

JUSTICIA



Índice de Estado de Derecho. Puesto entre 139 países.

Fuente: World Justice Project (2021).

DESTACADOS

Justicia en la recuperación económica y social

- El Congreso aprobó la reforma a la Ley 270 de 1996 o Ley Estatutaria de Administración de Justicia. Al cierre de esta edición, el proyecto espera sanción presidencial y revisión de constitucionalidad.
- La crisis del COVID-19 evidenció los rezagos del sistema de justicia para la prestación del servicio a través de medios electrónicos. No obstante, ha impulsado la aceleración de programas de digitalización previamente en desarrollo.

Credibilidad

- Colombia ocupa la posición 86 entre 139 países en el Índice de Estado de Derecho 2021. Entre países de referencia, solo supera a México.
- El 81 % de los ciudadanos tiene una imagen desfavorable del sistema de justicia.
- Solo 3 de cada 10 ciudadanos acudieron al sistema de justicia para denunciar hechos victimizantes.

Eficiencia

- De cada 100 procesos que ingresaron en 2020 al sistema, 80 pudieron ser evacuados.
- Según el índice *Doing Business 2020*, en Colombia un contrato comercial tarda en promedio 1.288 días en hacerse cumplir, lo que representa costos equivalentes al 46 % de la cantidad demandada. El promedio para países OCDE es de 589,6 días y 21,5 %.
- El uso de métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) es aún escaso: en 2020 las conciliaciones representaron un poco más del 5 % del total de ingresos efectivos a la justicia.

Calidad

- El 57 % de departamentos se clasifica en un nivel alto o muy alto de impunidad, y solo el 9 % se encuentra en un nivel bajo.
- Para 2020 el país registra un total de 188 programas activos en derecho, de los cuales apenas 44 (23 %) cuentan con acreditación de alta calidad.
- En el 2020 se redujo la cobertura de la carrera judicial, llegando al 95 % de magistrados y al 71 % de jueces.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Consolidar un sistema unificado de reporte y acceso a la información pública de la rama judicial.
2. Integrar los procesos de digitalización de la justicia y acelerar la implementación del expediente electrónico.
3. Fortalecer y promover el uso de la figura de incidente de impacto fiscal.
4. Adelantar un nuevo estudio de costos y tiempos procesales.

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

PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE JUSTICIA

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE (valor)	Fuente
Credibilidad	Ausencia de corrupción en la rama judicial (de 0 a 1)	0,52	6 de 17	Uruguay (0,91)	0,86	World Justice Project (2020)
	Disponibilidad de leyes e información gubernamental de forma pública (de 0 a 1)	0,67	5 de 17	Uruguay (0,72)	0,72	World Justice Project (2020)
	Debido proceso legal y respeto de los derechos de los acusados (de 0 a 1)	0,43	8 de 17	Costa Rica (0,73)	0,72	World Justice Project (2020)
Eficiencia	Número de días para hacer cumplir un contrato	1.288	18 de 18	México (341)	589,6	Doing Business - Banco Mundial (2020)
	Costos asociados al cumplimiento de un contrato (porcentaje del valor de la demanda asumido por el demandante)	45,8	18 de 18	Brasil (22)	21,5	Doing Business - Banco Mundial (2020)
	Eficiencia del marco legal para resolver disputas (de 0 a 7)	2,9	5 de 17	Chile (3,75)	3,82	WEF (2019)
Calidad	Independencia judicial (0-7)	2,8	9 de 17	Uruguay (5,31)	4,80	WEF (2019)
	Índice Global de Impunidad (de 0 a 100)	46,9	3 de 10	Costa Rica (39,5)	38,4	UDLAP (2020)



Para Rawls (2012), la sociedad es “una empresa cooperativa para obtener ventajas comunes que se caracteriza típicamente tanto por un conflicto como por una identidad de intereses”. Las interacciones resultantes de esta relación de intereses son reguladas por una estructura constituida a partir de códigos formales e informales (North, 1990). Entre los primeros, cobran especial relevancia los sistemas de justicia, pues a través de estos se reduce la incertidumbre y se tramita la resolución de conflictos.

El correcto funcionamiento de la justicia es crucial para el progreso económico, la respuesta ante las crisis y la competitividad. La protección de derechos de propiedad y la garantía de celeridad e imparcialidad en la resolución de conflictos propician un ambiente favorable para los negocios en tanto reducen los costos, aumentan los incentivos a la inversión y dinamizan el sistema financiero (Lepore *et al.*, 2017). No obstante, la justicia en Colombia atraviesa diferentes obstáculos. Por un lado, hechos de corrupción y barreras de acceso han mermado su legitimidad. Por otro, problemas en la ejecución presupuestal y la administración de recursos impactan su eficiencia. Como consecuencia, la credibilidad de la justicia se encuentra en entredicho: varias mediciones de percepción convergen en el descrédito que tiene el sistema de justicia para los ciudadanos.

En los últimos años se han desarrollado ajustes al sistema, entre los cuales cabe señalar: la implementación del Sistema Penal Acusatorio, la Ley de Procedimiento Abreviado y Acusador Privado, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Código General del Proceso y la reforma de equilibrio de poderes del 2015. Finalmente, en junio de 2021, el Congreso aprobó la reforma a la Ley 270 de 1996 o Ley Estatutaria de Administración de Justicia, la cual aumentará el presupuesto de la rama judicial y dotará a la justicia de mecanismos para aumentar su eficiencia y calidad.

Entre estos mecanismos, la reforma contempla como prioridad acelerar la digitalización de la justicia. Este proceso es quizás uno de los engranes más importantes para el funcionamiento del sistema de acuerdo a las demandas técnicas y sociales del siglo XXI. La pandemia desnudó el anacronismo de la justicia en cuanto a la modernización de sus sistemas para la prestación del servicio y el acceso a la información.

Dada la citada crisis de credibilidad, resulta imprescindible avanzar en la construcción de sistemas de información unificados bajo estándares de calidad y acceso que permitan no solo a la rama judicial monitorear su propio desempeño sobre la base de indicadores duros, sino también a la ciudadanía ejercer su derecho al control social sobre las instituciones. La digitalización de la justicia debe propender a un acercamiento real al ciudadano en todas las fases de un proceso: desde la denuncia hasta la resolución, así como el seguimiento de indicadores de gestión y desempeño.

Este capítulo analiza el sistema judicial desde un enfoque de desarrollo económico y su articulación con tres factores que inciden en la competitividad: (1) credibilidad, (2) eficiencia y (3) calidad. Para cada uno de estos temas se proponen una serie de recomendaciones encaminadas a mejorar el desempeño y superar obstáculos en dichas dimensiones. Finalmente, el capítulo concluye con un diagnóstico y consideraciones sobre el sistema de justicia en la recuperación económica y social tras la crisis del COVID-19 en Colombia.

En la versión 2020 de este capítulo se hicieron 14 recomendaciones. Al cierre de esta edición, dos han sido parcialmente acogidas y están en proceso de implementación. La presente versión insiste en nueve recomendaciones cuya adopción sigue pendiente, formula cuatro nuevas relacionadas con la crisis derivada del COVID-19 y mantiene aquellas en proceso de implementación, a la espera de que se adopten en su totalidad.

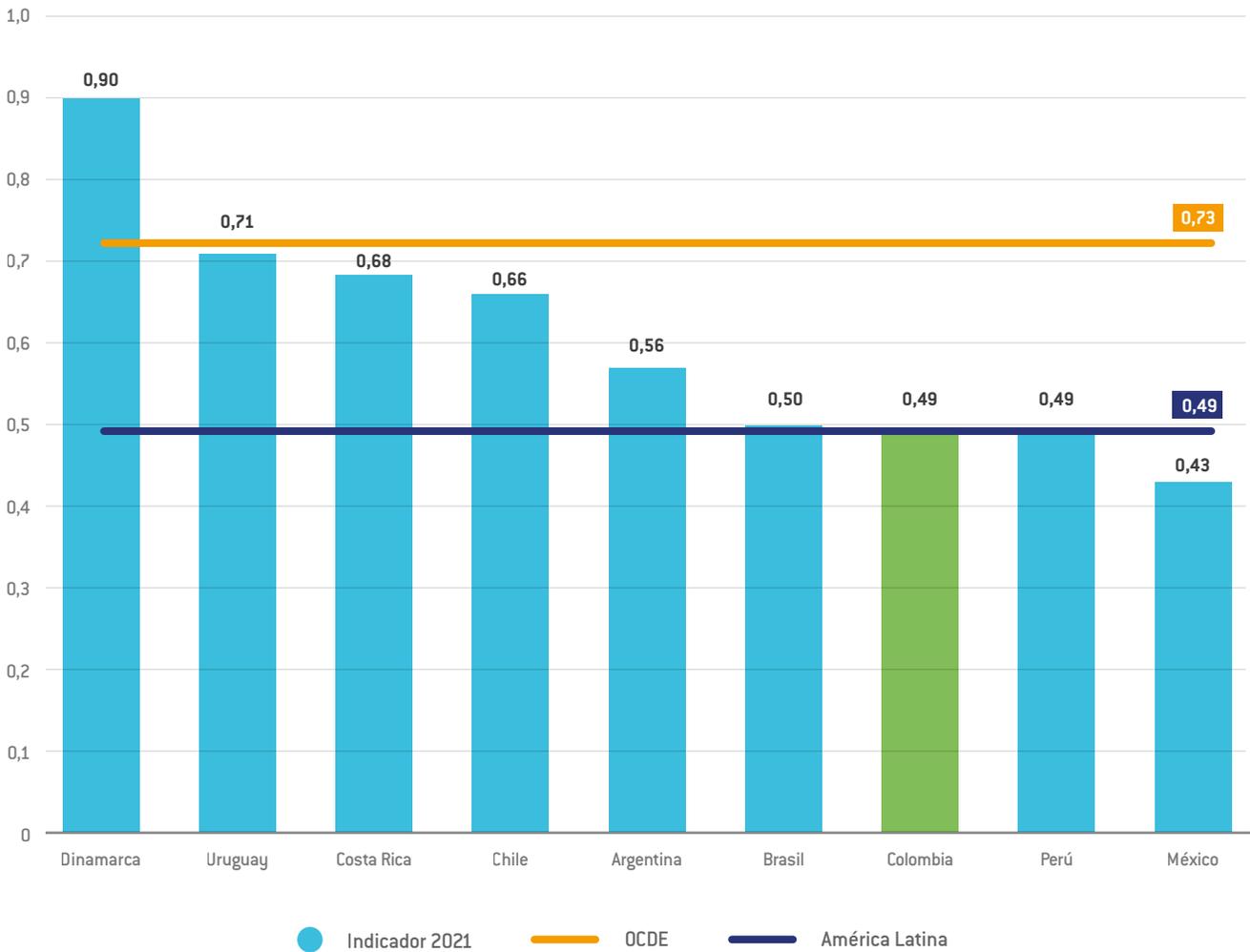
CREDIBILIDAD

La legitimidad del Estado de derecho se fundamenta principalmente en el imperio de la ley: la aplicación imparcial y efectiva de las normas permite que los ciudadanos confíen en las instituciones como mecanismo para el trámite de sus conflictos y recibir una atención igualitaria, justa y correcta (Montero *et al.*, 2008). El artículo 13 de la Constitución Política enfatiza en este principio al declarar como derecho fundamental la igualdad ante la ley.

