



JUSTICIA Y SEGURIDAD

JUSTICIA Y SEGURIDAD

Introducción

1

Grandes éxitos del sistema de justicia y seguridad en Colombia

2

La gran deuda en justicia

3

La gran deuda en seguridad

4

Hoja de ruta estratégica 2026-2030

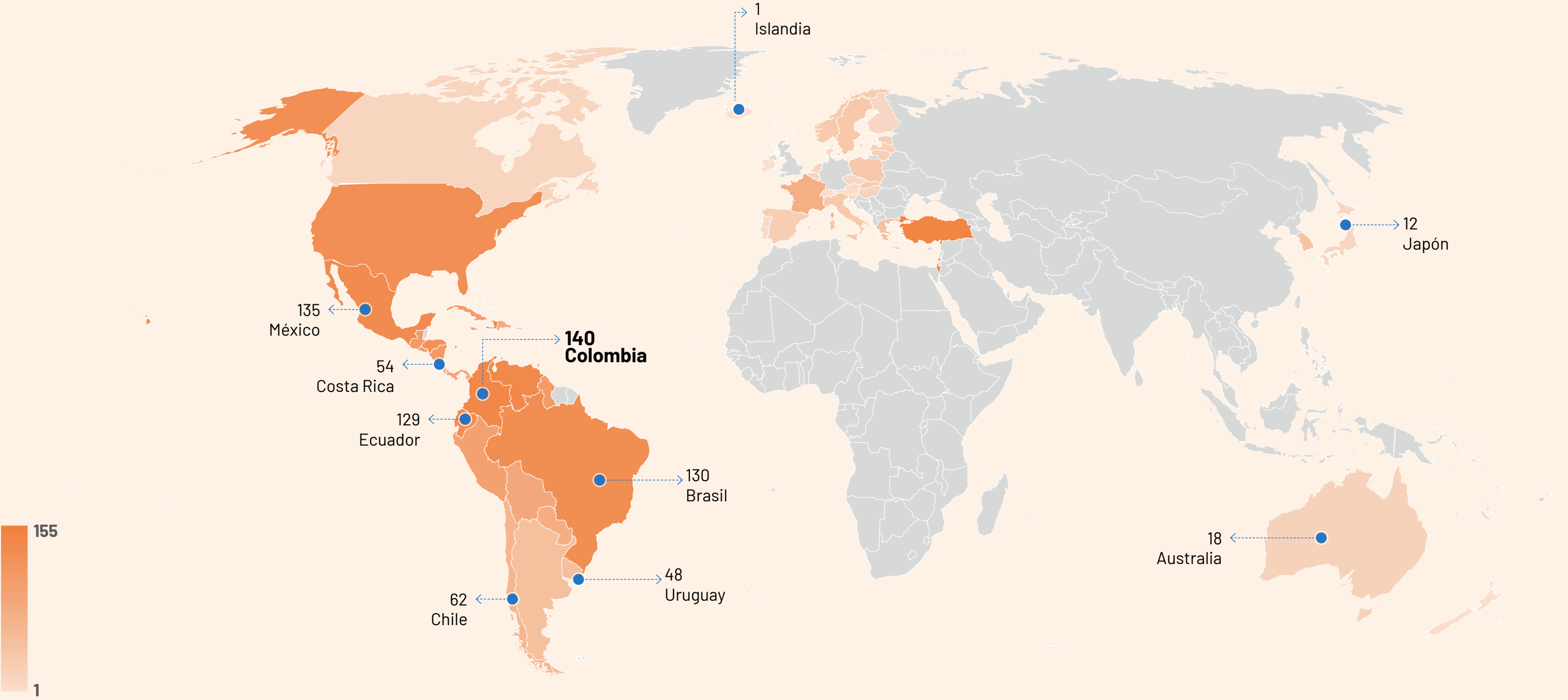
5

Referencias

6

GLOBAL PEACE INDEX

2025 - OCDE + ALC



Fuente: World Justice Project (2024).



Tabla de inicio

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio de la OCDE	Fuente	Descripción
Eficiencia	Índice de Estado de derecho (de 0 a 1, donde 1 es mejor desempeño)	0,47	8 de 16	Uruguay (0,72)	0,72	World Justice Project (2025)	Mide el sistema de leyes, instituciones, normas y compromiso comunitario en cada país.
	Proporción de soluciones efectivas, rápidas y accesibles (de 0 a 1, donde 1 es mejor desempeño)	0,45	8 de 16	Uruguay (0,71)	0,68	World Justice Project (2025)	Mide la accesibilidad, la imparcialidad y la eficacia del sistema judicial para resolver disputas civiles.
Credibilidad	Ausencia de corrupción en la Rama Judicial (de 0 a 1, donde 1 es mejor desempeño)	0,59	6 de 16	Uruguay (0,89)	0,86	World Justice Project (2025)	Evalúa que los funcionarios no utilicen el cargo público para beneficio privado.
	Debido proceso legal y respeto de los derechos de los acusados (de 0 a 1, donde 1 es mejor desempeño)	0,37	10 de 16	Costa Rica (0,72)	0,72	World Justice Project (2025)	Refleja el cumplimiento de garantías procesales.
	Índice de Estado de derecho (de 0 a 1, donde 1 es mejor desempeño)	0,76	5 de 17	Chile (0,96)	0,9	V-Dem (2024)	Evalúa el respeto por el Estado de derecho, incluyendo la calidad de las leyes y su aplicación efectiva.
Calidad	Independencia judicial (de 0 a 1, donde 1 es mejor desempeño)	0,64	5 de 17	Costa Rica (0,89)	0,76	World Bank (2022)	Evalúa la autonomía del sistema judicial frente a influencias gubernamentales o privadas.
	Índice global de impunidad 2024 (de 0 a 100, donde 0 es mejor desempeño)	37,76	8 de 16	Uruguay (18,66)	22,32	UDLAP (2024)	Mide la capacidad del sistema de justicia para investigar y sancionar delitos.



Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio de la OCDE	Fuente	Descripción
Seguridad	Índice global de paz 2025 (de 1 a 5, donde 1 es mejor desempeño)	2,7	16 de 16	Argentina (1,77)	1,7	Institute for Economics & Peace (2025)	Evalúa el nivel de paz en un país, considerando factores como conflictos internos y externos, seguridad social y grado de militarización.
	Homicidios por cada 100.000 habitantes	24,91	11 de 13	Bolivia (4,42)	3,41	Our World in Data (2023)	Mide la tasa de homicidios en relación con la población.
	Gasto militar por país (% del PIB)	3,36 %	14 de 14	Guatemala (0,37 %)	2,18 %	SIPRI (2024)	Representa el porcentaje del PIB destinado a la defensa y seguridad nacional.
	Índice de conflictos armados (de 0 a 4, donde 0 es mejor desempeño)	0,29	3 de 17	Uruguay (0)	0,05	ACLED (2024)	Mide la intensidad y la frecuencia de conflictos armados dentro del país.
	Indicador de mortalidad (de 0 a 1)	0,03	3 de 17	Argentina (0)	0,004	ACLED (2024)	Indica el impacto de la violencia y los conflictos en términos de muertes registradas.
	Indicador de peligro (de 0 a 1)	0,21	3 de 17	Costa Rica (0)	0,03	ACLED (2024)	Evalúa la amenaza que representan los conflictos armados y la violencia para la población.



1

Introducción

El sistema de justicia tiene como propósito fundamental garantizar la protección efectiva de los derechos de todos los ciudadanos. En Colombia, la Constitución Política de 1991 redefinió al país como un Estado social de derecho, situando a la persona en el centro del ordenamiento jurídico. Con este mandato, la Rama Judicial asumió la responsabilidad de materializar, a través de decisiones concretas, la promesa de igualdad, garantía y acceso a la justicia que la nueva Carta Magna extendió a cada colombiano. Tres décadas después, esta promesa se mantiene vigente, pero su cumplimiento efectivo continúa siendo una deuda del Estado.

El contexto en el que opera el sistema de justicia colombiano es estructuralmente complejo y exige adaptaciones para responder a las necesidades jurídicas de los ciudadanos. Esta complejidad se explica, en parte, por condiciones socioeconómicas y sociales que inciden de manera directa en la generación de conflictos, en las formas de resolución de estos y en el acceso efectivo a la justicia.

Colombia se encuentra entre los países más desiguales de América Latina, con un coeficiente de Gini promedio de 0,54 a nivel nacional entre 2012 y 2024 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2025b), lo que evidencia una alta concentración del ingreso en los deciles superiores y persistentes brechas distributivas. A lo anterior se suman bajos niveles de capital social, pues, según el Latinobarómetro 2024 de la Corporación Latinobarómetro (2025), solo el 15 % de los colombianos considera que se puede confiar en la mayoría de las personas, mientras que el 23 % manifiesta confianza en el poder judicial, por debajo del promedio regional (28 %). Adicionalmente, la estructura productiva presenta elevados niveles de informalidad, con un 55,4 % de los trabajadores en esta condición (DANE, 2025a), y el país registra también altos niveles de violencia, reflejados en su posición en el índice global de paz 2025 (puesto 140 de 163 países) (Institute for Economics & Peace [IEP], 2025).

Este capítulo se enmarca en una edición del *Informe Nacional de Competitividad* que analiza la evolución histórica de los determinantes de largo plazo que inciden en la productividad del país. En el caso de justicia y seguridad, se desarrolla una lectura de largo plazo centrada en las capacidades institucionales para atender las necesidades jurídicas de la ciudadanía y garantizar una presencia efectiva en el territorio.

En este contexto, el capítulo identifica tres hitos en la **evolución del sistema de justicia** y uno en el ámbito de la seguridad. En primer lugar, **la acción de tutela**, consagrada en la Constitución de 1991, democratizó el acceso a la justicia constitucional y empoderó al ciudadano frente al Estado de una manera sin precedentes. En segundo lugar, el **Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)**, adoptado mediante la Ley 906 de 2004, modernizó el proceso penal al separar las funciones de investigar y juzgar, y reducir los tiempos procesales de 890 a 120 días en promedio (Corporación Excelencia en la Justicia [CEJ], 2012). En tercer lugar, **la transformación digital**, que ha comenzado a disminuir las barreras geográficas y administrativas que históricamente han limitado el acceso a la justicia.

En materia de seguridad, **en el país se ha reducido la tasa de homicidios de más de 80 por cada 100.000 habitantes en la década de los noventa a 24 en 2020** (Observatorio del Delito en Colombia, 2025), el nivel más bajo desde 1975. Estos avances no son menores: responden a decisiones institucionales costosas, sostenidas en el tiempo y, en muchos casos, políticamente complejas.

Los logros, sin embargo, coexisten con una deuda estructural que limita su alcance. Por una parte, la congestión judicial sigue siendo el principal cuello de botella del sistema: para 2025, de cada 100 procesos que ingresaron, solo se evacuaron 82 (Consejo Superior de la Judicatura [CSDJ], 2025a), y Colombia ocupa el quinto lugar en América Latina en términos de congestión judicial, con un puntaje de 2,04 que el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA, 2025) clasifica como “congestión crítica”. Ahora bien, cuando la justicia no es oportuna, la confianza se erosiona: de acuerdo con la encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre determinantes de la confianza de 2024, solo el 33 % de los colombianos reporta niveles altos o moderadamente altos de confianza en el sistema judicial, uno de los más bajos entre los países evaluados.

