoreo que permitan tener un diagnóstico del estado de las habilidades digitales de los jueces y los funcionarios de despacho.



Incrementar del porcentaje de recursos destinados a la inversión en la Rama Judicial

Para el año 2023, los recursos destinados a la Rama Judicial de Colombia sumaron COP 8,2 billones, equivalentes al 1,94 % del Presupuesto General de la Nación (PGN). Esto representó un incremento del 34,5 % en comparación con el año 2022. Además, por primera vez, esta asignación superó lo solicitado por la Rama Judicial.

Sin embargo, al examinar la distribución de estos recursos, se observa que el 91,9 % se destinó a gastos de funcionamiento,

mientras que solo el 8,9 % correspondió a inversión. Esta última cifra refleja una disminución de 0,6 pp en comparación con el año 2022. Ante esta situación, el CPC recomienda que los aumentos en el presupuesto estén acompañados de un incremento en el rubro de inversión, con el objetivo de permitir a la Rama Judicial innovar y, a su vez, lograr una mayor eficiencia en la ejecución de los recursos presupuestales.



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

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

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



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

El desconocimiento de los mecanismos constitucionales para la protección de los derechos fundamentales es una de las causas del bajo acceso a la justicia. Es necesario que las instituciones del sistema de justicia a nivel local realicen campañas educativas en diversas regiones con el fin de aumentar la comprensión y apropiación de estas herramientas legales por parte de los ciu-

dadanos, permitiendo así un acceso más eficiente al sistema de justicia. Del mismo modo, las campañas educativas deben contribuir a acercar al ciudadano para que conozca el camino de acceso al sistema utilizando las TIC; por ejemplo, sería conveniente enseñar sobre alternativas como LegalApp, que les proporciona información legal.



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 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 el sector y el diseño e implementación de políticas públicas.



Promover el uso de MRC y su implementación virtual

Los MRC solo representan el 5,8 % de los ingresos al sistema judicial (Gráfica 5), 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.
4. Generar programas de apoyo dirigidos a las cámaras de comercio de todos los departamentos y a otras empresas del sector privado en Colombia, con el fin de fomentar la creación de centros de arbitraje y conciliación privados con sistemas y la tecnología necesaria para prestar servicios completamente virtuales con altos estándares de calidad.

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

El empoderamiento jurídico es necesario en la medida en que permite conocer el derecho, los mecanismos, los órganos y las vías para acceder al sistema de justicia en sus diferentes instancias. Recientemente, dicho enfoque se ha convertido en un método de alta efectividad para garantizar el acceso a la justicia.

Según el Banco de Desarrollo de Asia (ADB, por sus siglas en inglés) (2000), el empoderamiento jurídico tiene un impacto directo en la reducción de la pobreza, entendiéndola como la privación de bienes, servicios públicos y oportunidades esenciales a las que todo individuo debería tener acceso. Según la OCDE y la Open Society Foundation (2016), los centros de justicia comunitarios han demostrado tener un impacto significativo en varios países. Por ejemplo, en Ecuador, el Banco Mundial evaluó cinco centros de servicios legales enfocados en hacer cumplir los pagos de manutención infantil para mujeres pobres y en reducir la violencia doméstica. Los resultados revelaron que los clientes de los centros que

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

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

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 y del Derecho; mien-

tras que ciertos datos 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 la estructura judicial. De igual manera, se enfatiza en la importancia de que este instrumento esté desagregado por territorios y cuente con datos históricos en pro de que se realicen análisis rigurosos que impacten positivamente en el sector.



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, 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, no solo afectando la finalidad del recurso, sino congestionando a 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.



6

¿CUÁLES SON LOS RETOS DEL FUTURO DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN LO REFERENTE AL CAMBIO DEMOGRÁFICO?

Colombia atraviesa un periodo de transición demográfica que se aceleró con la pandemia. Las proyecciones del DANE pos-COVID-19 muestran que, hacia 2050, la población será más vieja y cerca del 25,9% de esta superará los 60 años, lo que representa un incremento de aproximadamente 11 pp en comparación con 2023 (Mesa Interinstitucional de Población, 2023). Además, este fenómeno viene

acompañado de una reducción de 7,5 pp de ciudadanos menores de 15 años y 7 pp del grupo entre 15 y 29 años entre 2023 y 2050 (Gráfica 6), por lo que se anticipa que el bono demográfico se agotará en 2046, llevando de este modo a un crecimiento más lento de la fuerza laboral en comparación con la población dependiente a partir de 2050 (Departamento Nacional de Planeación [DNP] *et al.*, 2023).

Gráfica 6. Distribución porcentual de la población por grupos de edad de Colombia, 1950-2050

En un mundo donde nos envejecemos más rápido, se requerirá optimizar la mano de obra. Para eso, apalancarse en la tecnología es fundamental.



Fuente: DNP *et al.* (2023).



El cambio demográfico genera cambios en la demanda de justicia. El sistema debe estar preparado entonces para enfrentar mayores necesidades jurídicas relacionadas con la población adulta. Actualmente, el 12,9% de los problemas, desacuerdos, conflictos o disputas reportadas por las personas de 18 años o más fueron por prestaciones de los servicios de salud, pensión y riesgos laborales⁴ (DANE *et al.*, 2023). A 2050, esta estructura puede modificar y representar la mayor parte de las necesidades jurídicas que se enfrentan.

En cuanto a la oferta, existen dos grandes retos. En primer lugar, el bono demográfico se va a ir agotando. A partir de 2050 todas las profesiones empezarán a tener decaimientos en el porcentaje de personas que se formarán y ejercerán una profesión, e igualmente comenzará la competencia por capital humano. El derecho no va a ser la excepción en este escenario. En este punto el sector judicial puede, primero, transitar a que algunas funciones judiciales —que no vulneren los derechos de los usuarios— puedan ser reemplazadas por la tecnología; en segundo lugar, sería conveniente hacer atractiva la carrera judicial para las nuevas generaciones, para lo cual se debe partir por mejorar la percepción ciudadana sobre la favorabilidad de las entidades que conforman la Rama Judicial, pues a junio del año 2024 el 70,1 % de los ciudadanos tenían una opinión desfavorable del sistema judicial en Colombia (Invamer, 2024).

En efecto, la calidad de las decisiones judiciales está directamente relacionada con la percepción ciudadana del sistema de justicia. Esta interconexión se origina cuando las personas y empresas recurren al sistema para solucionar sus necesidades jurídicas y perciben que estas han sido satisfechas de manera adecuada a través de un proceso judicial bajo criterios de independencia judicial e imparcialidad, sin elevados costos de transacción y demoras en la evacuación del proceso.

De acuerdo con el artículo 230 de la Constitución Política de Colombia, los jueces deben adoptar sus decisiones mediante principios rectores de independencia jurídica e imparcialidad para tener garantía del debido proceso, por lo que sus decisiones deben estar sometidas únicamente al imperio de la ley. Ante esta situación, el régimen de carrera judicial se fundamenta en la vinculación de jueces y magistrados a través de procesos de selección basados en el mérito, con el propósito de asegurar la autonomía en la toma de decisiones (CEJ, 2023a).

Durante el año 2023, la cobertura de la carrera judicial en los empleados de tribunales, juzgados, centros y oficinas de servicios y magistrados fue de 68,9 %. Ahora, cuando se discrimina la cobertura de carrera judicial entre jueces y magistrados, se percibe una brecha considerablemente alta: mientras que el 56 % de los jueces de la jurisdicción ordinaria y el 67,8 % de la jurisdicción contencioso-administrativa hacían parte de la carrera judicial para 2023, por otro lado, desde el 79 % hasta el 85,7 % de los magistrados del CSDJ, que hacían parte de los tribunales administrativos y superiores, estaban en la carrea judicial (Gráfica 7). Esto pone sobre la mesa la necesidad de cerrar esa diferencia existente entre jueces y magistrados.