No obstante, no solo el sistema de justicia, sino varias de las instituciones que representan la legitimidad del Estado en una democracia, atraviesan una crisis en la confianza y credibilidad percibida por los ciudadanos. En 2019, casi la mitad de los colombianos se sentían muy insatisfechos con la forma en que la democracia funciona en Colombia (DANE, 2019). Según la encuesta Gallup Poll (junio, 2021), la desfavorabilidad de la jus-

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

Colombia ocupa la posición 86 entre 139 países en el Índice Estado de Derecho.
Entre países de referencia, solo supera a México.



ticia llegó al 81 %, cifra solo superada por los partidos políticos (87 %), el Congreso (89 %), el ELN (91 %) y Venezuela (91 %).

La credibilidad del sistema de justicia se evidencia igualmente en su uso por parte de los ciudadanos como principal mecanismo para la resolución de conflictos. Según la última Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana realizada por el DANE, en el año 2019 solo tres de cada diez ciudadanos víctimas de hurto, lesiones personales y/o extorsión acudieron al sistema de justicia para denunciar los hechos victimizantes. En el caso del hurto, más del 40 % de ciudadanos no denunciaron por considerar que las autoridades no hacen nada, y otro 10 % porque no confían en la administración de justicia (DANE, 2021). Como consecuencia, el 76 % de desacuerdos o conflictos en 2019 no tuvieron trámite, lo que explica por qué un segmento de la población acude a la justicia por mano propia o a actores ilegales para la resolución de sus conflictos (DANE, 2021).

Adicionalmente, factores como la ineficiencia, la impunidad¹ y la corrupción, y los costos de acceso influyen negativamente en la confianza y percepción sobre la justicia. El estudio *Justicia Cómo Vamos* encontró que el 42 % de las personas considera que el sistema tarda mucho tiempo en resolver los casos y un 7 % no acude por costos de acceso o desconocimiento (Red de Ciudades Cómo Vamos *et al.*, 2021). Por otro lado, la percepción de corrupción en la justicia es alta: según la última Encuesta de Cultura Política, cerca del 60 % de ciudadanos considera que la rama judicial es corrupta o muy corrupta (DANE, 2019).

En 2021 World Justice Project evaluó el desempeño de la justicia 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 (World Justice Project, 2021). En la última medición, Colombia ocupó el puesto 86 en la clasificación general con un puntaje de 0,49, igual al

promedio de América Latina, y fue séptimo en la región. La calificación dista del grupo de países OCDE, cuyo promedio es de 0,73 (Gráfica 1).

Otro factor que puede ser tanto causa como consecuencia de la falta de credibilidad en la justicia se encuentra en el desconocimiento ciudadano sobre el sistema y los mecanismos para la protección de derechos: casi el 80 % de ciudadanos desconoce mecanismos como la acción de grupo o de cumplimiento (DANE, 2019). Por otro lado, una alta proporción de personas no tiene conocimiento sobre administradores de justicia como comisarías de familia o centros de conciliación (Gráfica 2).

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

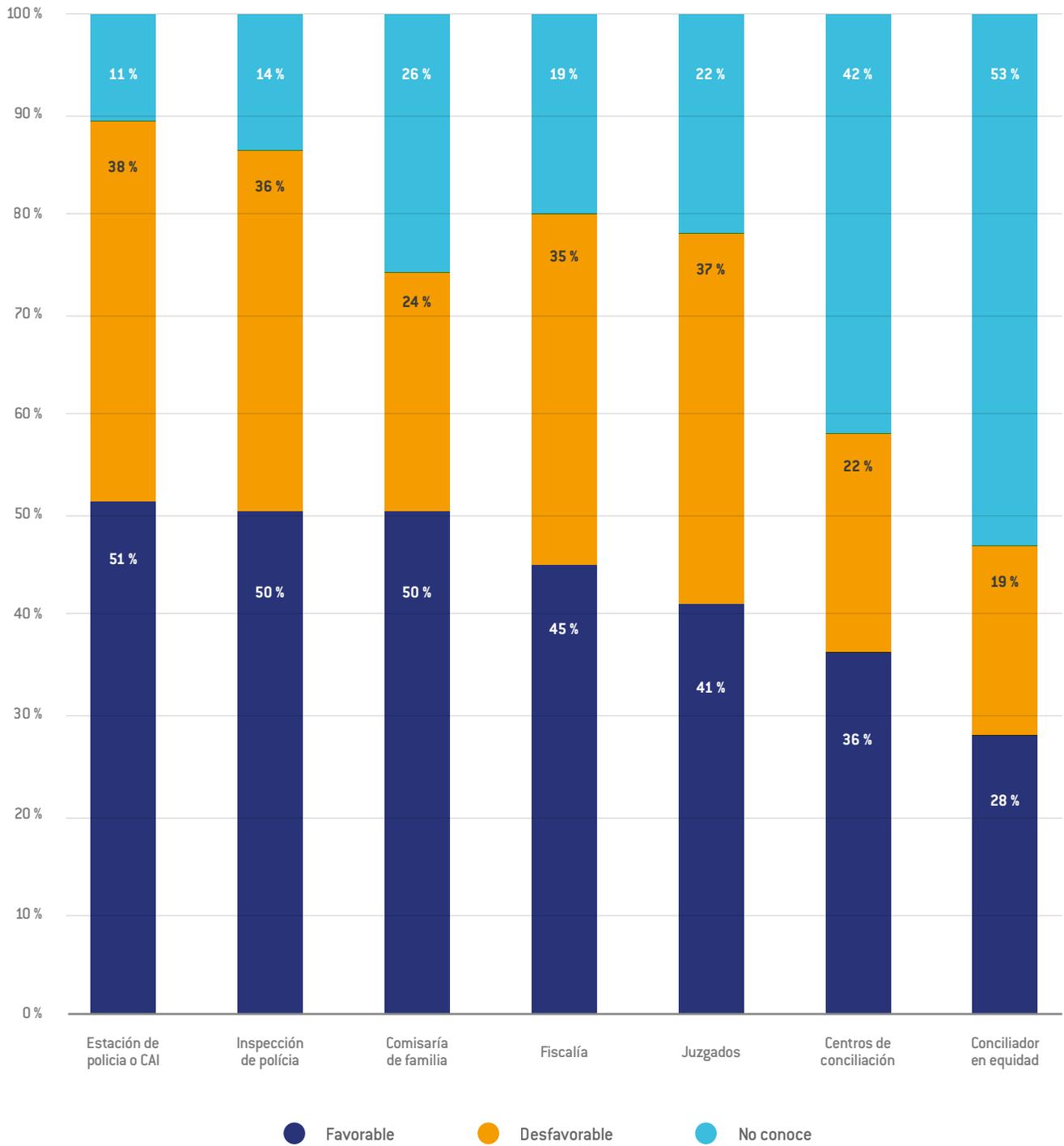
Al respecto, cabe mencionar que, si bien la acción de tutela ha representado un enorme avance para el acceso a la justicia, siendo el instrumento más conocido y empleado para la protección de derechos fundamentales², su uso desaforado tiene consecuencias sobre la eficiencia del sistema de justicia, la estabilidad jurídica y la sostenibilidad fiscal. Tal es el caso de las mencionadas tutelas contra sentencias, las cuales son empleadas en ocasiones como recurso extremo de última instancia, las llamadas “tutelatones” como mecanismo de entorpecimiento judicial y, finalmente, los costos fiscales y de separación de poderes que pueden tener las decisiones judiciales dada la amplia conexidad de derechos fundamentales vía tutela.

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

2. Más del 80 % de ciudadanos conoce este mecanismo (DANE, 2019).

Gráfica 2. Percepción ciudadana de las entidades del sistema de justicia, 2019.

Algunas entidades como las estaciones de policía y comisarías de familia son vistas positivamente por el 50 % de ciudadanos. Por otro lado, hay un alto desconocimiento de mecanismos alternativos como la conciliación.



Recomendaciones

Acción pública. Modernizar, consolidar y dar independencia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SNEJ).

Durante varios años el CPC ha insistido en esta recomendación que se desagrega en tres principales puntos. Teniendo en cuenta que la recientemente aprobada reforma a la justicia incluye cambios al SNEJ, es preciso contrastar lo incluido en el articulado con dichas recomendaciones (Tabla 1).

Desde el CPC se reconoce y celebra el avance que representa la reforma para el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales. No obstante, en tanto su desempeño dependerá de la implementación, es preciso insistir en las recomendaciones planteadas, en especial por la integración de todas las fuentes de información del sector justicia bajo los criterios de eficiencia, calidad y apertura de datos en el reporte y publicación de la información. Como consecuencia, la accesibilidad a datos

de calidad redundaría tanto en la gestión interna de la rama judicial como en el diseño y seguimiento de políticas públicas para la justicia basadas en evidencia, a la vez que facilitarían los procesos de veeduría y control social por parte de la ciudadanía y academia.

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

Si bien la acción de tutela se ha constituido como uno de los principales mecanismos para el acceso a la justicia, también es cierto que en muchos casos se ha malversado su uso al ser aplicada como estrategia intencionada para congestionar la justicia o contra sentencias como último recurso de los litigantes para ganar un proceso (Botero *et al.*, 2006).

En consecuencia, se requiere una regulación a la tutela en al menos dos sentidos: en primer lugar, la unificación de

Tabla 1. Comparación entre la recomendación del CPC y puntos relacionados en la reforma a la justicia.

Recomendación CPC	Reforma a la justicia
Optimizar los sistemas y medios de registro de información y estadísticas de la rama judicial. Actualmente los datos son autorreportados a través de formularios, haciendo así el registro vulnerable a sesgos y errores por parte de los despachos que registran la información (Camacho <i>et al.</i> , 2019).	En el artículo 51 se establece que las entidades que produzcan información referida al sector justicia deberán enviarla cada seis meses al Ministerio de Justicia en la forma que este determine.
Delegar la administración del SNEJ al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ³ con el fin de mejorar el reporte y acceso a la información al ceñirse por los estándares internacionales y los lineamientos del Plan Estadístico Nacional, sin que esto vaya en detrimento de la independencia y separación de poderes.	En el artículo 50, la reforma establece que la Justicia contará con dos sistemas estadísticos: un Sistema de Estadísticas de la Rama Judicial y un Sistema Nacional de Estadísticas de Justicia. Estos serán competencia del Consejo Superior de la Judicatura (CSDJ) y el Ministerio de Justicia. Cabe anotar que la reforma incluye al DANE como miembro del SNEJ.
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.	En el artículo 50 se establecen las entidades que participan en el SNEJ, se incluyen a los centros de conciliación y particulares que administran justicia. La función de estructuración del sistema queda en manos del Ministerio de Justicia.

Fuente: CPC.

3. 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 en la independencia de ambas entidades.

jurisprudencia y criterios, y en segundo lugar, en aspectos como la competencia o la caducidad de este mecanismo. En línea con la propuesta de Dejusticia (2006), es viable la regulación vía ley estatutaria en tanto genera menos traumatismos y disensos que un proyecto de reforma constitucional, a la vez que facilita su implementación.