En el otro frente, el de seguridad, aun a pesar de la reducción de la violencia letal, no existe una mejora equivalente en la seguridad cotidiana: Colombia se ubica en el puesto 140 de 163 países en el índice global de paz, y el costo económico de la violencia equivale al 19,6 % del producto interno bruto (PIB) (IEP, 2025).



A veinte años de la primera edición del *Informe Nacional de Competitividad*, el balance en materia de justicia y seguridad muestra que el país ha sido capaz de construir instituciones transformadoras, pero aún enfrenta el desafío de asegurar su funcionamiento consistente y su cobertura efectiva. La brecha entre el potencial institucional y los resultados que percibe la mayoría de los ciudadanos constituye el punto de partida de la hoja de ruta estratégica 2026-2030 que cierra el capítulo.

Las recomendaciones no buscan reformas integrales simultáneas, sino priorizar intervenciones de alto impacto

que un nuevo Gobierno puede implementar en un horizonte de cuatro años: delegar tareas administrativas en herramientas de inteligencia artificial (IA) para liberar capacidad judicial hacia funciones jurisdiccionales, implementar tribunales de flagrancia para descongestionar la justicia penal, transformar los modelos de reclusión de alta seguridad y adoptar una ley integral contra el crimen organizado. El diagnóstico es exigente, pero las soluciones están identificadas; el principal desafío radica en la voluntad institucional para llevarlas a cabo.



2 Grandes éxitos del sistema de justicia y seguridad en Colombia

Éxito 1: la acción de tutela

Durante más de cien años, la Constitución de 1886 rigió a Colombia bajo el modelo de un Estado de derecho, en el que la norma primaba sobre el bienestar. Este ordenamiento se caracterizó por una aplicación rígida y formalista del derecho que, en su materialización práctica, derivó en procedimientos excesivamente complejos y costosos. Además, se carecía de mecanismos constitucionales vinculantes que obligaran al Estado a hacer efectivos los derechos de los ciudadanos.

Más que el principio en sí mismo, fue este énfasis en el formalismo procesal lo que generó barreras estructurales para el acceso a la justicia al excluir de manera sistemática a los sectores más vulnerables de la población. Como documentan Djankov *et al.* (2002), el formalismo procesal excesivo no solo ralentiza la resolución de disputas, sino que genera una distribución inequitativa del acceso a la justicia que reproduce y profundiza las desigualdades socioeconómicas preexistentes.

La Constitución de 1991 transformó esta realidad al definir a Colombia como un Estado social de derecho y reconfigurar la jerarquía del ordenamiento jurídico, otorgando primacía a los principios constitucionales y situando a la persona en el centro del sistema. De ese principio fundacional nació la acción de tutela, consagrada en el artículo 86, que permite a cualquier ciudadano, sin distinción de edad, origen o nivel socioeconómico, y sin necesidad de representación legal, solicitar la protección inmediata de sus derechos fundamentales ante cualquier juez del país, quien debe fallar en un plazo máximo de diez días.

La apropiación ciudadana del mecanismo fue rápida y sostenida. En 1996, 83 de cada 100.000 personas interpusieron una acción de tutela en Colombia, y para 2025 esa cifra alcanzó 1.740 por cada 100.000 habitantes (Gráfica 1), un crecimiento

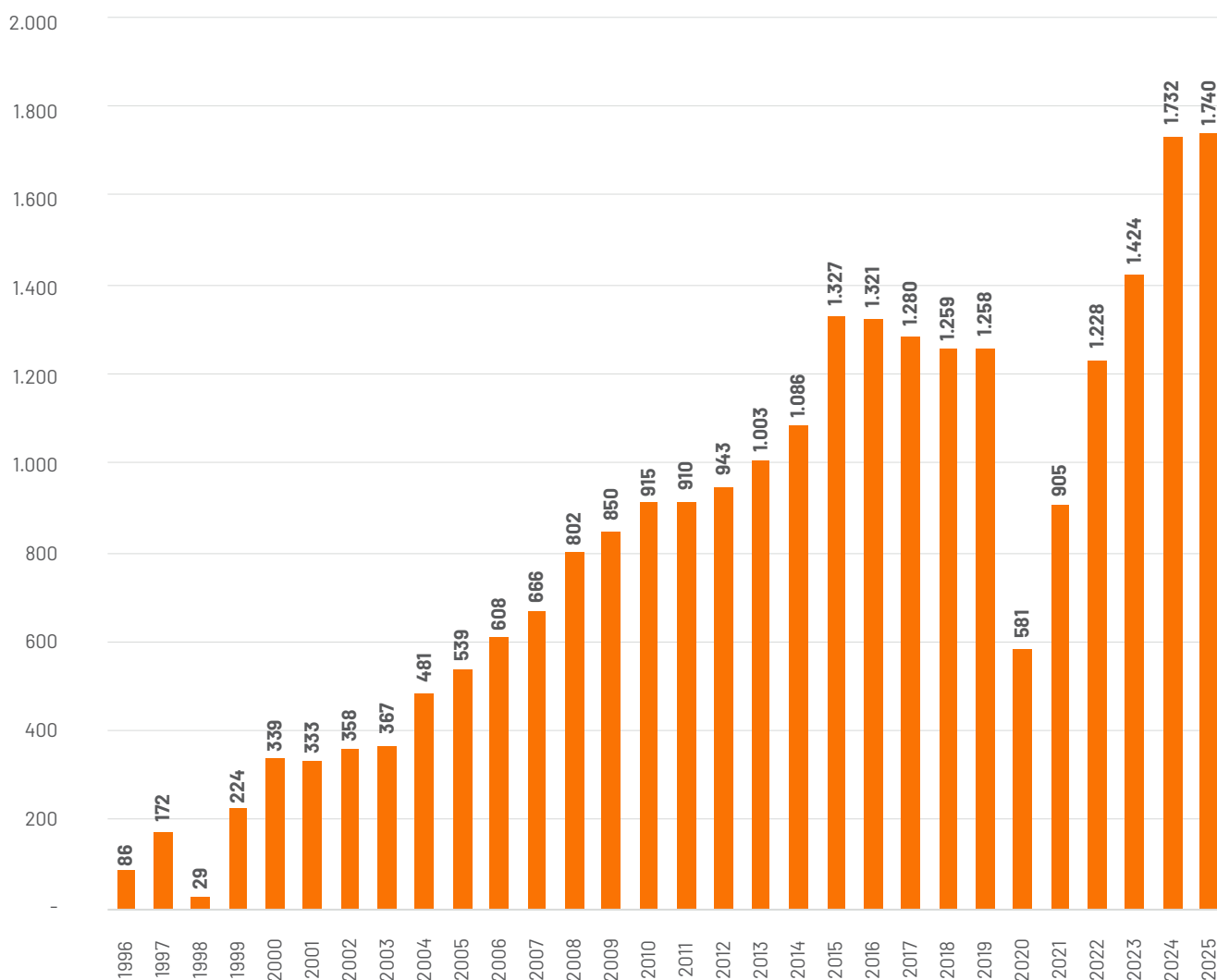
de más de veinte veces en tres décadas (CEJ, 2025a). Su uso ha sido igualmente diverso: Carrera (2011) documenta que el recurso ha sido empleado para atender situaciones de personas privadas de la libertad, peticiones de pensión, derechos de los trabajadores, quejas de estudiantes, libertad de información, desplazamiento forzado y salud, entre muchos otros, lo que refleja su capacidad de adaptarse a las necesidades más urgentes de distintos sectores de la población.