De hecho, el segundo riesgo del cambio demográfico está asociado con lo anterior. Para el año 2050 se espera que las tasas de sustitución dentro de la carrera judicial lleguen a ser más bajas, comparadas con las de hoy. Considerando que para dicho año se prevé que la esperanza de vida sea de 82,29 años, mantener el principio de empleo vitalicio en estos cargos llevará a que el capital humano sea menos productivo. En este sentido, se requiere ampliar la cobertura de carrera judicial y a la vez revisar internamente las condiciones de pensión de los magistrados.

Tabla 1. Porcentaje de cobertura por el sistema de carrera de la Rama Judicial. Colombia, 2023



En promedio, el 78,3 % de los magistrados y el 61,9 % de los jueces se encuentran en carrera judicial.

Cargos	Dependencias	Número total de cargos	Cargos provistos en propiedad	% de cobertura
Magistrado	Consejos seccionales de la judicatura	51	41	80,4 %
	Comisiones seccionales de disciplina judicial	84	57	67,9 %
	Tribunales administrativos	196	155	79,1 %
	Tribunales superiores	476	408	85,7 %
Jueces	Jurisdicción ordinaria	4657	2609	56,0 %
	Jurisdicción contencioso-administrativa	385	261	67,8 %

Fuente: CSDJ (2023).

4. El 47,4 % de los problemas, desacuerdos, conflictos o disputas se debe a afectaciones, daños o perjuicios caudados o derivados de delitos.



RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



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. En 2023, el porcentaje de jueces de las jurisdicciones ordinarias que están en carrera judicial fue menor en 7 pp en comparación con

el 2022. 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 cuales 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 ju-

dicial 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.



Modernizar, consolidar y dar independencia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SINEJ)

Desde el CPC se reconoce y celebra el avance que representa la modificación del SINEJ contemplada en la reforma a la justicia. No obstante, hacemos énfasis en implementar tres recomendaciones que mejorarán aún más el SINEJ 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 proporcionan los datos (Camacho *et al.*, 2019).
2. Delegar la administración del SINEJ al DANE⁵ con el fin de me-

jorar 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.

5. 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.



¿CUÁLES SON LOS RETOS DEL FUTURO DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN LO REFERENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO?

El sistema de justicia tendrá que adaptarse a los desafíos que generará el cambio climático y buscar herramientas que permitan resolver o mitigar los efectos de dicho fenómeno en los derechos de las personas. Se espera que el calentamiento global supere los 1,5 °C para 2030, y podría alcanzar más de 2 °C para 2050 (Shukla *et al.*, 2022). Este aumento de la temperatura, causado en parte por las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera, genera que los fenómenos meteorológicos, como sequías, huracanes e inundaciones, se acentúen y se presenten con mayor frecuencia, provocando que las personas y las empresas se vuelven más vulnerables frente a posibles riesgos de pérdida de bienes y escasez de recursos.

Colombia es un país con bastante riqueza en sus recursos naturales. Es considerado el segundo país más biodiverso del mundo, lo que permite aprovechar los recursos naturales como motor de crecimiento. No obstante, al ser tan biodiverso, generar empleo y promover la mejora en la calidad de vida de las personas, es vulnerable frente al cambio climático.

De acuerdo con el *Global Climate Risk Index 2017*, Colombia ocupa el puesto 33 de 180 países en riesgo por cambio climático,

que es la “probabilidad de ocurrencia de un evento amenazante relacionado con el cambio climático, respecto de la situación particular que un territorio tiene para responder, o verse afectado, a sus impactos potenciales” (Ideam *et al.*, 2017). Cuando se desagrega en las regiones del país, el índice de vulnerabilidad climática muestra que el 100 % de los municipios tienen algún riesgo por cambio climático, de los cuales el 59 % (cerca de 489 municipios) tienen un riesgo por cambio climático ente medio a muy alto, y un 25 % están en riesgo alto y muy alto. Cabe destacar que los 20 departamentos con mayor riesgo representan el 69 % del PIB nacional y albergan el 57 % de la población del país.

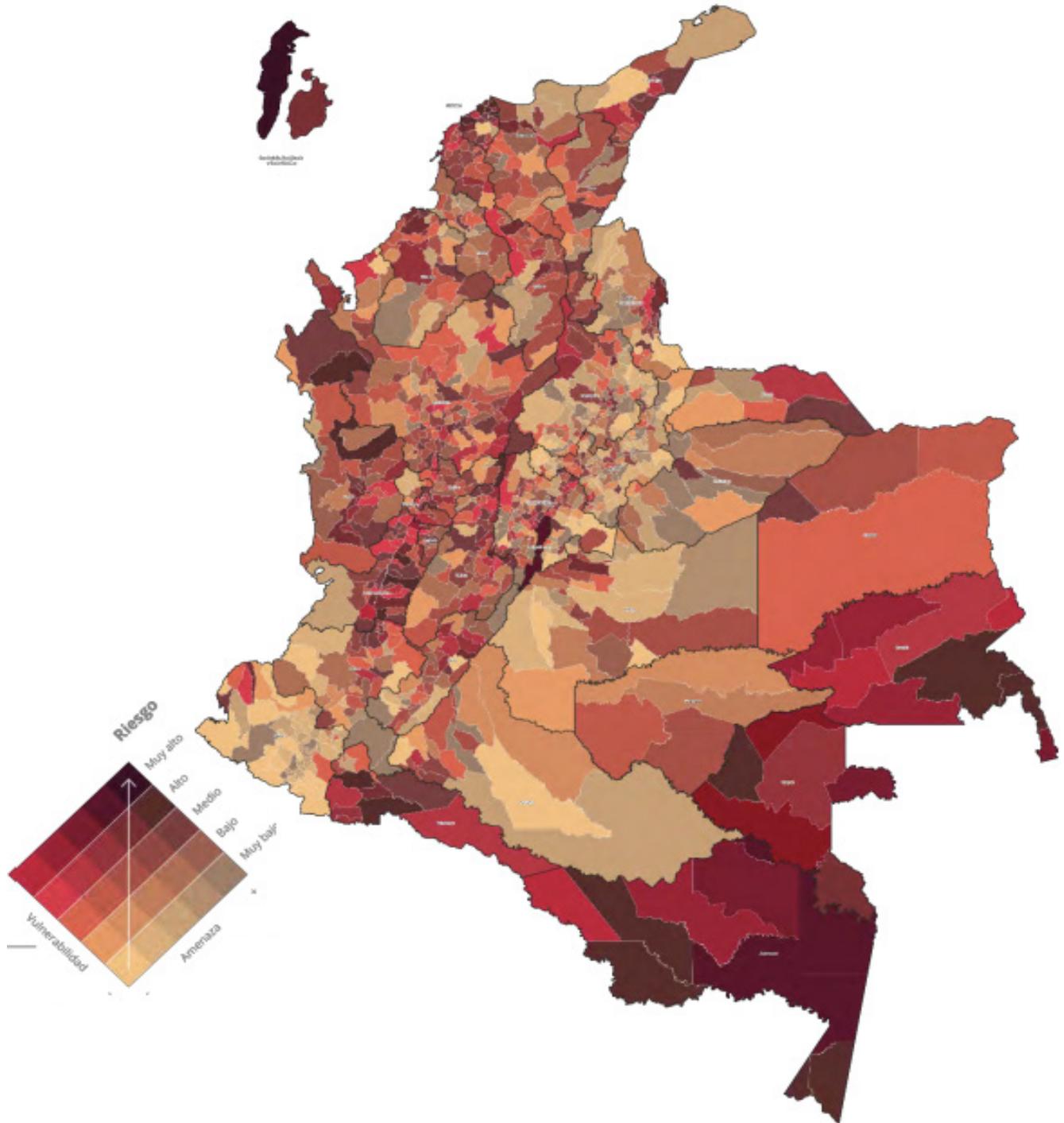
Este riesgo por cambio climático considera afectaciones a la seguridad alimentaria de los hogares, el acceso a recurso hídrico, pérdida de biodiversidad, impactos en salud, pérdida de bienes como vivienda e infraestructura e incluso desplazamiento forzoso. Todas estas repercusiones pueden vulnerar los derechos de las personas, de manera que a futuro podrían ingresar al sistema judicial interposiciones de acciones constitucionales donde se hayan comprometido derechos fundamentales.