Así mismo, en línea con la CEJ, se considera relevante que el CSDJ divulgue las cifras desagregadas sobre las acciones de tutela contra sentencias y que promueva estudios en la materia que permitan identificar abusos del derecho por parte de los accionantes o errores judiciales comunes que ameriten el reforzamiento de la capacitación de los operadores.

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

El acto legislativo 003 de 2011 reformó el artículo 334 de la Constitución Política en lo concerniente a la dirección económica por parte del Estado, incluyendo la sostenibilidad fiscal como principio orientador de las ramas y órganos del poder público. Así mismo se introdujo la figura de incidente de impacto fiscal (IIF), que le permite al procurador general de la Nación o a los ministros de gobierno invocar ese criterio para entrar a modu-

lar el impacto fiscal de las sentencias judiciales de cualquiera de las máximas corporaciones. Posteriormente, la Ley 1965 de 2013 reguló este instrumento y sus alcances.

Si bien este mecanismo ha permitido la articulación entre el Gobierno y la rama judicial, es preciso que se fortalezca y promueva su uso⁴, especialmente en el contexto de la recuperación económica posterior a la crisis del COVID-19. Para tal efecto, el CPC se adhiere a la propuesta desarrollada por la Comisión de Gasto y la Inversión Pública (2017) para reformar la Ley 1965 de 2013 incluyendo aspectos como: (1) procedencia del IIF en los diferentes Gobiernos locales o nacional; (2) posibilidad de invocar el IIF contra sentencias de segunda instancia proferidas por los tribunales; (3) la consideración de los fallos no solo desde la cuantía, sino como precedentes judiciales para futuros casos, y (4) que se promueva la expedición de una ley estatutaria que regule el IIF para las providencias proferidas dentro de los procesos de tutela.

Para el seguimiento de esta recomendación, es preciso que se publiquen estadísticas sobre el uso y resultados del IIF. El CPC propone que estos datos se integren en principio al informe al Congreso presentado por el CSDJ y posteriormente al SNEJ. Así mismo, 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.

4. No hay estadísticas oficiales del uso del IIF que permitan diagnosticar y evaluar el desempeño de este mecanismo.

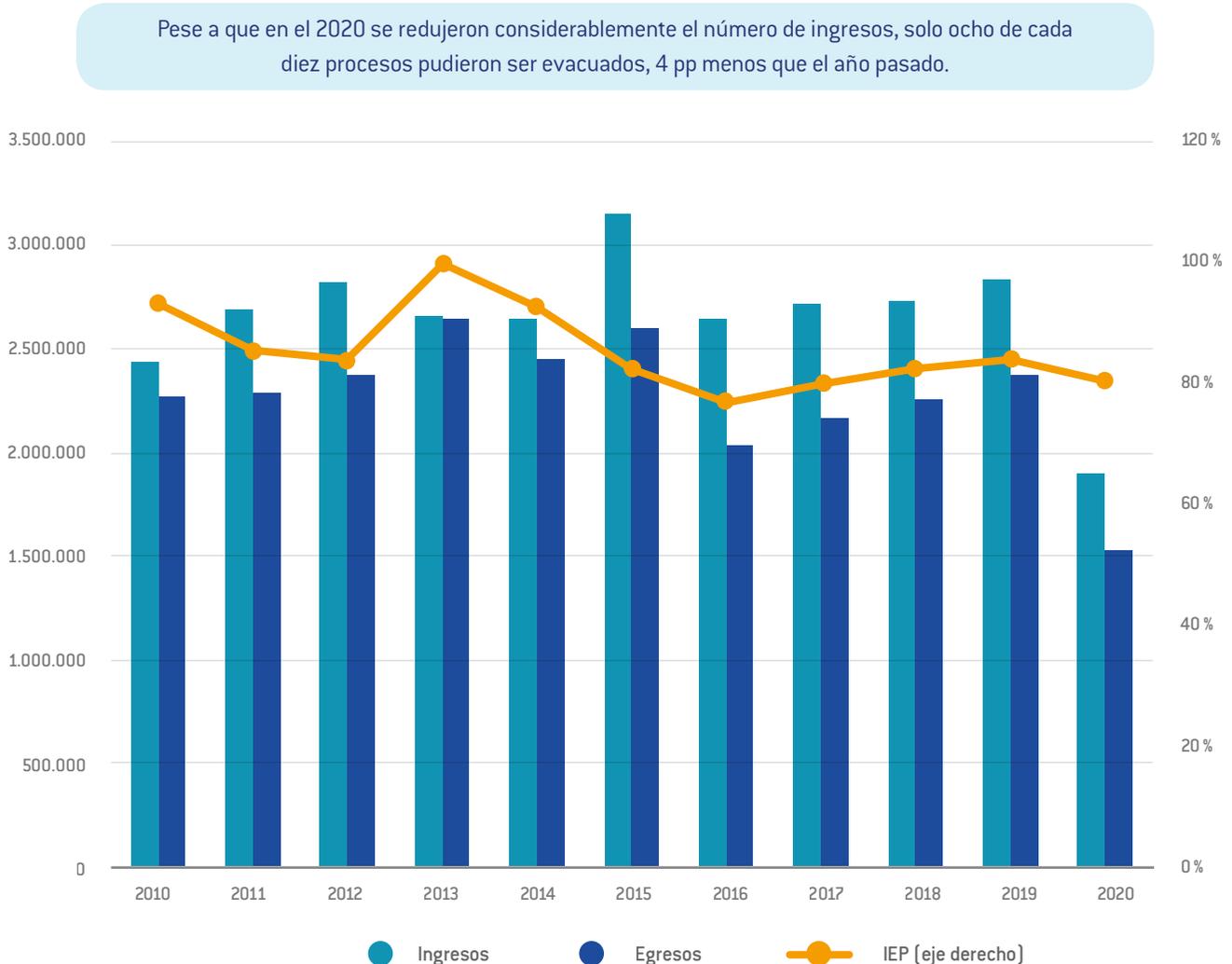
EFICIENCIA

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

El 2020 inició con un inventario de 1,9 millones de procesos. A su vez, ingresaron cerca de 1,8 millones de procesos, cifra sustancialmente menor a la del año anterior (casi 2,8 millones), como consecuencia de la pandemia. Durante el año se resolvieron 1,5 millones de procesos (CSDJ, 2020). Con esto, el IEP de toda la rama judicial en 2020 fue del 80 %⁵, sumando el excedente al inventario del 2021 (Gráfica 3).

Paralelamente, es importante evaluar la eficiencia de la Fiscalía como ente investigador. En 2019 ingresaron 1,4 millones

Gráfica 3. Ingresos, egresos e Índice de Evacuación Parcial de la rama judicial. Colombia, 2010-2020.



Fuente: CSDJ (2020).

5. Para la jurisdicción ordinaria el IEP de 2020 fue ligeramente inferior: 78,4 %.

de noticias criminales⁶ al Sistema Penal Acusatorio; de estas, 1,2 millones tuvieron salida, lo que da un cociente de casi el 85 % entre los ingresos y las salidas. Al observar la caracterización de salida de noticias criminales, la gran mayoría (67 % en el proceso ordinario y 77 % en el abreviado) fueron archivadas, y solo el 14 % en el proceso abreviado y 2 % en el ordinario terminaron en sentencia (CEJ, 2020).

Por otro lado, la eficiencia suele atribuirse a la asignación presupuestal. En la vigencia 2021 el presupuesto apropiado por la rama judicial ascendió a más de COP 5,2 billones, lo que representa el 1,76 % del Presupuesto General de la Nación (PGN) (0,67 % PIB). Sin embargo, para el CSDJ, en su informe al Congreso, esta asignación resulta insuficiente para el sistema de

justicia en al menos 16 %. Uno de los argumentos se desarrolla al contrastar el gasto en justicia de Colombia con países de la región que garantizan constitucionalmente una inversión de al menos 2 % del presupuesto.

No obstante, cabe mencionar que estudios como los realizados por Clavijo (2011), CEJ (2017) y Camacho *et al.* (2019) coinciden en que no hay evidencia que soporte una relación significativa entre la asignación presupuestal o el número de jueces y la eficiencia del sistema. ANIF (2020) encontró que el gasto en todo el sector justicia en Colombia es considerablemente mayor al de países de la región con características similares, y muy superior al de países de alto ingreso (Tabla 2).

Tabla 2. Gasto público destinado al sistema judicial como porcentaje del PIB y como porcentaje del Presupuesto General de la Nación. Colombia y países de referencia, 2017-2018.

En Colombia el gasto en justicia es superior al de países de referencia. Entre la partida presupuestal del sector, la rama judicial recibió el 42 %, la Fiscalía, el 36 %, y el INPEC, el 22 %.

	Desarrollados				América Latina						
	EE.UU.	Francia	Inglaterra	Promedio	Argentina	México	Uruguay	Chile	Perú	Colombia	Promedio
Gasto Justicia (% PIB)	0,26	0,33	0,39	0,32	0,42	0,47	0,5	0,63	0,66	0,98	0,61
Rama judicial	0,14	0,14	0,19	0,16	0,23	0,32	0,26	0,29	0,29	0,42	0,3
Fiscalía	0,05	0,04	0,03	0,04	0,07	0,07	0,05	0,1	0,23	0,35	0,15
Carcelarios	0,04	0,14	0,18	0,12	0,13	0,08	0,19	0,23	0,11	0,21	0,16
Gasto Justicia (% Presupuesto)	1,37	0,58	1,06	1,01	1,9	1,86	2,22	2,5	3,24	4,12	2,64
Rama judicial	0,73	0,26	0,51	0,5	1,01	1,26	1,16	1,17	1,44	1,75	1,3
Fiscalía	0,24	0,08	0,08	0,13	0,33	0,29	0,22	0,39	1,16	1,47	0,64
Carcelarios	0,19	0,25	0,48	0,31	0,56	0,31	0,84	0,94	0,56	0,9	0,69

Fuente: ANIF (2020).

6. Formas de ingreso al sistema penal de las noticias criminales (denuncia, querrela, petición especial, compulsas de copias, oficio) (Ministerio de Justicia y del Derecho, s.f.).

La ineficiencia en la justicia suele asociarse con el número de jueces. Al respecto, Camacho *et al.* (2019) encuentran que el número de jueces por cada 100 mil habitantes se relaciona muy débilmente con el número de procesos evacuados⁷. Así mismo, desde la asignación presupuestal, Salazar *et al.* (2018) concluyen que, a pesar de los recursos que Colombia destina al sector, un número considerable de países obtiene mejores resultados en materia de justicia con menores niveles de gasto.

Paralelamente, el sistema de justicia presenta ineficiencias en la gestión de personal. El Índice Global de Impunidad Colombia (2019) encontró una asignación desproporcional en el personal de la rama judicial en municipios que no se correspondían con su tasa delictiva. Para Camacho *et al.* (2019), hay una relación inversamente proporcional entre la población de los circuitos judiciales y su número de jueces asignados. Como resultado, algunos circuitos judiciales cuentan con una oferta de jueces insuficiente para su población.