No obstante, **la acción de tutela ha operado como un termómetro de las fallas estructurales del Estado colombiano.** El derecho a la salud ha sido históricamente el más invocado: en 2016 la Defensoría del Pueblo (2016) registraba que cada 3,5 minutos se interponía una tutela por fallas de acceso a la salud. Lejos de mejorar, este panorama se ha agravado: en 2025 se registraron 2,08 tutelas en ese mismo intervalo de tiempo (CSDJ, 2025a).

Treinta años después de su creación, la acción de tutela constituye uno de los mayores logros de la Constitución de 1991 al haber puesto la justicia al alcance del ciudadano. Prueba de ello es que, para 2025, se alcanzó la cifra más alta registrada en el país, con 923.397 acciones interpuestas. Su uso masivo representa un mecanismo exitoso para la defensa de los derechos fundamentales y al mismo tiempo una falla estructural del Estado colombiano en la provisión de estos derechos: un Estado que funciona adecuadamente no requiere que sus ciudadanos acudan a un juez para garantizar sus derechos fundamentales. **El desafío radica, entonces, en construir las condiciones institucionales que hagan innecesario recurrir a este instrumento con tanta frecuencia.**



Gráfica 1. Tutelas radicadas anualmente en Colombia por cada 100.000 habitantes, 1996-2025



Fuente: CEJ (2025a).

Éxito 2: transformación digital del sistema judicial colombiano

La modernización tecnológica de la Rama Judicial colombiana no fue un evento aislado, sino el resultado de un proceso acumulativo de casi tres décadas, impulsado por reformas normativas, crisis institucionales y, finalmente, por la irrupción de la pandemia, que la aceleró. Así, Colombia transitó de un sistema judicial completamente analógico, en el que los expedientes se acumulaban de manera física en los despachos y el acceso a la justicia dependía de la presencia del ciudadano, hacia un ecosistema, aún en construcción, que incorpora el expediente electrónico, las audiencias virtuales,

la gestión digital de procesos y el uso de IA como herramienta de apoyo a la labor judicial.

El punto de partida normativo fue la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), que introdujo por primera vez las bases para la modernización administrativa de la Rama Judicial y la incorporación de herramientas tecnológicas en la gestión judicial. Sin embargo, durante los años siguientes, la implementación fue lenta y fragmentada: entre 2002 y 2006 se promovieron iniciativas como la consulta de procesos en línea y el uso incipiente de medios electrónicos en



actuaciones judiciales, pero sin una arquitectura institucional que las sostuviera; el sistema siguió siendo predominantemente escrito y presencial.

El punto de inflexión llegó con la pandemia del COVID-19, que impulsó el Decreto 806 de 2020 habilitando el uso generalizado de medios electrónicos para garantizar la continuidad del servicio judicial en un contexto de emergencia que hacía imposible la presencialidad. Lo que comenzó como una medida de contingencia demostró ser una reforma de fondo: según la magistrada Diana Remolina, presidenta del CSDJ, solo durante la emergencia sanitaria se realizaron aproximadamente 92.000 audiencias virtuales y cerca de 200.000 reuniones virtuales (Asuntos Legales, 2020).

A partir de ese momento, **la Rama Judicial construyó una arquitectura institucional para sostener la transformación digital de manera permanente**. El CONPES 4024 habilitó un crédito público con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de hasta USD 100 millones que permitió realizar un diagnóstico integral de los problemas tecnológicos del sistema. Con base en ese ejercicio, el CSDJ formuló el Plan Estratégico de Transformación Digital (PETD) 2021-2025, que estableció ocho estrategias para la transformación digital de la gestión judicial. Posteriormente, el Plan Sectorial de Desarrollo 2023-2026, “Hacia una justicia confiable, digital e incluyente”, creó la Unidad de Transformación Digital e Informática con el mandato de desarrollar la arquitectura digital, la gestión tecnológica de datos y los productos digitales del sistema.