Mapa 1. Índice de vulnerabilidad al cambio climático. Colombia, 2017



El 25 % de los municipios en Colombia presentan un riesgo alto y muy alto por cambio climático, donde se pueden vulnerar derechos fundamentales de las personas.



Fuente: Ideam et al. (2017).



RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Establecer la obligatoriedad de resolver los problemas ambientales en primera instancia por los MRC antes de pasar a instancia judicial

Para garantizar el acceso a la justicia en casos relacionados con problemas ambientales y evitar que esto conduzca a un aumento en la congestión judicial, el CPC recomienda explorar, en el proyecto de ley de reforma a la justicia, la implementación de mecanismos de mediación y conciliación obligatoria como

etapas previas al ingreso a instancias judiciales. Estas figuras permitirían resolver conflictos de manera más ágil y eficiente, al tiempo que se reduciría la carga de trabajo en los tribunales, promoviendo soluciones más rápidas y efectivas para las partes involucradas.



Crear cortes ambientales en los 20 departamentos con mayor riesgo por cambio climático para la resolución de conflictos ambientales

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2018) señala que la creación de cortes ambientales brinda la posibilidad de contar con un enfoque especializado y un dominio exhaustivo de la legislación ambiental, sumado a un mejor acceso al conocimiento científico. Esto facilita la resolución de demandas ambientales de manera más ágil y económica para la población. En este sentido, el CPC recomienda que se creen instancias de este

tipo, especialmente en los 20 departamentos con mayor riesgo por cambio climático, para que se resuelvan los conflictos ambientales que puede generar el cambio climático en el año 2050. Asimismo, se propone implementar servicios de asesoría legal, ya sea a través de un *chatbot* o un asistente legal, que sean gratuitos o de bajo costo. Esto permitiría mejorar el conocimiento de las personas sobre los canales de acceso a la justicia en asuntos ambientales.



8

PROLIFERACIÓN DE LA VIOLENCIA, CRIMEN ORGANIZADO Y PROCESO DE PAZ

Según Insight Crime (2024), el proceso de “paz total” en Colombia ha comenzado a desintegrarse, principalmente porque los grupos armados, en lugar de respetar el cese al fuego, se han reconfigurado. A lo largo de 2023, diversos eventos han puesto de manifiesto el fortalecimiento de estos grupos armados en el país (Figura 1 y Mapa 2).

El conflicto impacta el desempeño económico no solo de forma directa, como cuando afecta la productividad de los factores de producción, sino también de modo indirecto al deteriorar la acumulación de factores de producción debido a la incertidumbre generada por el enfrentamiento. Así, según Vargas (2003), “cada año, Colombia estaría dejando de crecer más de 2 puntos porcentuales debido al conflicto interno que afronta” (p. 40).

Esta reorganización ha contribuido al aumento de secuestros y extorsiones. De acuerdo con el Ministerio de Defensa Nacional (Mindefensa), desde 2021, los secuestros han mostrado una tendencia ascendente, con un alarmante incremento del 97 % en 2023 en comparación con 2021. De manera similar, las extorsiones han registrado un aumento del 33 % en el mismo periodo.

La presencia de grupos armados en el territorio nacional data desde los años 60 con el surgimiento de las guerrillas colombianas. Estos grupos armados nacen como respuesta a los problemas agrarios no resueltos, producto de una larga tradición que el país venía afrontando los conflictos sociales y políticos con violencia, pero también como parte de los cabos sueltos que dejó el Frente Nacional en su intento por frenar la violencia bipartidista (Grupo de Memoria Histórica, 2013). A finales de los 70 en plena expansión de guerrillas, surgen grupos de autodefensas locales que buscaban defender a grandes y medianos propietarios de las extorsiones y secuestros (Grupo de Memoria Histórica, 2013).

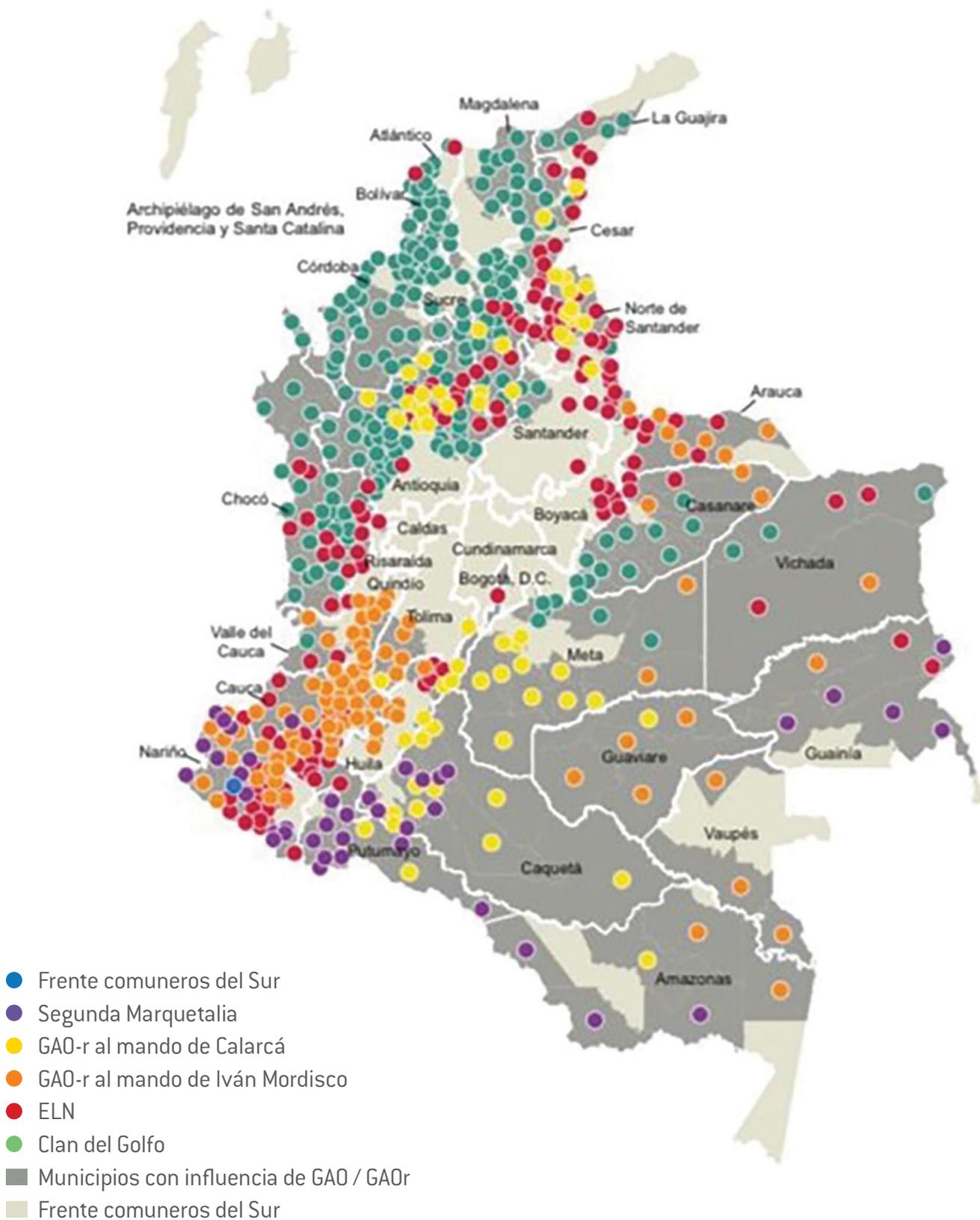
A lo largo del conflicto armado interno en Colombia, caracterizado por la presencia de actores armados como las guerrillas y los grupos de autodefensa, así como por la influencia del narcotráfico, varios gobiernos han implementado diversos procesos de paz en