Cabe mencionar que la reforma a la justicia compromete una asignación presupuestal del 3 % del Tesoro Nacional a la rama judicial. Sin embargo, a la luz de los citados estudios, la ineficiencia en el sistema de justicia parece no obedecer a insuficiencias financieras, sino de ejecución de recursos, especialmente técnicos y humanos. Si bien la justicia en Colombia atraviesa coyunturas⁸ que ameritan esfuerzos adicionales, también las condiciones económicas derivadas de la crisis implican la búsqueda por la optimización de recursos y la austeridad en el gasto público. Por tanto, resulta imprescindible que estas asignaciones presupuestales se correspondan y condicionen a indicadores de desempeño y eficiencia, a la vez que permitan estimar con certeza el impacto del aumento presupuestal en la administración de justicia.

Por otro lado, la inseguridad jurídica y los tiempos de resolución de disputas comerciales se convierten en un obs-

táculo para la competitividad al desincentivar la inversión. Según el índice *Doing Business 2020*, en Colombia un contrato comercial tarda en promedio 1.288 días en hacerse cumplir⁹, lo que representa costos equivalentes al 46 % del monto demandado. En consecuencia, en lo que respecta a este indicador, el país se ubica en el último lugar de la región y en el puesto 177 de las 190 economías medidas por el índice (Banco Mundial, 2020).

En este sentido coincide el estudio de costos y tiempos procesales del CSDJ: para resolver un proceso en primera instancia el sistema se tarda en promedio entre 385 y 956 días, dependiendo de si es abreviado u ordinario de pertenencia (CSDJ, 2016). Teniendo en cuenta los costos monetarios y en tiempo que representa la justicia tradicional, los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) se presentan como una opción eficiente. En 2020 el 60 % de las conciliaciones fueron resueltas en un periodo menor a tres meses (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2021).

Así mismo, el costo promedio de una conciliación representa un importante ahorro para personas y empresas. Según la Cámara de Comercio de Bogotá *et al.* (2015), el uso de este mecanismo de resolución de conflictos representó un ahorro superior a los COP 1,6 billones para el periodo 2002-2014. Sin embargo, y a pesar de sus virtudes, el uso y conocimiento ciudadano de los MASC es escaso. El 42 % de ciudadanos desconoce los centros de conciliación, y el 53 %, el mecanismo de conciliación en equidad (Red de Ciudades Cómo Vamos *et al.*, 2021).

Si bien las solicitudes de conciliación se habían casi duplicado desde 2010, la crisis derivada del COVID-19 impactó considerablemente este indicador, regresando a los niveles más bajos en la última década. Al contrastar estas solicitudes de conciliación con los ingresos totales de la rama judicial, resulta evidente que su uso es aún incipiente (Gráfica 4).

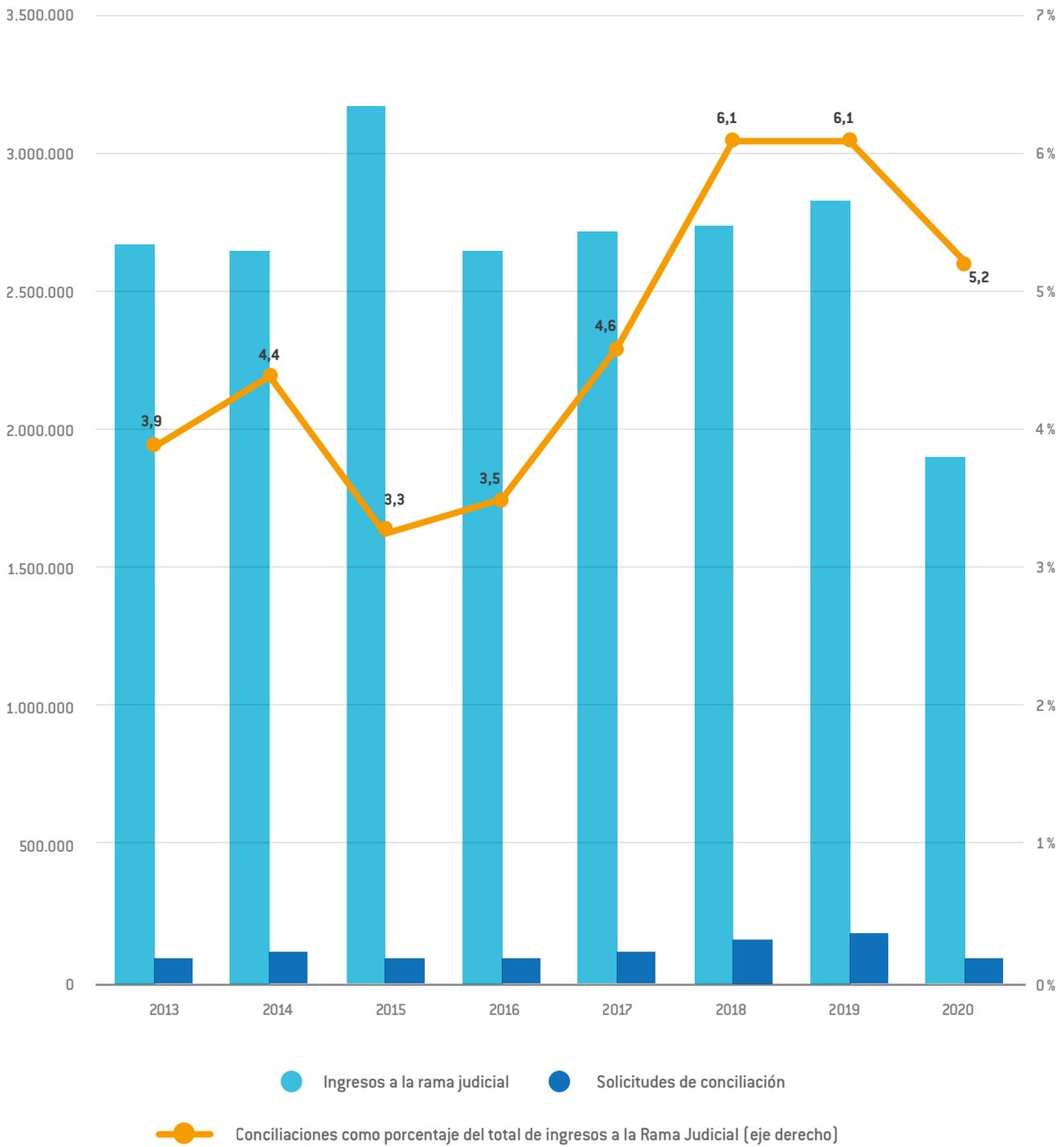
7. El estudio correlaciona los años con mayor y menor IEP contra el número de jueces y asignación presupuestal. En este sentido, no encuentra una relación fuerte.

8. La implementación del Acuerdo de Paz, alta impunidad y congestión en la justicia.

9. Este indicador está basado en una hipotética controversia comercial entre dos empresas ubicadas en Bogotá, que surge ante la falta de pago por parte del comprador, el cual aduce problemas de calidad en la mercancía recibida (el valor en disputa equivale al 200% del ingreso per cápita del país o 5.000 dólares, lo que resulte mayor).

Gráfica 4. Ingresos totales a la rama judicial y solicitudes de conciliación registradas. Colombia, 2013-2020.

Como consecuencia de la pandemia, el número de solicitudes se redujo de 172 mil en 2019 a 98 mil en 2020. Estas representaron el 5,2 % como proporción de los ingresos totales a la justicia.



Recomendaciones

Acción pública. Consolidar un sistema unificado de reporte y acceso a la información pública de la rama judicial.

Actualmente el acceso a la información relacionada con la gestión y desempeño de la rama judicial se encuentra dispersa. Así, algunos indicadores se encuentran en el informe al Congreso; otros, en el portal del Ministerio de Justicia, y otros deben ser solicitados vía derecho de petición, como es el caso del informe presentado por la CEJ (2020). Cabe anotar que en los portales donde se encuentra la información muchas veces fallan las consultas, la información es inexistente o está desactualizada.

Las limitaciones mencionadas dificultan el seguimiento y el estudio al desempeño de la rama por parte de organizaciones no gubernamentales, academia y sector privado. Consecuentemente, resulta imprescindible la consolidación de un sistema estructural de reporte y consulta de información de indicadores de todos los órganos que conforman la administración de justicia. Este sistema debería guiarse por principios de calidad de la información y apertura de datos con desagregación territorial e histórica.

Coordinación público-privada. Adelantar un nuevo estudio de costos y tiempos procesales.

Un indicador clave para el seguimiento y la evaluación del desempeño de la justicia se encuentra en el número de días que tarda un proceso y el costo que puede acarrear para las personas y empresas. Sin embargo, la producción de esta información suele estar sujeta a organismos internacionales como el Banco Mundial a través del *Doing Business* o los estudios que realicen centros de pensamiento. El último estudio de costos y tiempos procesales fue desarrollado por el CSDJ y la CEJ en el año 2016.

En tanto el sistema de justicia en su conjunto atraviesa un momento coyuntural de importantes cambios y ajustes contemplados en las reformas a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, al Código de Procedimiento Administrativo y a las comisarías de familia, así como en la expedición del CONPES de justicia digital, resulta imprescindible contar con una línea base vigente que permita, con posteriores actualizaciones, medir el impacto de estas medidas sobre la eficiencia en la justicia. En consecuencia, el CPC recomienda, además de adelantar la actualización del estudio, establecer una periodicidad constante de mínimo cuatro años entre publicaciones. Así mismo, se propone que la información y los datos generados se integren al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales y se publiquen los microdatos anonimizados bajo estándares de accesibilidad y calidad de la información.

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

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

A pesar de que la reforma a la justicia, en el parágrafo 2 del artículo 107, menciona la interoperabilidad de sistemas como un objetivo delegado al Ministerio de Justicia, no se precisa la forma de materializarlo. Por tal razón, el CPC insiste en esta recomendación, especialmente en que la interoperabilidad de los sistemas obedezca a criterios de estandarización de conceptos para el cálculo y la publicación de la información de manera abierta.

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

Actualmente los jueces deben cumplir no solo con sus funciones jurisprudenciales, sino también con labores administrativas. Teniendo en cuenta los citados problemas de eficiencia representados en congestión de procesos, resulta imprescindible buscar acciones costo-efectivas para optimizar el recurso humano disponible. En este orden de ideas, el CPC propone implementar un modelo de gestión diferenciado en los despachos judiciales que permita a los jueces focalizar su tiempo en la resolución de los procesos, mientras que las funciones administrativas sean delegadas a un profesional en el tema. Por ejemplo, algunos países como Costa Rica, Perú, Paraguay y Chile han adoptado modelos de gestión judicial diferenciados en los que la gestión documental y las notificaciones son tareas realizadas por personal administrativo (Vargas, 2006).

Cabe mencionar que la reciente reforma a la justicia, en su artículo 12, faculta al CSDJ para la implementación de modelos de gestión en los despachos, oficinas de apoyo, centros de servicios judiciales y administrativos. Sin embargo, la reforma no es clara en el tipo de modelos de gestión ni profundiza en la reglamentación de estos. En consecuencia, el CPC insiste en esta recomendación.

Acción pública. Promover el uso de MASC y su implementación virtual.