El hito más significativo de esta transformación es SAMAI¹, desarrollado en el año 2020 por el Consejo de Estado con el propósito de crear una sede electrónica que acercara la justicia al ciudadano. El sistema permite radicar e iniciar procesos de manera virtual, firmar electrónicamente providencias, validar documentos, producir notificaciones electrónicas, y crear, consultar y controlar el expediente judicial electrónico desde su inicio hasta su terminación, además de generar estadísticas del despacho y conectar con otros sistemas internos y externos de la corporación.

Su alcance se ha expandido progresivamente: a enero de 2024, todos los despachos judiciales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo quedaron obligados a usar SA-

MAI, con el mandato de que el registro, la gestión y el control de los expedientes judiciales, desde su inicio hasta su archivo, se realizara exclusivamente a través de esta plataforma. De manera paralela, el Sistema Integrado Único de Gestión Judicial (SIUGJ) se ha implementado en 123 despachos de la especialidad laboral en los distritos judiciales de Pereira, Armenia, Manizales, Sincelejo, Villavicencio, Bogotá y Medellín.

La digitalización de la Rama Judicial ha abierto paso a la incorporación de IA como herramienta de apoyo a los jueces.

Cepeda-Espinosa y Otálora-Lozano (2020) plantearon una hoja de ruta para la modernización de la justicia basada en la automatización de tareas específicas en tres ejes: gestión del conocimiento jurídico, gestión de información para políticas públicas y gestión del proceso judicial. De este modo, los jueces deberían concentrarse en los aspectos de mayor complejidad, sin sustituir su criterio ni su autonomía.

Actualmente, se están desarrollando pilotos para dicha integración de IA. El Consejo de Estado, en colaboración con la Universidad del Rosario y el laboratorio IALAB de la Universidad de Buenos Aires, pudieron completar modelos de sentencia en un promedio de 7 a 8 minutos (Sierra, 2024). Asimismo, el uso de cerca de 300 sistemas de decisión automatizada en el sector público, incluidos algunos en la justicia, junto con evidencia proveniente de encuestas a más de 5.000 servidores judiciales, muestra una adopción creciente de estas herramientas, aunque su gobernanza aún se encuentra en proceso de consolidación (Gutiérrez y Peralta, 2025; Gutiérrez *et al.*, 2023).

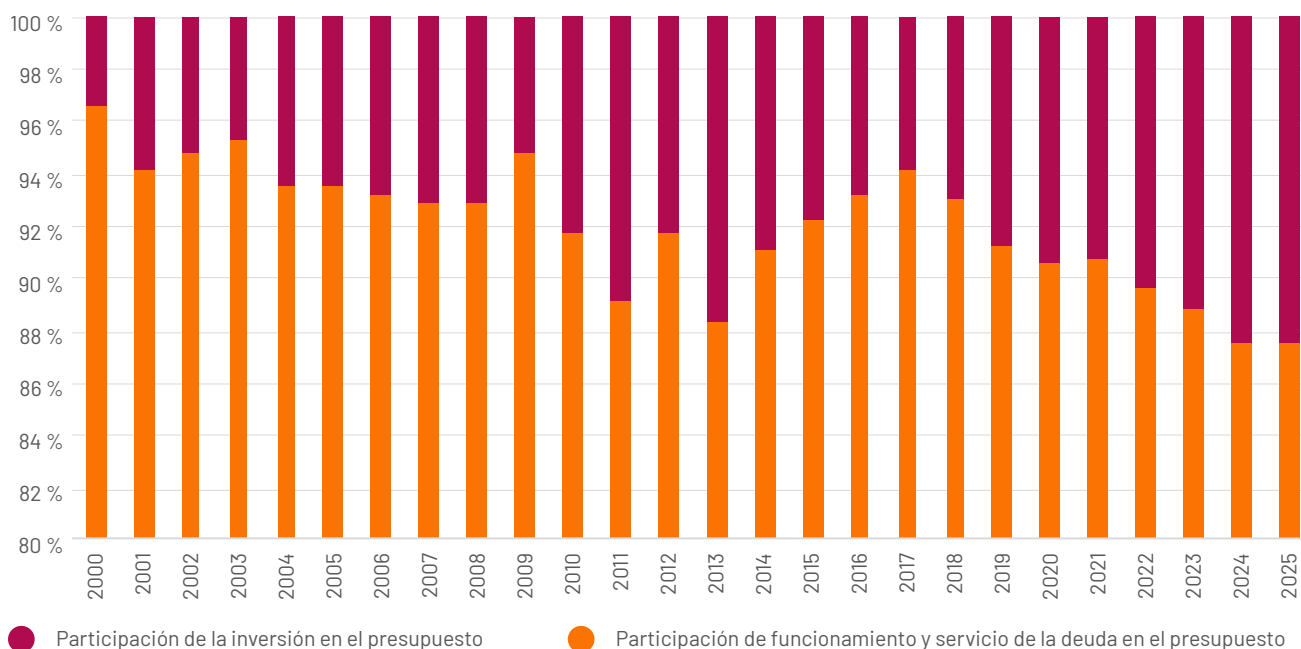
En Colombia, los sistemas de gestión judicial como SAMAI, TYBA, Siglo XXI y SPOA no son interoperables entre sí, lo que obliga a los servidores a cargar la misma información múltiples veces en plataformas con lógicas distintas. De tal forma **se generan ineficiencias que la tecnología debería resolver, no profundizar** (Flórez y Gutiérrez, 2024). Alcanzar ese nivel requiere invertir más presupuesto de la Rama Judicial en la digitalización.

En 2025, el 12,5 % del presupuesto de la Rama Judicial fue asignado a inversión, mientras que el 87,5 % restante se destinó a funcionamiento y operatividad (CSDJ, 2025a). Si bien esta participación aumentó en 9,1 puntos porcentuales (pp) desde 2000, solo el 31 % de la inversión se canalizó hacia la transformación digital (Gráfica 2).