un esfuerzo por poner fin a la violencia. Uno de los más significativos fue el proceso de paz liderado por el gobierno de Juan Manuel Santos, que culminó en 2016 con la firma del acuerdo con las FARC, uno de los principales grupos al margen de la ley del país. Según Indepaz (2021), la firma del acuerdo de paz con las FARC trajo consigo una disminución en todos los indicadores de agresión y muerte por violación de las normas del DIH. El número total de víctimas al año ha caído de 540.000 en 2008 a 280.000 en 2014 y a menos de 100.000 en el 2020. Los homicidios de persona protegida debido al conflicto armado han caído a menos de 1.000 personas al año desde 2016 y en los últimos años a menos de 600.

No obstante, la ausencia de programas integrales de desarrollo, democracia, bienestar, la omisión desde el Estado, la no implementación efectiva de los acuerdos de paz y la imposición de nuevas estrategias gubernamentales de guerra son factores decisivos para la persistencia de violencias (Indepaz, 2021). Para el año 2024, según Coordinadora Humanitaria (2024), se constata un aumento de un 70 % de las acciones hostiles, comprobando que los grupos armados se están expandiendo en Colombia al menos en los territorios monitoreados: Antioquia, Arauca, Buenaventura, Caquetá, Caribe, Catatumbo, Cauca, Córdoba, Chocó, Magdalena Medio, Meta y Guaviare, Nariño, Santander y Tolima Putumayo (región Andino Amazónica, Sucumbíos y Piamonte). Actualmente, hay lugares de Colombia que presentan cuadros críticos de presencia de grupos al margen de la ley como Nariño en donde se habla del surgimiento de un nuevo grupo, las Autodefensas Unidas de Nariño, y la fragmentación del ELN en pequeños grupos producto de los desacuerdos que ha traído internamente las negociaciones con el gobierno actual (Fundación Paz y Reconciliación, 2024). La posibilidad de alianzas entre la Segunda Marquetalia y el ELN para enfrentar al EMC podría traer nuevos riesgos de desplazamiento en departamentos como Cauca y Nariño. Esta zona ha sido afectada históricamente por la guerra debido a que es uno de los corredores más estratégicos para llevar droga y armas.



Mapa 2. Zonas de influencia de grupos armados organizados.



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación (2024). Con base en Policía Nacional, con datos reportados el 12 de julio de 2024, y Decreto 0888 de 2024 de Mindefensa.



Figura 1. Momentos críticos de la política de la “paz total” en 2023



Fuente: Insight Crime (2024).



Sumado a lo anterior, Colombia presenta elevadas tasas de violencia intraestatal, lo que sugiere que, por lo menos en el corto plazo, el Estado tiene que generar estrategias que reduzcan los delitos que afectan la integridad de las personas y la propiedad privada, los cuales violan el derecho a la vida y a tener una vida tranquila, entre otros. En 2023 aumentó el 9 % el ingreso de noticias criminales al Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia (SPOA)⁶, concentradas principalmente en Bogotá, Huila, Meta, Cundinamarca y Santander [Gráfica 7]. Las novedades más representativas fueron hurtos (27,61 %), lesiones personales (9,02 %) y violencia intrafamiliar (8,07 %).

Para el año 2023, según Mindefensa (2024), se registraron 13.555 homicidios en Colombia. Es decir que, por cada 100.000 habitantes, 50 personas mueren a causa de un homicidio. De igual manera, se registraron 391.023 hurtos a personas, para una tasa de 1.449,3 hurtos a personas por cada 100.000 habitantes, 10,4 % más con respecto al año 2021. Además, volvió a aumentar la violencia intrafamiliar: por cada 100.000 personas, 442,8 fueron víctimas de violencia familiar física, psicológica y sexual.

Esta tendencia creciente en el delito se ha visto representada en el aumento de las personas privadas de la libertad (PPL). A corte de diciembre de 2023, el porcentaje de esta población aumentó 3,7 %, pasando de 97.176 presos que cumplían penas en las modalidades intramural, domiciliaria y con vigilancia electrónica por cada 100.000 habitantes a 100.738 PPL por cada 100.000 habitantes [Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), 2023].

En el indicador de tasa de encarcelamiento por cada 100.000 habitantes, Colombia ocupa el puesto 78 de 217 países evaluados (los de mayores tasas de encarcelamiento ocupan las primeras posiciones), ya que para el 2023 se registraron 198 PPL por cada 100.000 habitantes (World Population Review, 2024). No obstante, la cárcel como única medida de castigo conlleva problemas de hacinamiento carcelario porque, en el contexto colombiano, ingresan más personas a las cárceles de las que salen, en parte debido

a que algunos individuos son detenidos mientras se encuentran bajo sospecha (sindicados) y pasan años sin que se celebre su juicio, ya que los hechos no se han aclarado completamente (Moreno, 2019; Université de Fribourg, 2022).

De tal forma, la imposición de penas que implican la privación de la libertad debe realizarse de manera responsable, tomando en consideración criterios de duración máxima. En Colombia, el artículo 37 del Código Penal establece que la pena máxima es de 50 años. Sin embargo, estudios académicos como el de la Université de Fribourg (2022) sugieren que estos castigos no deberían exceder los 20 años ya que sobrepasar esta duración podría provocar daños psicológicos y físicos significativos en el individuo condenado.

Asimismo, hay evidencia de que un aumento de las tasas de encarcelamiento no guarda una relación directa con la reducción de la criminalidad. En cambio, es más apropiado considerar alternativas más útiles desligadas de la prisión. En países de Europa, América del Norte y Oceanía, por ejemplo, recurren a opciones como la libertad y las suspensiones del proceso condicionales por encima de la privatización de la libertad (Ana y Molina, 2022).

Para 2023, la FGN reportó haber logrado condenas en solo el 45,3 % de las sentencias dictadas en juicios orales, mientras que el 54,7 % de los casos que llegaron a juicio resultaron en absoluciones. En otras palabras, la FGN perdió 5 de cada 10 casos que llegaron a juicio (FGN, 2024). Este dato pone de relieve las deficiencias en la labor investigativa de la Fiscalía y en la gestión de la cadena de custodia, desde la recolección de los elementos materiales probatorios y evidencia física hasta la decisión final del juez.

Para superar estas deficiencias, es esencial que la FGN adopte tecnologías avanzadas para la investigación judicial. Esta medida es especialmente urgente porque el 86 % de las personas encuestadas considera con alta relevancia que el país atravesará por una proliferación del crimen organizado a corto plazo, una eventualidad a la que debe responder el sistema de cadena de custodia.