Aunque su uso aún es escaso, existe suficiente evidencia que demuestra el potencial de los MASC como herramienta eficiente tanto en tiempo como en costos para el trámite de conflictos, a la vez que genera una externalidad positiva al reducir la carga del sistema de justicia tradicional. Lamentablemente, estos mecanismos son desconocidos para buena parte de la ciudadanía [ver Gráfica 2 en la sección de credibilidad].

Para auspiciar el uso de estas alternativas se recomienda, en primer lugar, extender los incentivos legales como requisito de procedibilidad para el acceso a la justicia; en segundo lugar, extender el margen de acción de los MASC a conflictos de baja cuantía o delitos leves, y por último, continuar fortaleciendo las campañas pedagógicas y de difusión de este tipo de mecanismos alternos¹⁰.

Así mismo, si bien el Decreto 491 de 2020 facilitó la continuidad de los servicios de conciliación a través de medios virtuales dada la contingencia de la pandemia, es preciso avanzar en la implementación de un sistema estructurado de conciliación virtual. Cabe señalar como referente el portal *Online Dispute Resolution* de la Unión Europea.

Finalmente, es necesario hacer seguimiento a la implementación de la reforma a la justicia, la cual contempla mecanismos para ampliar la oferta de MASC y el acceso a la información. Así mismo, sería pertinente observar el trámite del proyecto de ley radicado por el Ministerio de Justicia para consolidar el Estatuto de Conciliación.

El CPC manifiesta su voluntad de aportar a la promoción de los MASC a través de sinergias con el sector privado y como interlocutor de las iniciativas que surjan desde el Gobierno o la rama judicial para este fin.

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

El CPC destaca los avances regulatorios que se han dado en los últimos años, especialmente la expedición de los decretos 806

y 491 de 2020, los cuales han facilitado la operación de la justicia a través de la digitalización, la aprobación de la reforma a la justicia que regula y facilita las diligencias judiciales a través de medios electrónicos y, finalmente, la aprobación de los CONPES 3975¹¹ y 4024¹², que comprometen acciones y recursos para la implementación de herramientas digitales para la justicia, incluido el expediente electrónico.

Paralelamente, se encuentran en desarrollo otras estrategias de digitalización como el sistema SAMAI por parte del Consejo de Estado, la herramienta Prometea¹³ en la Corte Constitucional, el software Justicia XXI del CSDJ y la herramienta Prisma¹⁴, de la Fiscalía General de la Nación. Por lo tanto, se reitera la recomendación de acelerar la puesta en marcha del expediente de justicia digital, en línea con el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018, el Plan Decenal de Justicia 2017-2027 y el Plan Estratégico De Transformación Digital - Petd 2021-2025. Así mismo, se recomienda buscar sinergias entre las diferentes iniciativas de digitalización en curso que llevan las diferentes entidades de la justicia con el fin de optimizar recursos. Esta herramienta redundará en la eficiencia de la justicia al facilitar la consulta en línea y el seguimiento a los casos, además de significar ahorros en tiempos de archivo y gestión documental.

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

En el marco de una estrategia integral para la digitalización de la justicia, es preciso contar con datos actualizados, abiertos y periódicos que permitan monitorear tanto la eficiencia en la oferta del servicio como las demandas de la ciudadanía. A la vez, esto debería facilitar la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas en la justicia sobre la base de la evidencia. En esa línea, el CPC recomienda:

- Desde la oferta, realizar evaluaciones de desempeño y carga laboral en los circuitos judiciales con el fin de balancear las asimetrías presentes entre despachos con alto y bajo números de ingresos. Se calcula que esta brecha puede ser hasta de 11 veces más casos por juez en los circuitos con más congestión [Camacho *et al.*, 2019].

10. Cabe destacar la Caja de Herramientas de Métodos de Resolución de Conflictos, desarrollada por el Ministerio de Justicia y el DNP.

11. Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial.

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

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

14. Es un modelo de aprendizaje supervisado por medio del cual se predice la probabilidad de reincidencia a través del análisis de patrones de criminalidad y otras variables de probabilidad [Fiscalía General de la Nación, 2019].

- Desde la demanda, es preciso contar con insumos estadísticos que permitan focalizar los recursos físicos, humanos y presupuestales de la justicia a la resolución de las principales demandas de los usuarios en los territorios. Se recomienda dar continuidad a las

mediciones de necesidades jurídicas insatisfechas realizadas por el DNP¹⁵, manteniendo criterios estructurales homogéneos que permitan hacer comparables los estudios entre años para identificar avances o retrocesos.

CALIDAD¹⁶

La imparcialidad y la igualdad ante la ley se encuentran consagradas como principio constitucional del Estado social de derecho. Como se mencionó en la sección de credibilidad, el cumplimiento de estas condiciones garantiza la confianza y legitimidad que los ciudadanos dan al sistema de justicia. En este sentido, la independencia judicial, entendida como la ausencia de cooptación por parte de grupos económicos o de poder, constituye un factor determinante para el crecimiento económico y la estabilidad política en tanto que garantiza el cumplimiento imparcial de los contratos y el respeto de los derechos de propiedad (Feld y Voigt, 2003; Tommasi *et al.*, 2002).

La ley no es condición suficiente para garantizar la imparcialidad de la justicia. Además de ser un derecho fundamental y estar consagrada la independencia de poderes en Colombia, varios son los códigos y las regulaciones que buscan controlar la actuación de los jueces y limitar la cooptación del aparato judicial, que es a lo que Feld y Voigt (2003) llaman independencia *de iure*. Sin embargo, la verdadera independencia se da en el campo *de facto*, es decir, en que realmente la justicia se encuentre blindada ante la corrupción y la injerencia de otros poderes: económicos, políticos o armados.

Desde el punto de vista legal, la independencia judicial puede ser cuestionada en tanto algunos mecanismos de elección, relevo y reemplazo son proclives a la politización (Dávila, 2012), especialmente aquellos con la incidencia de nominadores, electores e investigadores de origen político (Congreso y presidente de la República). Tales son los casos, por ejemplo, de la cuestionada Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes (ver sección credibilidad) y la recientemente conformada Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

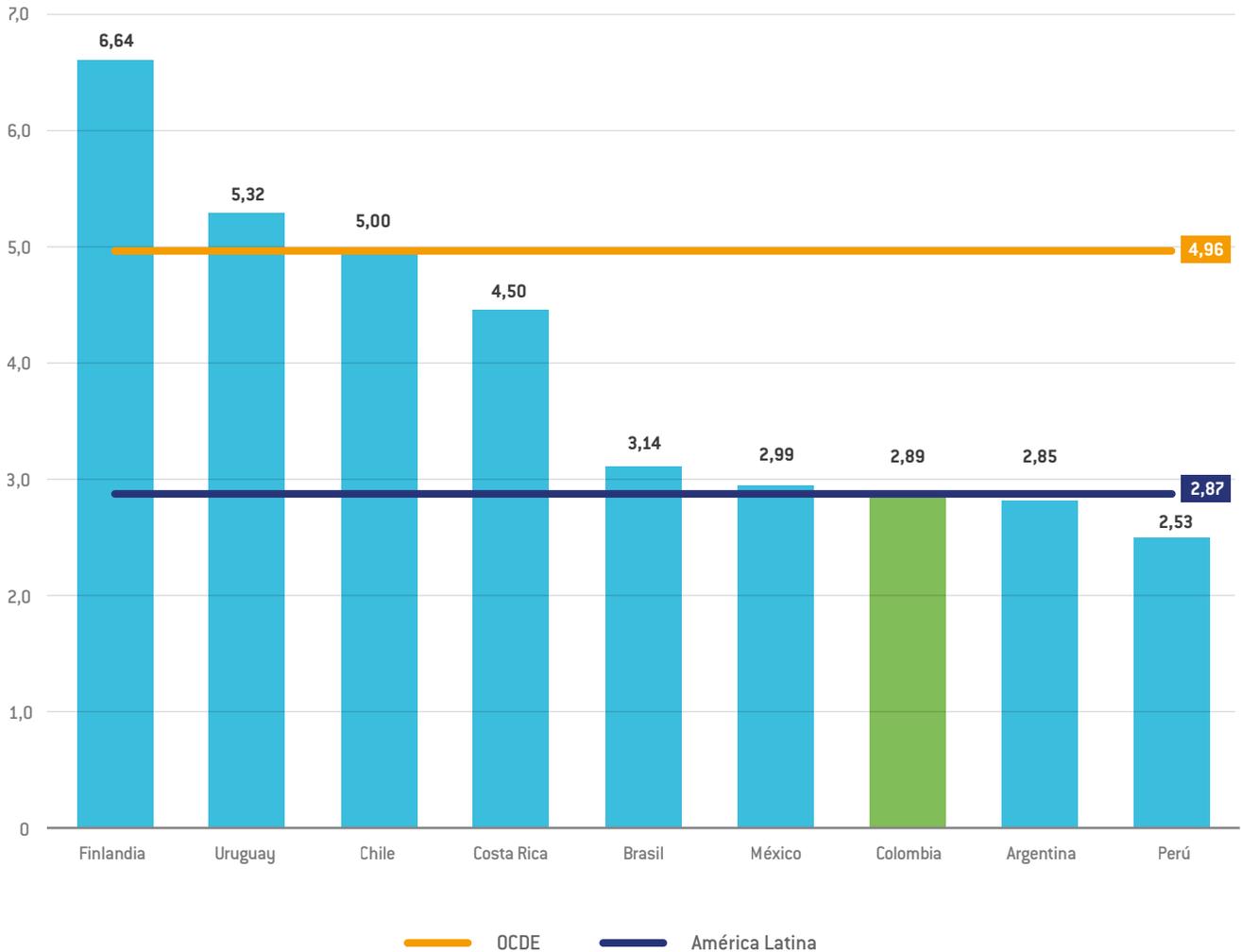
Desde la independencia judicial *de facto*, dada la naturaleza inconmensurable de este tipo de interferencias, es difícil establecer una medición objetiva. No obstante, el indicador de independencia judicial construido por el WEF a partir de la Encuesta de Opinión Empresarial revela qué tan independiente es percibida la justicia de la influencia de miembros del Gobierno, individuos o empresas. En Colombia este indicador muestra un alto escepticismo. Entre los países de referencia, solo Argentina y Perú tienen una peor percepción en materia de independencia judicial (Gráfica 5). En este indicador, Colombia ocupó el puesto 111 entre 141 países en 2019.

15. Desde 2016 no se realizaba esta medición. Si bien en 2021 se publicaron los datos de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC), es preciso que se aumente el nivel de desagregación territorial, se profundice en la investigación y se haga comparable con anteriores versiones.

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

Gráfica 5. Independencia judicial (de 1 a 7, donde 7 representa mayor independencia). Colombia y países de referencia, 2019.

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



Fuente: WEF (2019).