1. Fue reconocido como “Mejor práctica judicial en materia de justicia” en la novena edición de los Premios Excelencia en la Justicia, organizados por la CEJ, en diciembre de 2020.



Gráfica 2. Participación de la inversión, el funcionamiento y el servicio de la deuda en el presupuesto de la Rama Judicial. Colombia, 2000-2025



Éxito 3: Sistema Penal Oral Acusatorio

Antes del año 2000, el proceso penal operaba bajo un modelo de tendencia inquisitiva en el que las funciones de investigar, acusar y juzgar se concentraban en la Fiscalía General de la Nación (FGN). Esta acumulación de funciones podía generar incentivos equivocados ya que el ente acusador era juez y parte al mismo tiempo, lo que comprometía la imparcialidad del proceso y elevaba los costos de transacción de acceder a una decisión judicial legítima. El sistema era lento, de acuerdo con la FGN (2004), pues la acumulación de casos y el manejo de expedientes físicos generaban retrasos en las diligencias y demoras prolongadas en el avance de los procesos.

Posteriormente, el Acto Legislativo 03 de 2002 y su desarrollo en la Ley 906 de 2004 transformaron radicalmente el sistema. La reforma **introdujo la separación radical entre quien investiga y acusa (la Fiscalía) y quien juzga (un juez independiente e imparcial)**, consagrando el juicio oral, público, concentrado y contradictorio. Con este cambio se buscó garantizar la transparencia, la inmediación del juez con la prueba, la celeridad del proceso y el equilibrio entre las partes, conforme a estándares del debido proceso reconocidos en la doctrina y la legislación procesal penal (Corte Constitucional, Sentencia C-591/05). Esta arquitectura institucional, implementada de forma gradual entre 2005 y 2008, redujo los tiempos procesales, que pasaron de 890

días bajo la Ley 600 a aproximadamente 120 días bajo el nuevo sistema, y los costos unitarios de los procesos cayeron de cerca de un millón de pesos a menos de quinientos mil (CEJ, 2012).

Tras veinte años de recorrido, el diseño del sistema ha demostrado ser sólido; las fallas, en cambio, son de implementación. Según el informe del SPOA 2025 de la CEJ, para el año 2024, el 93,2 % de las noticias criminales activas permanecían estancadas en la fase de indagación, sin avanzar a etapas posteriores. A su vez, solo el 0,05 % de los casos se resolvió mediante mecanismos de terminación anticipada (como preacuerdos o allanamientos), cuando en sistemas acusatorios maduros ese porcentaje supera el 90 % (CEJ, 2025b).

Bayona et al. (2017) identificaron que las reformas normativas fragmentadas adoptadas tras 2004 erosionaron progresivamente los incentivos originales del sistema, alejándolo de su lógica acusatoria hacia prácticas propias del modelo inquisitivo que se pretendía superar. La CEJ (2012), entretanto, concluyó que el problema no radica en el diseño de la Ley 906, sino en la falta de voluntad presupuestal e institucional para hacerlo funcionar como fue concebido. **El sistema penal oral fue —y sigue siendo— la reforma estructural correcta para la justicia penal colombiana; lo que está en deuda es la capacidad del Estado para sostenerla.**



Éxito 4: reducción en los niveles de violencia en Colombia

Durante décadas Colombia atravesó periodos de violencia intensos que afectaron los niveles de desarrollo económico y social del país. Las tasas de homicidio superaron los 80 casos por cada 100.000 habitantes a comienzos de los años noventa (Banco Mundial, 2025), impulsadas por la convergencia del conflicto armado interno, la expansión de los carteles del narcotráfico y la proliferación de grupos paramilitares, en un contexto donde el Estado no podía ni tenía la capacidad de ejercer control efectivo sobre el territorio. Los grupos armados construyeron redes de influencia sobre la población, establecieron regulaciones propias en áreas como la movilidad, el comercio y la resolución de conflictos, y desplazaron la autoridad estatal, generando órdenes locales paralelos que normalizaron la violencia como mecanismo de gobierno (Pécaut, 1997).

Esta dinámica generó pérdidas en crecimiento económico y productividad, al tiempo que presionó el gasto público hacia la contención de la violencia, desviando recursos que habrían podido destinarse a áreas que generaran crecimiento económico de largo plazo. Las discusiones giraron obsesivamente alrededor de estos temas y se conformó una cultura que evitó adoptar planes agresivos e innovadores para empujar el desarrollo cuando se creara espacio fiscal.

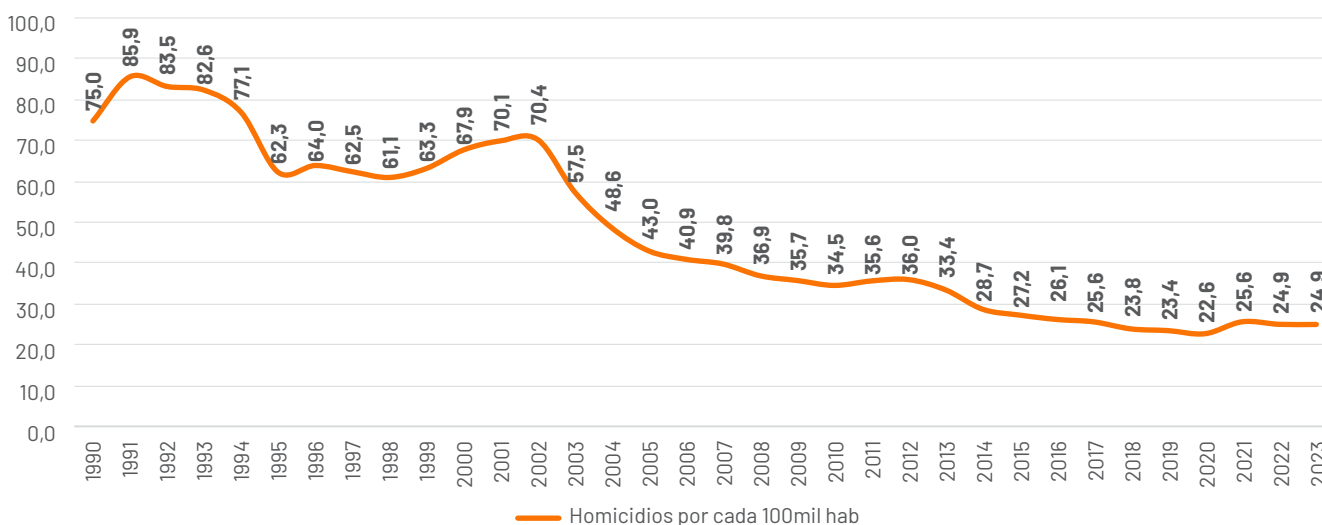
El conflicto armado y las actividades ilegales representaron pérdidas cercanas al 15 % del PIB, lo que implicó una presión sostenida sobre las finanzas públicas y una reasignación del gasto hacia defensa y seguridad, que para 2004 alcanzaba el 4,5 % del PIB (IEP, 2025). La violencia afectó la productividad