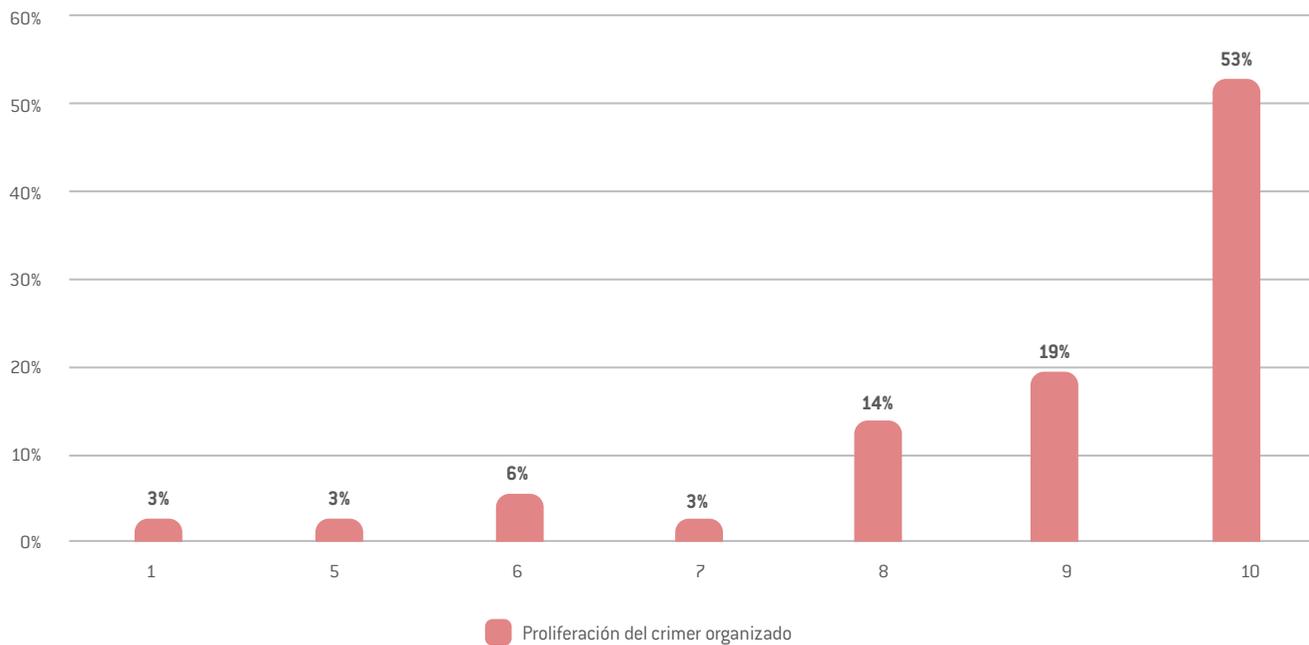
6. En el SPOA se establecieron etapas claras previas al juicio con el objetivo de garantizar la protección de los derechos fundamentales mediante el control de garantías. Una vez se ha legalizado la detención, asegurando rigurosamente los derechos del acusado, le corresponde a la Fiscalía General de la Nación (FGN) recopilar pruebas sólidas para presentar una solicitud de medida de aseguramiento ante un juez municipal.



Gráfica 7. Tendencia de proliferación del crimen organizado (de 1 a 10, donde 10 representa muy relevante, y 1, no relevante). Colombia, 2023



El 86 % de los encuestados consideran que en el corto plazo se va a generar una proliferación del crimen organizado, lo que será determinante para el sistema de seguridad y de justicia a 2050.



Fuente: CPC (2024).



RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Recuperar el control del territorio por parte de la fuerza pública.

Recuperar el control territorial por parte de la fuerza pública es una tarea urgente. En 2024, la presencia de grupos armados al margen de la ley se incrementó en un 36%, extendiéndose a 253 municipios del país. Entre los grupos armados que han fortalecido su influencia en estos territorios se encuentran el Clan del Golfo, el Estado Mayor Central de las Farc-EP (EMC), la Segunda Marquetalia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). La presencia de estos actores armados ha intensificado los niveles de violencia, el tráfico de armas y de personas, la trata de blancas, las extorsiones, y otras actividades ilícitas que tienen un impacto directo en la calidad de vida de los habitantes de estas regiones.

De acuerdo con la Fundación Paz & Reconciliación (2024), el control territorial y económico que ejercen grupos armados como el Clan del Golfo les permite consolidar su poder y aumentar su riqueza. Esta influencia les facilita, además, construir una base social al intervenir en espacios cívicos y comunitarios, logrando satisfacer necesidades básicas que el Estado no ha podido cubrir de manera eficiente. Esto fortalece su legitimidad local y les otorga un rol clave en muchas comunidades, donde el Estado no ha logrado tener una presencia efectiva.

Actualmente, según el monitoreo realizado por la Fundación Paz & Reconciliación (2024), el grupo disidente EMC tiene presencia en 209 municipios, distribuidos en 22 departamentos, lo

que representa un aumento de 47 municipios en comparación con 2023. En cuanto al Clan del Golfo, los datos revelan que este grupo armado ha incrementado su influencia a 316 municipios, ubicados en 24 departamentos del país, lo que significa un aumento significativo del 17% respecto al año anterior, cuando su injerencia se había registrado en 270 municipios. Se estima que el número de miembros del Clan del Golfo puede superar los 5.000.

Por su parte, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) tiene presencia en 215 municipios. En la actualización de datos sobre la presencia territorial de este y otros grupos armados en Colombia para el año 2024, se ha identificado que el ELN ha ampliado su injerencia a 231 municipios distribuidos en 20 departamentos. Este crecimiento representa un aumento del 7% en comparación con el año anterior, y un incremento del 26% en relación con los datos de 2022, evidenciando así un fortalecimiento de su estructura y capacidad de control territorial en diversas zonas del país (Fundación Paz y Reconciliación, 2024).

En este contexto, es necesario frenar la expansión de los grupos armados. El CPC refuerza el mensaje de la Fundación Paz y Reconciliación, que recomienda fortalecer el monopolio de la fuerza en manos del Estado y reforzar la función de la policía local, especialmente en lo relacionado con el aumento de la extorsión y el uso de estos ingresos para expandir las estructuras del crimen organizado.



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



Durante 2023, la FGN perdió 6 de cada 10 casos que llegaron a juicio y perdió 5 de cada 10 casos que ingresaron (FGN, 2024). Las fallas existentes en el proceso, desde la aprehensión en flagrancia, la investigación y el enjuiciamiento, inciden en que las tasas de impunidad y las libertades por vencimiento de términos sean ele-

vadas. 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 de 1996 se contempló la necesidad de crear un sistema que permita mejorar la interoperabilidad entre las instituciones que lo conforman. Sin embargo, es fundamental que esta interoperabilidad incluya el orden ejecutivo en la medida en que es indispensable contar con la in-

formación 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 unidades de reacción inmediata (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. Sin embargo, 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 este sentido, para los delitos leves, la ley colombiana debería reconsiderar alternativas de sanción distintas a la privación de la libertad. Una buena práctica es la Ley 2292 de 2023, la cual contempla la posibilidad de que a las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad y condenadas por delitos leves se les conceda la medida sustitutiva del servicio de utilidad pública
- En concordancia con la Defensoría del Pueblo, se propone implementar una política criminal con un enfoque de alternativa 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 requiere 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 centros peniten-

ciarios. 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.