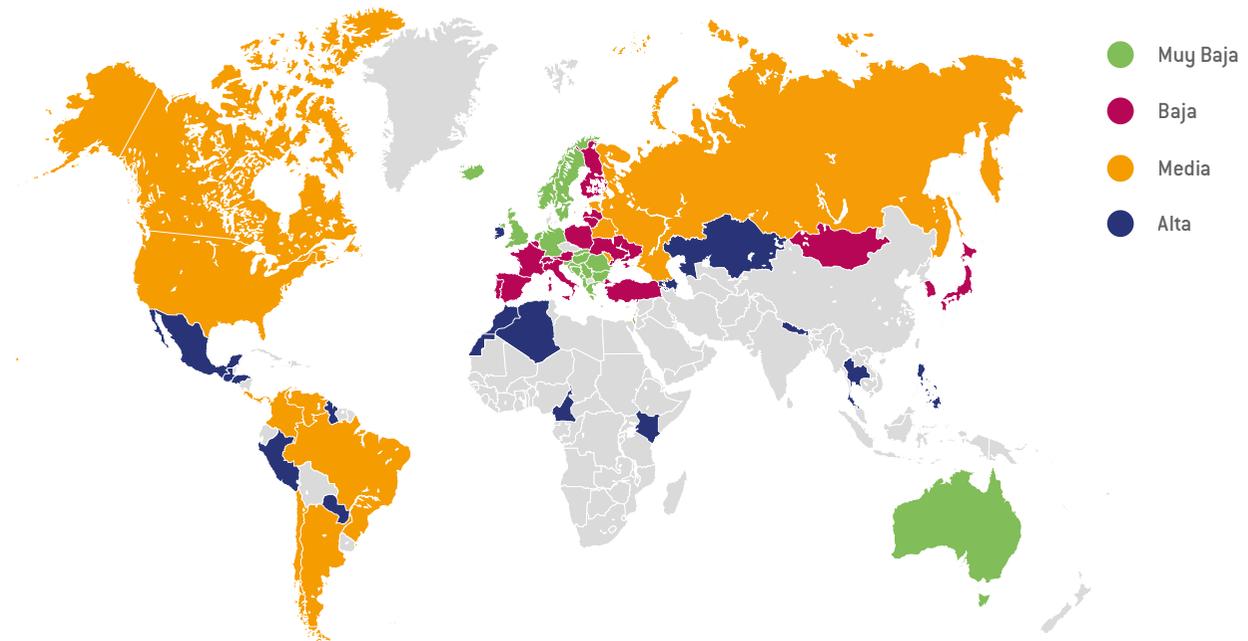
La impunidad es un reflejo de las falencias en materia de credibilidad, eficiencia y calidad. El Índice Global de Impunidad, desarrollado por la Fundación Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), es el resultado de un análisis multivariado a partir de indicadores de capacidades y resultados de los sistemas de justicia. En su última versión (2020), Colombia se ubicó en un nivel medio de impunidad ocupando la posición 49 entre 69 países evaluados (Mapa 1a). El peor desempeño se encontró en el componente relacionado con el sistema de justicia, en el cual ocupó la posición 57 (UDLAP, 2020).

En el año 2019 este índice fue adaptado a Colombia como caso de estudio, y arrojó importantes conclusiones: por un lado, el 57 % de departamentos se clasifica en un nivel alto o muy alto de impunidad y solo el 9 % se encuentra en un nivel bajo (Mapa 1b). Así mismo, del total de delitos en el país, el 71 % se encuentra en etapa de indagaciones previas; de estos, solo el 27 % están activos, mientras que en etapa de investigación la cifra de procesos activos alcanza un alarmante 1 % (UDLAP y Fundación Paz y Reconciliación Colombia, 2019).

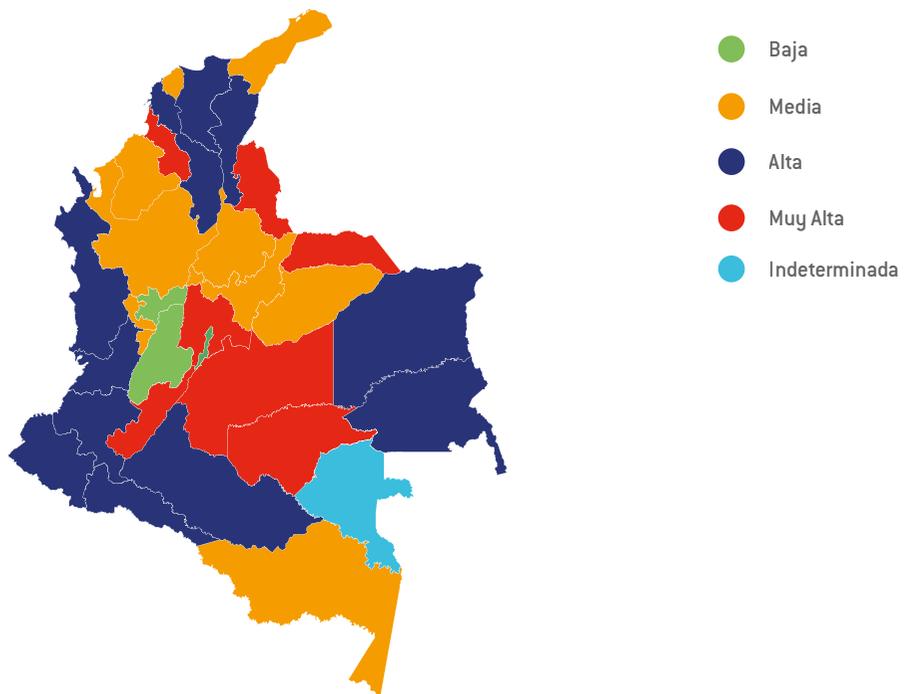
Mapa 1. Índice Global de Impunidad 2020 e Índice de Impunidad Colombia 2019. Nivel de impunidad.

A nivel internacional, Colombia se ubica al final del grupo de países con nivel de impunidad media.
 A nivel nacional, solo dos departamentos presentan una baja impunidad.
 El 57 % de territorios tiene un nivel alto o muy alto.

Mapa 1a.



Mapa 1b.



Fuente: UDLAP (2020); UDLAP y Fundación Paz y Reconciliación Colombia (2019). Elaboración: CPC.

La impunidad se relaciona directamente con las capacidades investigativas y la eficiencia del sistema. El 74 % de noticias criminales recibidas por la Fiscalía termina en archivo, y solo el 5,4 % en sentencia¹⁷. Así mismo, el número de libertades por vencimiento de términos ha mantenido una tendencia creciente como proporción del total de libertades (Gráfica 6) (CEJ, 2020).

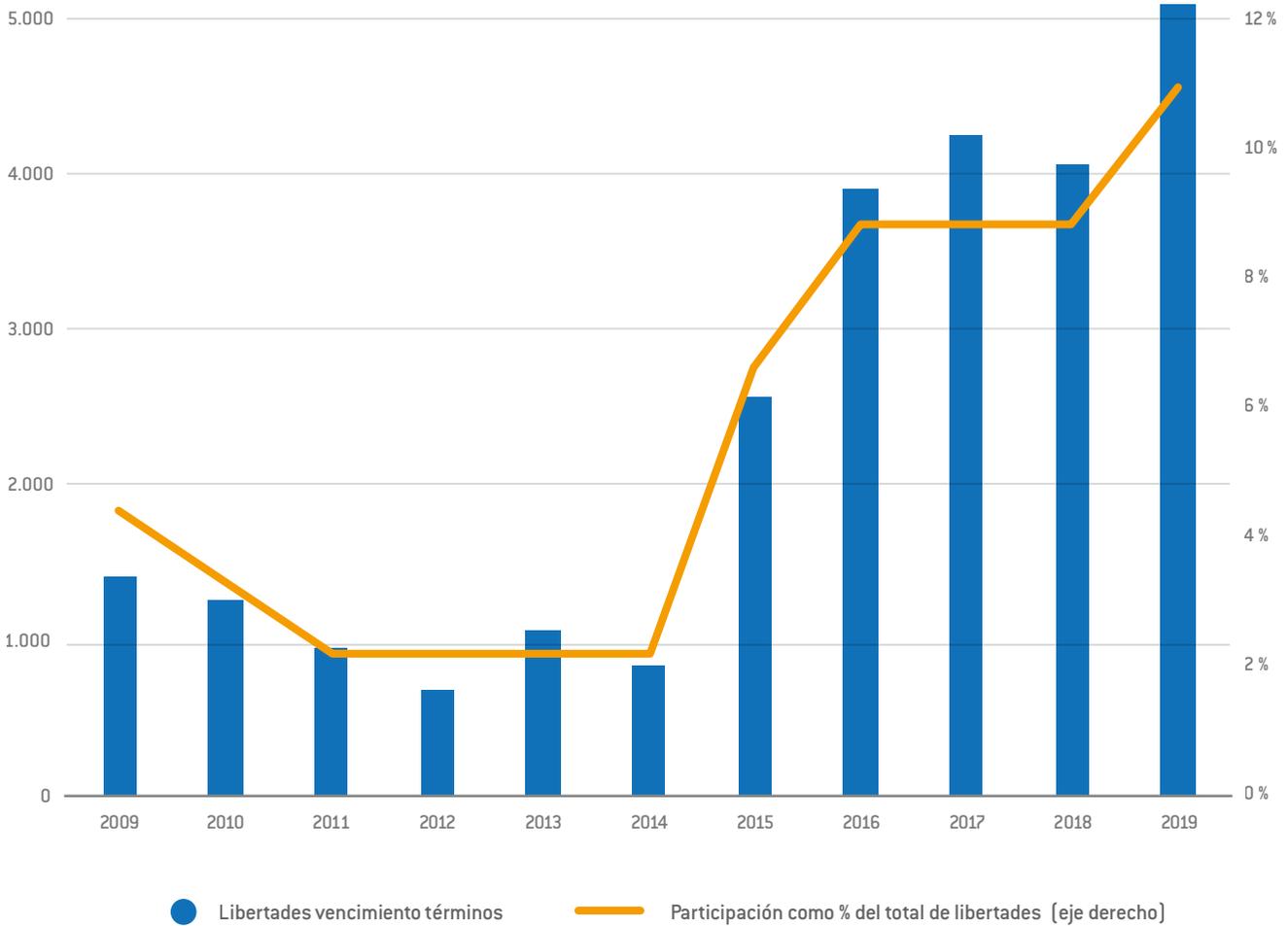
Además, según ONU-Mujeres, en Colombia solo el 13 % de feminicidios llega a una condena. En violencia sexual, se estima que cerca del 90 % de los casos se encuentran en la im-

punidad; el hurto, uno de los delitos más comunes, presenta cifras alarmantes: de 240.000 capturados en 2017, 91.423 ya habían sido arrestados entre dos y nueve veces, otros 1.710, entre diez y cuarenta veces, y más de cien habían reincidido entre 41 y 70 veces (UDLAP y Fundación Paz y Reconciliación Colombia, 2019).