total de los factores (PTF), mediante la destrucción de infraestructura, la pérdida de capital humano asociado a homicidios y desplazamiento forzado, y la desviación de recursos hacia esquemas de seguridad privada (Cadena, 2005). En ausencia de estos niveles de violencia, el país hubiese crecido más de 2,5 pp adicionales por año (Riascos y Vargas, 2011).

Colombia alcanzó su pico de violencia en 1991, con 85,9 homicidios por cada 100.000 habitantes, de acuerdo con datos del Banco Mundial (2025). A partir de ese punto se observa una tendencia descendente, interrumpida por un repunte entre 1998 y 2002, cuando la tasa volvió a superar los 70 homicidios por cada 100.000 habitantes en un contexto de intensificación del conflicto entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las fuerzas del Estado (Gráfica 3).

Dos factores explican de manera principal la reducción de violencia. El primero es la **implementación de la Política de Seguridad Democrática** a partir de 2002, que contribuyó al aumento en el gasto en defensa y seguridad hasta alcanzar el 4,5 % del PIB en 2004 (en 1990, dicha proporción era del 2,1 %), y permitió que la tasa de homicidios cayera de 70,4 a 48,6 por cada 100.000 habitantes en solo tres años (Cadena, 2005). El segundo es la **firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP en 2016**, que contribuyó a acelerar parcialmente el descenso de la problemática. Como resultado de estos procesos, para 2023 la tasa se ubicó en 24,9 homicidios por cada 100.000 habitantes (Banco Mundial, 2025).

Gráfica 3. Homicidios por cada 100.000 habitantes. Colombia, 1990-2023



Fuente: Banco Mundial (2025). Elaboración: Consejo Privado de Competitividad (CPC).



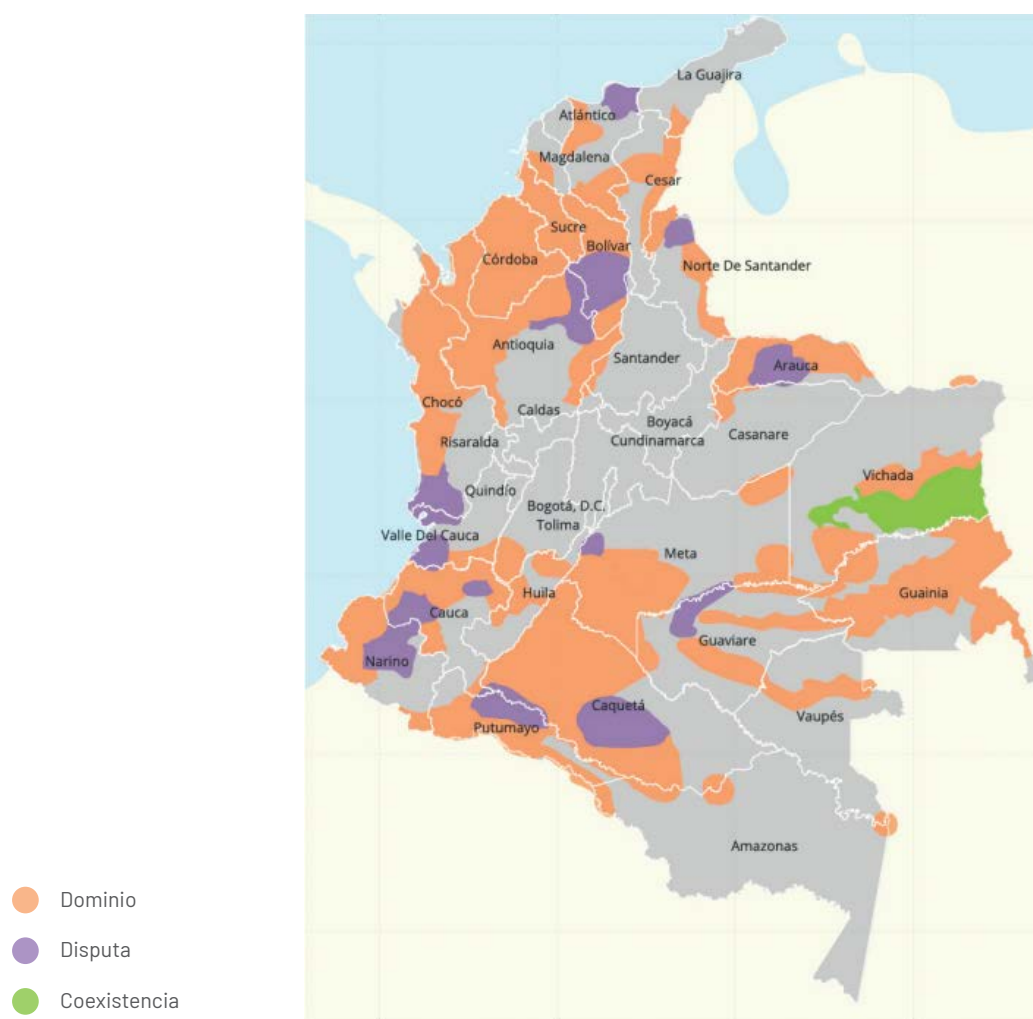
La reducción de la violencia ha sido parcial en la medida en que la desmovilización de las FARC-EP no implicó el cierre del conflicto armado, sino su reconfiguración en un escenario más fragmentado y de otra naturaleza. De acuerdo con Armed Conflict Location & Event Data (ACLED, 2024), sectores que rechazaron el acuerdo se reorganizaron en estructuras como el Estado Mayor Central (EMC), mientras el vacío territorial dejado por esa guerrilla fue ocupado por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Clan del Golfo, que ampliaron su presencia en corredores estratégicos asociados al narcotráfico y la minería ilegal, desde las costas hasta la frontera con Venezuela.