Avanzar en el Plan de Humanización de Cárceles

El Proyecto de Ley 336 de 2023 busca promover medidas legislativas con el objetivo de superar la crisis del estado de cosas Inconstitucionales en el Sistema Penitenciario y Carcelero, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en varias ocasiones. Con el Plan de Humanización de Cárceles se busca una transformación hacia una justicia más humanizada que no dependa tanto del encarcelamiento y que esté alineada con los principios de proporcionalidad, coherencia y derechos humanos. Los puntos por tratar en el plan incluyen:

- 1. Reducción del enfoque punitivo:** El proyecto busca modificar la política criminal para reducir la ampliación de penas y la creación de nuevos delitos, lo cual no ha sido efectivo para reducir la criminalidad, pero ha exacerbado la crisis en las cárceles.
- 2. Fomento de la justicia restaurativa:** Se propone fortalecer los mecanismos de justicia restaurativa, los cuales permiten la resolución más eficiente de conflictos y evitan la revictimización. Este enfoque busca la reinserción social del infractor y la reparación del daño causado a las víctimas.
- 3. Resocialización en el sistema penitenciario:** El proyecto enfatiza la importancia de la resocialización en las cárceles,

promoviendo un modelo progresivo de ejecución penal que mantenga el contacto social y familiar de las personas privadas de la libertad. La resocialización se considera crucial para reducir la reincidencia y el hacinamiento.

- 4. Seguridad y racionalización:** La propuesta busca una política criminal más focalizada en delitos graves y reincidentes, disminuyendo la carga penal en casos menos graves, lo que contribuiría tanto a la seguridad pública como a una mejor gestión de los recursos del sistema judicial.

Este Plan de Humanización de Cárceles representa un gran avance hacia una política criminal que no se caracteriza por ser meramente punitiva, sino que promueve la resocialización y rehabilitación de las personas privadas de la libertad. El CPC recomienda que Minjusticia continúe con el desarrollo de este instrumento, que ya incluye medidas importantes para superar el estado de cosas inconstitucional. Adicionalmente, se recomienda que se incluya un enfoque diferencial para jóvenes, personas LGTBIQ+, mujeres y población con discapacidad, de manera que no se estigmatice a estos grupos en el sistema penitenciario.

Implementar los planes integrales de seguridad y convivencia (PISCC)

El CPC celebra la actualización de la guía para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los PISCC realizada por el DNP en 2023. En efecto, la mayoría de las entidades territoriales del periodo 2024-2027 han basado sus PISCC en dichas orientaciones. Un plan de este tipo bien estructurado y ejecutado contribuirá a garantizar mejores condiciones de competitividad

y productividad a nivel local al reducir los factores que generan inseguridad. En ese orden de ideas, se recomienda que los departamentos y municipios implementen de manera adecuada estos instrumentos para crear entornos seguros que protejan a las personas, su integridad y sus derechos, entre otros aspectos clave para el desarrollo territorial.



9

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.



Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
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.
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.
Realizar una depuración normativa y legal.	2022	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.	Se debe continuar con la depuración de normas para fortalecer la seguridad jurídica en Colombia.



→ RECOMENDACIONES EN LAS QUE EL CPC INSISTE

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Fortalecer la rendición de cuentas en la Rama Judicial.	Para mejorar la credibilidad en el sistema judicial, es 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.
Implementar modelos diferenciados de gestión judicial para los despachos, las oficinas de reparto judicial y las oficinas de apoyo administrativo.	En los despachos judiciales los jueces cumplen labores administrativas y de justicia. 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.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
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 Online Dispute Resolution 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.
Enfocar la formación de los jueces hacia los cambios tecnológicos que está realizando el sistema de justicia	Para aumentar la calidad del sistema de justicia, es necesario mejorar el perfil de los jueces. Para 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.
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.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Fortalecer y promover el uso de la figura de Incidente de Impacto Fiscal (IIF).	En un contexto de recuperación económica y déficit fiscal, es preciso 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.
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.
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.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
<p>Ampliar la interoperabilidad para la Rama Judicial y entidades con funciones jurisdiccionales de la Rama Ejecutiva.</p>	<p>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.</p>	<p>Ministerio de Justicia, Policía Nacional y FGN</p>	<p>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.</p>
<p>Ampliar la infraestructura penitenciaria y carcelaria de Colombia y reducir la carga de los entes territoriales en las estaciones de policía y las URI.</p>	<p>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.</p>	<p>INPEC, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), Ministerio de Justicia y DNP</p>	<p>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.</p>
<p>Emitir BIS para la provisión del servicio carcelario y la reducción de la reincidencia.</p>	<p>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.</p>	<p>Ministerio de Justicia y Ministerio de Defensa Nacional</p>	<p>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.</p>
<p>Implementar centros de justicia comunitarios que ofrezcan asistencia jurídica para mejorar el empoderamiento legal de los ciudadanos.</p>	<p>El empoderamiento legal tiene como objetivo brindar asistencia jurídica para mejorar la capacidad legal de las personas. Recientemente este enfoque se ha convertido en un método altamente efectivo para garantizar el acceso a la justicia</p>	<p>Ministerio de Justicia y del Derecho, la Secretaría Distritales de Seguridad, Convivencia y Justicia, y la Defensoría del Pueblo.</p>	<p>Establecer centros de justicia comunitarios que cuenten con la presencia de abogados y asistentes legales, con el propósito de que la comunidad pueda acceder a servicios de asistencia judicial</p>



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
<p>Incluir un curso de competitividad y políticas públicas en la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla"</p>	<p>El conocimiento de competitividad y políticas públicas es necesario en los profesionales que laboral en la Rama Judicial para que evalúen los posibles efectos económicos en el corto y largo plazo que un proyecto de ley, decreto, resolución o articulado pueda generar.</p>	<p>Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla"</p>	<p>El CPC le recomienda a la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" implementar un curso obligatorio dirigido al talento humano de la Rama de Justicia en esta área, proporcionándoles las herramientas necesarias para ejercer su profesión con un pleno conocimiento del impacto potencial de las normativas que aplican.</p>
<p>Implementar el uso de analítica de datos e inteligencia artificial en el sistema judicial.</p>	<p>La integración de la inteligencia artificial en el sistema de justicia tiene múltiples ventajas. No solo ayuda a comprender mejor las necesidades legales de los ciudadanos, sino que también optimiza los recursos judiciales y agiliza la resolución de casos, especialmente aquellos de naturaleza simple.</p>	<p>Ministerio de Justicia y del Derecho.</p>	<p>Incorporar machine learning y robots en las jurisdicciones territoriales para brindar a las personas soluciones legales más eficientes, teniendo en cuenta aspectos importantes como la transparencia y la responsabilidad algorítmica y que la intervención humana es necesaria para evitar sesgos de parte de las IA.</p>
<p>Incluir en el Registro Social de Hogares la información que recolecta la Fiscalía General de la Nación, Policía, INPEC y la Rama Judicial.</p>	<p>El Registro Social de Hogares es una poderosa herramienta que actualmente consta de 28 bases de datos a nivel nacional y 1.832 bases territoriales, diseñada con el propósito de llevar a cabo una focalización precisa de los subsidios y optimizar el gasto social en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Un aspecto de suma relevancia del RSH es su capacidad para promover una mejor coordinación entre los programas sociales a nivel nacional y territorial.</p>	<p>la Fiscalía General de la Nación, la Policía, el INPEC, la Rama Judicial y Departamento Nacional de Planeación.</p>	<p>La inclusión de los datos obtenidos por la Fiscalía General de la Nación, la Policía, el INPEC y la Rama Judicial en el Registro Social de Hogares puede identificar correlaciones entre el nivel socioeconómico y los eventos criminales, lo que se convierte en una herramienta valiosa para la formulación de políticas públicas dirigidas a abordar la raíz del problema, que es reducir la pobreza.</p>



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Llevar a cabo una Encuesta de Necesidades Jurídicas para empresas.	Hasta el momento la ENJ se ha enfocado en realizar un análisis de los problemas legales que enfrentan las personas. No obstante, el diagnóstico para las empresas se escaso.	Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de la Justicia y el Derecho, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.	Realizar una Encuesta de Necesidades Jurídicas para las empresas a nivel nacional. Se recomienda realizar este ejercicio por lo menos cada dos años para hacer trazabilidad del avance en esta vía
Financiar la Encuesta de Necesidades Jurídicas.	La Encuesta de Necesidades Jurídicas desempeña un papel fundamental al brindar una comprensión más profunda de las habilidades de las personas para afrontar cuestiones legales que pueden requerir intervención judicial. Además, esta herramienta permite identificar áreas en las que se necesita apoyo y recursos legales para garantizar un acceso equitativo a la justicia.	Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de la Justicia y el Derecho, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.	Se recomienda que la ENJ sea aplicada de forma independiente y no como un módulo de otras operaciones aplicadas por el DANE, con el objeto de superar los encuadres y el desgaste en la fuente. En caso de no contar o priorizar los recursos para que sea independiente, el CPC recomienda incluirla, tal como sucedió en el año 2022, dentro del módulo de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana.