Finalmente, la calidad de la justicia se correlaciona con la calidad y calificación de su talento humano. Por tanto, es preciso considerar tanto la formación de los abogados en Colombia

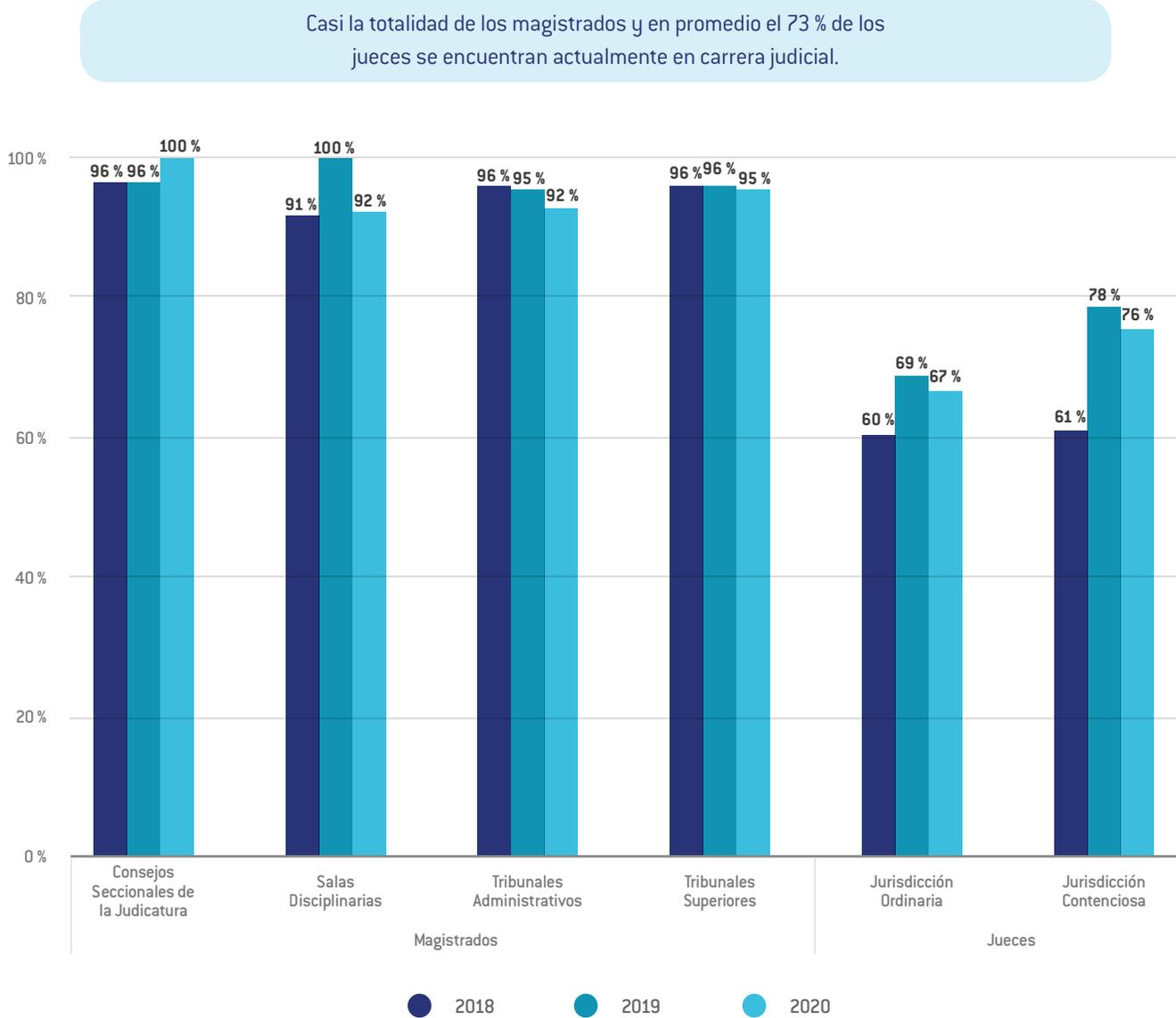
Gráfica 6. Libertades por vencimiento de términos. Colombia, 2009-2019.

Si bien el vencimiento de términos representa una garantía procesal, su aplicación debería ser mínima. En 2019 esta representó el 10 % del total de libertades otorgadas.



Fuente: CEJ (2020).

¹⁷ Promedio entre los procedimientos ordinario (no abreviado) y abreviado.

Gráfica 7. Cobertura del régimen de carrera judicial (%). Colombia, 2018-2020.

Fuente: CSDJ (2020). Cálculos: CPC.

como su posterior actualización en el ejercicio dentro de la rama y los mecanismos de selección y ascenso en ella.

Desde la arista de la selección, el régimen de carrera judicial tiene el principio de establecer mecanismos meritocráticos de elección y ascenso dentro de la rama. En los últimos años se han presentado notables avances en materia de cobertura de este sistema, a pesar de que en 2020 esta tuvo un leve retroceso, especialmente en los magistrados de las salas disciplinarias y los jueces, si bien cabe destacar que estas tasas se mantienen sobre el 92 % y el 76 %, respectivamente (Gráfica 7). Por ende, es preciso que se continúe en esta lí-

nea, especialmente en la jurisdicción ordinaria, en donde la cobertura alcanza el 67 %.

Por otro lado, es importante considerar la calidad en la formación universitaria de los futuros jueces. En los últimos años ha aumentado tanto la oferta de programas en derecho como el número de graduados (CEJ, 2017). No obstante, este incremento en cantidad no se traduce directamente en calidad. Según los registros del Ministerio de Educación, para 2020 el país registra un total de 188 programas activos en derecho, de los cuales apenas 44 (23 %) cuentan con acreditación de alta calidad (Ministerio de Educación, 2020).

Recomendaciones

Acción pública. Mejorar la formación de los jueces.

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

- Realizar capacitaciones obligatorias presenciales y virtuales una vez al año, salvo cuando se trate de la entrada en vigor de reformas a los códigos procesales en las que se demande un nivel más intensivo de formación.
- Fortalecer la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla otorgándole mayor capacidad, autonomía y presupuesto, especialmente para identificar temas de coyuntura que requieran capacitación, como por ejemplo los relacionados con las recientemente aprobadas reformas a la justicia y al código de procedimiento administrativo, los CONPES de digitalización de la justicia y las nuevas modalidades de delitos electrónicos (ciberdelitos). Con relación a estos puntos, es preciso que la Escuela Judicial amplíe la oferta de formación a través de mecanismos virtuales, así como la capacitación en herramientas TIC en la prestación del servicio de justicia.

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

El CPC reconoce los esfuerzos en materia de rendición de cuentas, especialmente al Consejo de Estado por su compromiso en el Cuarto Plan de Acción Nacional 2020-2022 de la Alianza Gobierno Abierto¹⁸ relacionado con el desarrollo de herramientas tecnológicas para la rendición de cuentas. Así mismo, se destaca la reforma a la justicia (artículo 52) al comprometer a las entidades del sector justicia al reporte de información financiera y de gestión.

Se reitera en la necesidad de articular esfuerzos por implementar ejercicios que fortalezcan la transparencia y justicia abierta, tales como:

- Incentivar el acceso público a hojas de vida detalladas de magistrados, sus declaraciones de renta, su participación en sociedades y conflictos de interés¹⁹.
- Divulgar los procedimientos para elegir a los funcionarios en cargos de provisionalidad, así como las hojas de vida y relaciones con la rama judicial de los aspirantes a estos cargos.
- Aumentar la visibilidad y difusión de las decisiones judiciales adoptadas por los jueces, así como de las distintas decisiones administrativas tomadas por la rama judicial.
- Involucrar a los ciudadanos en la evaluación del desempeño de la rama judicial (OCDE, 2016).
- Facilitar el acceso y la publicación del historial de rendiciones de cuentas realizadas por la rama judicial²⁰.

Acción pública. Reforzar el régimen de carrera judicial.

Pese a que la Sentencia C-713 de 2008 de la Corte Constitucional estableció el uso obligatorio de las listas de elegibles para el nombramiento de jueces y se ha avanzado en la cobertura del régimen de carrera judicial, se presentan algunas oportunidades de mejora, especialmente en las jurisdicciones ordinaria y contenciosa, en donde la cobertura alcanza el 67 % y el 66 % respectivamente.

El CPC recomienda además revisar el sistema de evaluación de desempeño de los funcionarios de carrera. De igual forma, es importante que los resultados de las evaluaciones sean públicos y considerados para ajustar la permanencia de los funcionarios²¹.

18. En el INC 2020 - 2021, el CPC recomendó la extensión de los compromisos del Cuarto Plan de Acción Nacional a todas las entidades de la rama judicial. Solo el Consejo de Estado asumió este compromiso.

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

20. Al cierre de esta edición, el portal *web* de la rama judicial tenía publicada únicamente la rendición de cuentas del año 2020.

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

Justicia en la recuperación económica y social

Como se ha expuesto a lo largo del capítulo, el sistema de justicia presenta históricas deficiencias que se profundizaron en la coyuntura de la crisis: aumentó la congestión al reducirse la evacuación de procesos en 4 pp, se deterioró la percepción ciudadana y se redujo la cobertura del régimen de carrera judicial. Paralelamente, las necesidades jurídicas aumentaron en casos derivados de la pandemia como la pérdida de empleos o el aumento de la violencia intrafamiliar: la línea de emergencia 155 registró en 2020 un incremento del 90 % en las llamadas frente al año 2019 (Observatorio Colombiano de Mujeres, 2021). Todo esto se dio en un contexto para el cual la justicia no estaba preparada.

La pandemia evidenció los rezagos en digitalización de los que adolece el sistema. La ausencia de regulación, herramientas y canales para asegurar la prestación del servicio a través de medios electrónicos contribuyó a que se suspendieran los términos procesales por más de tres meses. Sin embargo, este choque permitió la aceleración de planes, proyectos y políticas previamente contempladas para la digitalización, así como medidas inmediatas para restablecer el servicio.

Entre los avances más importantes se encuentra irrefutablemente la aprobación en el Congreso de la reforma a la Ley 270 de 1996 o Ley Estatutaria de Administración de Justicia, pues desde 2002 se habían presentado al menos 18 proyectos fallidos para tal fin. En materia de digitalización, la reforma regula y estructura el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SNEJ) y promueve el uso de TIC para la prestación del servicio, así como la interoperabilidad de los sistemas de información.

En este mismo sentido, también es necesario destacar: la expedición del Decreto 806 de 2020, que permite el acceso y la prestación del servicio de justicia a través

de las TIC; la participación del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en el Cuarto Plan de Acción Nacional 2020-2022 de la Alianza Gobierno Abierto, y la aprobación del CONPES 4024, que aprueba el endeudamiento con la banca multilateral para la digitalización de la justicia.

Entre otras acciones en materia de digitalización de la justicia, la rama judicial dispuso de su portal *web* para la presentación de demandas y acciones de tutela; el Consejo de Estado implementó el sistema de gestión judicial (SAMAJ), que permite la consulta de expedientes, la firma de providencias y la votación en la Sala Plena; la Corte Constitucional recibe la documentación de revisión de tutelas vía electrónica, y la Corte Suprema de Justicia logró implementar canales digitales para su correspondencia y votación. Así mismo, se autorizaron pagos electrónicos de depósitos judiciales, y se masificó la implementación de audiencias virtuales, pasando de 23 en 2019 a más de 800 mil en 2020.

El óptimo funcionamiento del sistema de justicia resulta crucial para la reactivación. Desde el punto de vista económico, permite el cumplimiento de contratos, repercutiendo en el nivel de confianza institucional y la seguridad jurídica. Desde lo social, resuelve conflictos y tramita necesidades jurídicas de una forma pacífica, especialmente en un contexto que agudiza los hechos victimizantes derivados de la violencia.

El 2020 y el 2021 han sido años de importantes logros para la justicia. La crisis fungió como catalizadora de compromisos legales y presupuestales para avanzar en el objetivo de mejorar el sistema. Ahora bien, los retos se encuentran principalmente en la implementación de estas metas, particularmente en los territorios y sectores sociales donde las posibilidades de acceso real a la justicia son aún lejanas.

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendaciones del CPC que ya han sido acogidas

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Implementar el desistimiento tácito en procesos judiciales	2008	Con la expedición de la Ley 1194 de 2008 se crea la figura del desistimiento tácito. Este permite anular los casos que no han podido ser concluidos debido a la falta de acción de las partes involucradas, lo que contribuye a la descongestión del sistema judicial.	Con la derogación del Código de Procedimiento Civil por la Ley 1564 de 2012, la figura del desistimiento tácito se encuentra consagrada en esta última ley.
Creación de juzgados especializados en pequeños conflictos	2009	La Ley 1285 de 2009 incluyó a los juzgados de pequeñas causas y competencia múltiple en la estructura de la rama judicial. Estos juzgados buscan facilitar el acceso a la justicia y reducir la carga de trabajo de los jueces municipales. En 2018 existían 113 juzgados de este tipo en 28 ciudades del país.	Ninguna
Expedición de un código único y general de procedimiento	2012	Por medio de la Ley 1564 de 2012 se expidió el Código General del Proceso, que regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. El impacto en materia de eficiencia no ha sido el esperado.	La recomendación se acogió de manera parcial puesto que el Código General del Proceso no regula a todas las especialidades y jurisdicciones de la rama judicial.
Establecer un examen de conocimientos de obligatoria aprobación para ejercer como abogado	2018	La Ley 1905 del 2018 (ratificada por la Sentencia C-138 de la Corte Constitucional) creó un examen de Estado cuya aprobación será necesaria para obtener la tarjeta profesional de abogado. Se espera que esto incremente, además de la calidad de los abogados, la de los jueces de la República.	Ninguna
Acelerar la implementación de la Comisión de Disciplina Judicial	2020	Después de casi seis años de 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 fue aprobada la Reforma a la Justicia, en la cual se incluyen regulaciones en cuanto a alcance y funcionamiento de la Comisión de Disciplina.	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 en 2021 a través de la Ley 2080 de 2021, la cual reglamenta el uso de sentencias de unificación por parte del Consejo de Estado, y promueve su uso y difusión a través de mecanismos electrónicos.	Es preciso hacer seguimiento a la implementación de estos mecanismos y analizar estadísticamente la expedición de sentencias de unificación. También hace falta propiciar este tipo de sentencias en la Corte Constitucional.

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

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Fortalecer la rendición de cuentas en la rama judicial	Para mejorar la credibilidad en el sistema judicial es necesaria una estrategia ampliada de rendición de cuentas en toda la rama judicial que favorezca la transparencia y la idea de justicia abierta.	Altas cortes y Ministerio de Justicia	Acción pública
Modernizar, consolidar y dar independencia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales	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 (ver sección de calidad).	Ministerio de Justicia	Acción pública
Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de la rama judicial	Dado que dentro de la rama judicial existe un gran número de sistemas de información independientes entre sí, es importante garantizar su interoperabilidad, condición necesaria para la construcción de indicadores estadísticos de la rama.	Ministerio de Justicia y entidades de la rama judicial	Acción pública
Implementar modelos diferenciados de gestión judicial	En los despachos judiciales los jueces cumplen labores administrativas y de justicia. Al realizar esta doble función, sus tareas jurisprudenciales se ven entorpecidas por los procesos gerenciales que deben ejercer. Se lograría una mayor eficiencia con modelos de gestión diferenciados, donde los jueces se concentran en la administración de justicia, mientras que la gestión administrativa se delega a otro personal.	Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública
Promover el uso de la conciliación extrajudicial y su implementación virtual	Para aprovechar las ventajas en eficiencia que ofrece la conciliación sobre la justicia formal, se recomienda expandir su ámbito de aplicación a otros conflictos y poner en marcha un portal de conciliaciones en línea.	Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia	Acción pública
Reforzar el régimen de carrera judicial	Una mayor proporción de funcionarios de la rama judicial en el régimen de carrera redundaría en la calidad del sistema, pues implica el seguimiento y evaluación de desempeño, así como los criterios de mérito para el ascenso y nombramiento.	Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública
Determinar la procedencia de tutelas contra sentencias judiciales y promover la publicación de sus estadísticas	La acción de tutela contra sentencias judiciales mina la credibilidad del sistema y aumenta la inseguridad jurídica al convertirse en un último recurso de apelación. Así mismo, congestiona el sistema, impactando su eficiencia.	Corte Constitucional y Ministerio de Justicia	Acción pública
Mejorar la formación de los jueces	Para aumentar la calidad del sistema de justicia, es necesario mejorar el perfil de los jueces. Para esto se sugiere realizar capacitaciones obligatorias una vez al año y fortalecer las capacidades de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.	Consejo Superior de la Judicatura y Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla	Acción pública
Fortalecer las herramientas de diagnóstico y evaluación de la demanda y oferta judicial	Optimizar la prestación de los servicios de justicia, especialmente en los territorios en donde no coincide la oferta judicial con las capacidades del circuito ni con las demandas locales.	DNP, DANE y Ministerio de Justicia	Acción pública

Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
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 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.	Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia	Acción pública
Integrar los procesos de digitalización de la justicia y acelerar la implementación del expediente electrónico	La implementación definitiva del expediente electrónico resulta fundamental para la óptima prestación del servicio de justicia a través de medios digitales.	Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia	Acción pública
Fortalecer y promover el uso de la figura de incidente de impacto fiscal	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	Acción pública
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.	Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia y centros de pensamiento	Coordinación público-privada

REFERENCIAS

- 1 ANIF. (2020). *Reformando el Sector Justicia de Colombia: Ajustes Estructurales y Operativos*.
- 2 Banco Mundial. (2020).
- 3 Botero, C., Jaramillo, J., García, M. y Uprimny, R. (2006). Tutelas contra sentencias: Documentos para el debate. *Dejusticia*.
- 4 Camacho, J. D., Villamil, K., Rico, D. y Ramos, A. (2019). *La eficiencia en el sector justicia colombiano, énfasis en la jurisdicción ordinaria*. Fedesarrollo.
- 5 Cámara de Comercio de Bogotá, CEJ y DNP. (2015). *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro*. Imprenta Nacional.
- 6 CEJ. (2017). *Caracterización de la justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento*.
- 7 CEJ. (2020). *Informe de estadísticas del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)*. <https://cej.org.co/publicaciones/gestion-de-procesos-de-la-fiscalia-general-de-la-nacion-en-2019/>
- 8 Clavijo, S. (2011). *Costos y eficiencia de la Rama Judicial en Colombia, políticas de choque-operativo*. ANIF.
- 9 Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2017). *Informe final, diciembre de 2017*.
- 10 CSDJ. (2016). *Resultado del estudio de tiempos procesales*.
- 11 CSDJ. (2020). *Informe al Congreso de la República 2020*.
- 12 DANE. (2019). *Encuesta de cultura política 2019*.
- 13 DANE. (2021). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2019*.
- 14 Dávila, Á. (2012). *Justicia e impunidad en Colombia: Reflexiones a propósito de una reforma fallida*.
- 15 Dejusticia (2006). *Tutela Contra Sentencias: documentos para el debate*.
- 16 DNP. (2008). *Visión Colombia II centenario 2019. Garantizar una justicia eficiente*. Imprenta Nacional.
- 17 Feld, L. P. y Voigt, S. (2003). Economic growth and judicial independence: Cross-country evidence using a new set of indicators. *European Journal of Political Economy*, 19(3), 497-527. [https://doi.org/10.1016/S0176-2680\(03\)00017-X](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(03)00017-X)
- 18 Fiscalía General de la Nación. (2019). *Herramienta Prisma: Perfil de Riesgo de Reincidencia para la Solicitud de Medidas de Aseguramiento*. Fiscalía General de la Nación.
- 19 Invamer. (2021). *Gallup Poll junio 2021*.
- 20 La Rotta, M., Lalinde, S., Uprimny, R. y Santa Mora, S. (2014). Ante la Justicia, Necesidades Jurídicas y acceso a la Justicia en Colombia. *Dejusticia*.
- 21 Lepore, L., Paolone, F., Pisano, S. y Alvino, F. (2017). A cross-country comparison of the relationship between ownership concentration and firm performance: Does judicial system efficiency matter? *Corporate Governance: The International Journal of Business in Society*, 17(2), 321-340. <https://doi.org/10.1108/CG-03-2016-0049>
- 22 Ministerio de Educación. (2020). *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*. <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/snies/>
- 23 Ministerio de Justicia y del Derecho. (Agosto de 2021). *Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición —SICAAC—*.
- 24 Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). *Sistema de estadísticas en justicia, Glosario*. <https://sej.minjusticia.gov.co/PoliticaCriminal/Paginas/Glosario.aspx>
- 25 Montero, J. R., Zmerli, S. y Newton, K. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. [Social Trust, Political Confidence, and Satisfaction with Democracy]. *Reis*, 122, 11. <https://doi.org/10.2307/40184879>
- 26 North, D. (1990). *An introduction to institutions and institutional change*. En *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Political Economy of Institutions and Decisions, pp. 3-10). Cambridge University Press.
- 27 Observatorio Colombiano de Mujeres. (2021). *Llamadas para la orientación de mujeres en condición de vulnerabilidad*. Observatorio Colombiano de Mujeres.
- 28 OCDE. (2016). *Leveraging the SGDs for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice for All*.
- 29 Rawls, J. (2012). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- 30 Red de Ciudades Cómo Vamos, Fundación Bolívar Davivienda, Fundación Corona y Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ). (2021). *Justicia Cómo Vamos—Radiografía del acceso a la justicia en 17 ciudades 2018-2019*.
- 31 Salazar, N., Fernández, F. y Gutiérrez, D. (2018). *Justicia y gasto público* [Cuadernos Fedesarrollo].
- 32 Salinas Alvarado, C. E. (2017). *El “choque de trenes” entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado: Los juegos jurídicos metanormativos en Colombia*.
- 33 Tommasi, M., Iaryczower, M. y Spiller, P. (2002). Judicial Decision Making in Unstable Environments, Argentina 1935. *American Journal of Political Science*, 46(4), 699-716.
- 34 UDLAP. (2020). *Índice Global de Impunidad 2020*.
- 35 UDLAP y Fundación Paz y Reconciliación Colombia. (2019). *Índice Global de Impunidad de Colombia. La impunidad subnacional en Colombia y sus dimensiones*. UDLAP.
- 36 Uprimny, R. (2017). Comisión de aforados. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/column/comision-de-aforados/>
- 37 Vargas, J. E. (2006). Herramientas para el diseño de despachos judiciales. *Revista Sistemas Judiciales*.
- 38 WEF. (2019).
- 39 World Justice Project. (2020). *Índice de Estado de Derecho 2020*.
- 40 World Justice Project. (2021). *Índice de Estado de Derecho 2021*.