NUEVAS RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto / Costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Implementar herramientas tecnológicas, uso de analítica de datos e IA en el sistema judicial	La integración de herramientas digitales, como la transcripción automática (conversión de audio a texto), la anonimización de decisiones, la traducción, el resumen de documentos, entre otras, junto con el uso responsable de la Inteligencia Artificial, permite agilizar la resolución de procesos y optimizar los recursos de la Rama Judicial.	Ministerio de Justicia y del Derecho. Consejo Superior de la Judicatura.	Se recomienda la optimización de tareas mediante el uso de las herramientas digitales, así como la incorporación machine learning y robots en las jurisdicciones territoriales para brindar a las personas soluciones legales más eficientes. ciertos aspectos al utilizar la IA.
Realizar capacitaciones a todos jueces y funcionarios judiciales de la Rama Judicial en IA y toma de decisiones en los procesos	El uso de la Inteligencia Artificial requiere capacitar a los jueces territoriales y sensibilizar a los empleados de la Rama Judicial sobre su aplicación.	Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y Consejo Superior de la Judicatura	Se recomienda que el CSDJ continúe generando espacios de formación en IA para la administración de justicia, como el curso “Inteligencia Artificial para la Administración de Justicia: Fundamentos, Aplicaciones y Buenas Prácticas”, organizado en colaboración con la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, en el cual se capacitaron 1.400 magistrados, jueces y servidores judiciales.
Incrementar del porcentaje de recursos destinados a la inversión en la Rama Judicial	Para el año 2023, los recursos destinados a la Rama Judicial se incrementaron el 34,5 % en comparación con el año 2022. No obstante, el 91,9 % se destinó a gastos de funcionamiento, mientras que solo el 8,9 % correspondió a inversión. Esta última cifra refleja una disminución de 0,6 pp en comparación con el año 2022	Ministerio de la Justicia y del Derecho	Se recomienda que los aumentos en el presupuesto estén acompañados de un incremento en el rubro de inversión, con el objetivo de permitir a la Rama Judicial innovar y, a su vez, lograr una mayor eficiencia en la ejecución de los recursos presupuestales.



Recomendación	Impacto / Costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
<p>Establecer la obligatoriedad de resolver los problemas ambientales en primera instancia por los MRC antes de pasar a instancia judicial</p>	<p>El cambio climático va traer consigo riesgos en cuanto a afectaciones a la seguridad alimentaria de los hogares, el acceso a recurso hídrico, pérdida de biodiversidad, impactos en salud, pérdida de bienes como vivienda e infraestructura e incluso desplazamiento forzoso. Frente a ello, la Rama Judicial debe estar preparada para hacerle frente a la vulneración de derechos fundamentales de las personas.</p>	<p>Ministerio de la Justicia y del Derecho</p>	<p>Se recomienda explorar, en el proyecto de ley de reforma a la justicia, la implementación de mecanismos de mediación y conciliación obligatoria como etapas previas al ingreso a instancias judiciales. Estas figuras permitirían resolver conflictos de manera más ágil y eficiente, al tiempo que se reduciría la carga de trabajo en los tribunales, promoviendo soluciones más rápidas y efectivas para las partes involucradas.</p>
<p>Crear cortes ambientales en los 20 departamentos con mayor riesgo por cambio climático para la resolución de conflictos ambientales</p>	<p>La creación de cortes ambientales brinda la posibilidad de contar con un enfoque especializado y un dominio exhaustivo de la legislación ambiental, sumado a un mejor acceso al conocimiento científico. Esto facilita la resolución de demandas ambientales de manera más ágil y económica para la población.</p>	<p>Ministerio de la Justicia y del Derecho</p>	<p>Se recomienda que se creen cortes ambientales, especialmente en los 20 departamentos con mayor riesgo por cambio climático que se explican en el apartado de cambio climático, para que se resuelvan los conflictos ambientales que puede generar el cambio climático en el año 2050. Asimismo, se propone implementar servicios de asesoría legal, ya sea a través de un chatbot o un asistente legal, que sean gratuitos o de bajo costo.</p>
<p>Recuperar el control del territorio por parte de la fuerza pública.</p>	<p>Recuperar el control territorial por parte de la fuerza pública es una tarea urgente. En 2024, la presencia de grupos armados al margen de la ley se incrementó en un 36%, extendiéndose a 253 municipios del país [Fundación Paz y Reconciliación, 2024].</p>	<p>Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Policía Nacional, Gobernaciones y Alcaldías Locales,</p>	<p>Se recomienda fortalecer el monopolio de la fuerza en manos del Estado y reforzar la función de la policía local, especialmente en lo relacionado con el aumento de la extorsión y el uso de estos ingresos para expandir las estructuras del crimen organizado.</p>
<p>Avanzar en el Plan de Humanización de Cárceles</p>	<p>Con el Plan de Humanización de Cárceles se busca una transformación hacia una justicia más humanizada que no dependa tanto del encarcelamiento y que esté alineada con los principios de proporcionalidad, coherencia y derechos humanos.</p>	<p>Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Nacional de Planeación.</p>	<p>Se recomienda que Minjusticia continúe con el desarrollo de este instrumento, que ya incluye medidas importantes para superar el estado de cosas inconstitucional. Adicionalmente, se recomienda que se incluya un enfoque diferencial para jóvenes, personas LGTBIQ+, mujeres y población con discapacidad, de manera que no se estigmatice a estos grupos en el sistema penitenciario.</p>



Recomendación	Impacto / Costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Implementar los planes integrales de seguridad y convivencia (PISCC)	Los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia (PISCC) contribuyen a garantizar mejores condiciones de competitividad y productividad a nivel local al reducir los factores que generan inseguridad ciudadana.	Ministerio de Defensa y Departamento Nacional de Planeación. Gobernaciones y alcaldías.	Se recomienda que los departamentos y municipios implementen de manera adecuada estos instrumentos para crear entornos seguros que protejan a las personas, su integridad y sus derechos, entre otros aspectos clave para el desarrollo territorial.



10

REFERENCIAS

- 1 Adrienne Arsht Latin America Center y Pontificia Universidad Javeriana. [2024]. *La iniciativa Fair Play: la clave para mejorar la administración de justicia en Colombia*.
- 2 Ana, D. y Molina, J. [2022]. *Mapeo de Alternativas a la Privación de Libertad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- 3 Astudillo, G., Ávila, L., Bernhard, Stephanie, Fragozo, M., Garay, A., Jiménez, L., Motta, M. y Prada, D. [2020]. Contribución tecnológica al acceso a la justicia: un chatbot para el agenciamiento de necesidades jurídicas. En M. L. Torres-Villarreal y P. M. Iregui-Parra [Eds.], *Diálogos interdisciplinarios sobre los problemas de la justicia en Colombia* (pp. 1-34). Hans Seidel Stiftung. <https://doi.org/10.12804/urosario9789587845617>
- 4 Banco Mundial. [2020]. *Doing Business. Comparing Business Regulation in 190 Economies*.
- 5 Camacho, J. D., Villamil, K., Rico, D. y Ramos, A. [2019]. *La eficiencia en el sector justicia colombiano, énfasis en la jurisdicción ordinaria*. Fedesarrollo.
- 6 Castaño, D. [2022]. *La justicia como servicio digital*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga & Microsoft.
- 7 CEJ. [2019]. *La eficiencia en el sector justicia colombiano, énfasis en la jurisdicción ordinaria*.
- 8 CEJ. [2023a]. *Ejercicio profesional del derecho en Colombia. Perspectiva actual e ideas para su mejoramiento*.
- 9 CEJ. [2023b]. *Infografía sobre la figura jurídica que busca promover la reconciliación, la convivencia pacífica y la paz*.
- 10 Coordinadora Humanitaria. [2024]. *Reporte Humanitario: Informe de seguimiento y balance del contexto humanitario nacional. Bogotá*. Obtenido de https://fca00126-f5d3-4f61-b905-d596c29588de.usrfiles.com/ugd/fca001_180b7e090ca14d32b57468b3a2caf6d5.pdf
- 11 Cepal. [2018]. *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*.
- 12 Cordella, A. y Contini, F. [2020]. *Tecnologías digitales para mejorar los sistemas de justicia*.
- 13 CPC. [2024]. *Resultados encuesta de prospectiva INC 2024-2025*.
- 14 CSDJ. [2020]. *Plan Estratégico de Transformación Digital (PETD) 2021-2025*.
- 15 CSDJ. [2023]. *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República 2023. Hacia una justicia confiable, digital e incluyente*.
- 16 DANE. [2024]. *Encuesta de cultura política 2023*.
- 17 DANE, DNP y Minjusticia. [2023]. *Capítulo de Problemas, Desacuerdos, Conflictos o Disputas de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana [ECSC] 2020 y 2021*.
- 18 Dejusticia. [2006]. *Tutela contra sentencias: documentos para el debate*.
- 19 DeJusticia. [17 de Octubre de 2022]. *Narcotráfico, poder y conflicto armado en Colombia: ¿qué dice el Informe Final de la Comisión de la Verdad? DeJusticia*. Obtenido de DeJusticia: <https://www.dejusticia.org/narcotrafico-poder-y-conflicto-armado-en-colombia-que-dice-el-informe-final-de-la-comision-de-la-verdad/>
- 20 DNP. [2023]. *Informe municipal de seguridad y convivencia ciudadana*.
- 21 DNP, DANE, Minsalud, Ministerio de Relaciones Exteriores y Fondo de Población de las Naciones Unidas. [2023]. *Análisis de situación de población 2023*.
- 22 Fernando, J. D. [2003]. *Conflicto interno y crecimiento económico en Colombia*.
- 23 FGN. [2024]. *Informe de gestión 2023. En la calle y en los territorios*.
- 24 Fundación Corona, Fundación Bolívar Davivienda, Corporación Excelencia de la Justicia y Red de Ciudades Cómo Vamos. [2024]. *Justicia Cómo Vamos: Percepción y oferta del sistema de justicia en Colombia*.
- 25 Fundación Paz y Reconciliación (Pares). [2024]. *Capítulo II: Presencia y accionar de grupos armados en Colombia 2024*. <https://www.pares.com.co/post/cap%C3%ADtulo-i-i-presencia-y-accionar-de-grupos-armados-en-colombia-2024#:~:text=En%20el%20ejercicio%20de%20actualizaci%C3%B3n,26%25%20con%20res-pecto%20al%202022>.
- 26 Fundación Paz y Reconciliación. [2024]. *Los grupos armados se expanden en Colombia*. Obtenido de <https://www.pares.com.co/post/los-grupos-armados-se-expanden-en-colombia>
- 27 Grupo de Memoria Histórica. [2013]. *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá. Obtenido de ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/CatedraBY/modulo-2.pdf>
- 28 Gutiérrez, J. D. [2023]. *AI technologies in the judiciary: Critical appraisal of Large Language Models in judicial decision-making*. <https://ssrn.com/abstract=4667572>
- 29 Ideam, PNUD, GEF, Minambiente, DNP y Cancillería. [s. f.]. *Análisis de riesgo por cambio climático en Colombia*.
- 30 Indepaz. [2021]. *LOGROS Y RETOS DE LA PAZ A LOS CINCO AÑOS DEL ACUERDO DEL COLÓN*. Camilo Gonzales Posso.
- 31 INPEC. [2023]. *Boletín estadístico - dic23*.
- 32 Insight Crime. [2024]. *GameChangers 2023: Las consecuencias imprevistas de la "Paz Total" en el panorama criminal de Colombia*.
- 33 Institute for Economics & Peace. [2024]. *Global Peace Index 2024*.
- 34 Invamer. [2024]. *Invamer Poll Medición #161*.
- 35 Jaitman, L. [2017]. *Los costos del crimen y de la violencia: Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. BID.



- 36** Maloney, W., Garriga, P., Meléndez, M., Morales, R., Jooste, C., Sampi, J., Thompson, J. y Vostroknutova, E. [2024]. *Competencia ¿El ingrediente que falta para crecer? Informe Económico América Latina y El Caribe*. Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2112-7>
- 37** Mejía, S. K. y González, J. D. [2020]. *Cuellos de botella en la administración judicial: un caso de estudio en la investigación y juzgamiento de crímenes contra derechos humanos*.
- 38** Mesa Interinstitucional de Población. [2023]. *Envejecimiento y derechos de las personas mayores*.
- 39** Mindefensa. [2024]. *Informe de Gestión al Congreso 2024*.
- 40** Moreno, A. I. [2019]. El delito como castigo: las cárceles colombianas. *URVID. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 24, 134-149. <https://doi.org/10.17141/urvio.24.2019.3778>
- 41** OCDE y Open Society Foundation. [2016]. *Delivering Access to justice for all. Issues Brief 2016*.
- 42** Serrano, E. [2005]. La teoría aristotélica de la justicia. *Isonomía*, 22, 123-160. [02182005000100006#:~:text=Arist%C3%B3teles%20afirma%20que%20la%20justicia,normas%20que%20presiden%20dichas%20actividades](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182005000100006#:~:text=Arist%C3%B3teles%20afirma%20que%20la%20justicia,normas%20que%20presiden%20dichas%20actividades)
- 43** Shukla, P. R., Skea, J., Reisinger, A., Slade, R., Fradera, R., Pathak, M., Al, A., Malek, K., Renée Van Diemen, B., Hasija, A., Lisboa, G., Luz, S., Malley, J. y Mccollum, D. [2022]. *Climate Change 2022 Mitigation of Climate Change Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change: Summary for Policymakers*.
- 44** Unesco. [2024]. *Draft Unesco Guidelines for the Use of AI Systems in Courts and Tribunals*.
- 45** Universidad Externado. [2021, 27 de agosto]. *SAMAI – Más allá de un expediente judicial electrónico en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*.
- 46** Université de Fribourg. [2022]. *Medidas alternativas a la pena privativa de libertad*.
- 47** WEF. [2024]. *The Global Risks Report*.
- 48** World Justice Project. [2023]. *Rule of law index 2023*.
- 49** World Population Review. [2024]. *Tasa de encarcelamiento por país*.