Lejos de disminuir, las capacidades de los grupos armados se han expandido: para 2025 superaban los 27.000 integrantes entre combatientes y redes de apoyo, lo que representa un aumento del 23,5 % frente al año anterior, equivalente a cerca de

5.000 nuevos reclutas en doce meses (Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2026). Este fortalecimiento se ha traducido en una mayor disputa por el control territorial. Mientras en 2022 se identificaban siete zonas en pugna entre grupos armados, a comienzos de 2026 la cifra ascendía a 13, el nivel más alto de la última década (Mapa 1).

La intensificación de las disputas ha tenido efectos directos sobre las comunidades: los enfrentamientos entre grupos crecieron un 34 % frente a 2024, impulsados por la ruptura de equilibrios locales que antes permitían cierta coexistencia armada (FIP, 2026). Casos como el Catatumbo, donde el ELN y el Frente 33 mantienen más de un año de confrontación abierta, o el Vichada, donde el ELN disputa a la Segunda Marquetalia el control de rutas y economías ilegales, ilustran la transición hacia un conflicto más atomizado y competitivo.

Mapa 1. Dominio, disputa y coexistencia de los grupos armados en Colombia, 2025



Fuente: FIP (2026).



3 La gran deuda en justicia

El sistema de justicia en Colombia ha operado *de facto* como el mecanismo de contención de las fallas institucionales y de diseño económico de muchas de las promesas que hizo la Constitución de 1991. En esa medida, y dadas sus propias limitantes, **no ha podido mejorar sus niveles de congestión judicial**. A pesar de los avances alcanzados en las últimas dos décadas, sobre todo en la adopción tecnológica, este problema persiste como el principal obstáculo para garantizar un acceso efectivo a la justicia, lo que compromete la credibilidad del sistema, deteriora las instituciones, obstaculiza la actividad económica y erosiona la confianza ciudadana en el Estado.

Acemoglu et al. (2005) demostraron que la calidad de las instituciones judiciales es la causa fundamental de las diferencias en desarrollo económico entre países. Asimismo, Kapopoulos y Rizos (2024) evidenciaron que la acumulación de casos sin resolver deteriora la confianza empresarial, inhibe la inversión y reduce el crecimiento económico.

Para el año 2025, el índice de evacuación parcial, que mide la eficiencia del sistema para despachar los procesos judiciales dadas sus capacidades, se situó en 84,3 %, es decir, de cada 100 procesos que ingresaron al sistema, se evacuaron 84. En contraste, en 2013, el sistema lograba evacuar la totalidad de los procesos que ingresaban (Gráfica 4), lo que evidencia que, en más de una década, la capacidad de resolución de conflictos ha sido limitada (CSDJ, 2025a).

Comparando la gestión del sistema con otros países de América Latina y el Caribe, de acuerdo con el índice de conges-

tión judicial en las Américas, Colombia ocupa la quinta posición en el *ranking* regional y presenta una de las tasas de congestión² más altas, con un índice de 2,04, superado por países como Ecuador (1,50), Costa Rica (1,41) y Panamá (1,39) (CEJA, 2025). **Esta congestión se convierte en una barrera directa al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la justicia**, entendido como el derecho de todas las personas a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas (Ospina, 2022; Torres, 2002). Además, está demostrado que aumentar el acceso a la justicia en 1 % incrementa el crecimiento del PIB per cápita en 0,86 pp (Bosio, 2023).

La jurisdicción ordinaria históricamente ha concentrado un índice de evacuación parcial que oscila entre 70-80 %. Este comportamiento, de acuerdo con Mejía y González (2020), responde a que “los jueces se ven comprometidos por una carga de procesos excesiva de los despachos, o por nulidad, que afecta la integridad del proceso”. Para 2025, este indicador fue de 77,8 % (CSDJ, 2025a), un porcentaje que representa una mejora de 4 pp con respecto al año pasado.

En la jurisdicción ordinaria se concentran los procesos de familia, civil, laboral y penal, lo que la convierte en la de mayor volumen de litigiosidad y, al mismo tiempo, en la más utilizada por la ciudadanía. Por esta razón, es también la que enfrenta los niveles más altos de congestión judicial, situación que ha incidido directamente en la erosión de la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia.

2. El CEJA define la tasa de congestión judicial (TC) como “el indicador que mide el nivel de acumulación de trabajo de los órganos jurisdiccionales en un período determinado”, y define cuatro rangos:

TC = 1 indica que el sistema ha resuelto el 100 % de su carga anual, sin generar acumulación: esta situación se clasifica como “sin congestión”.

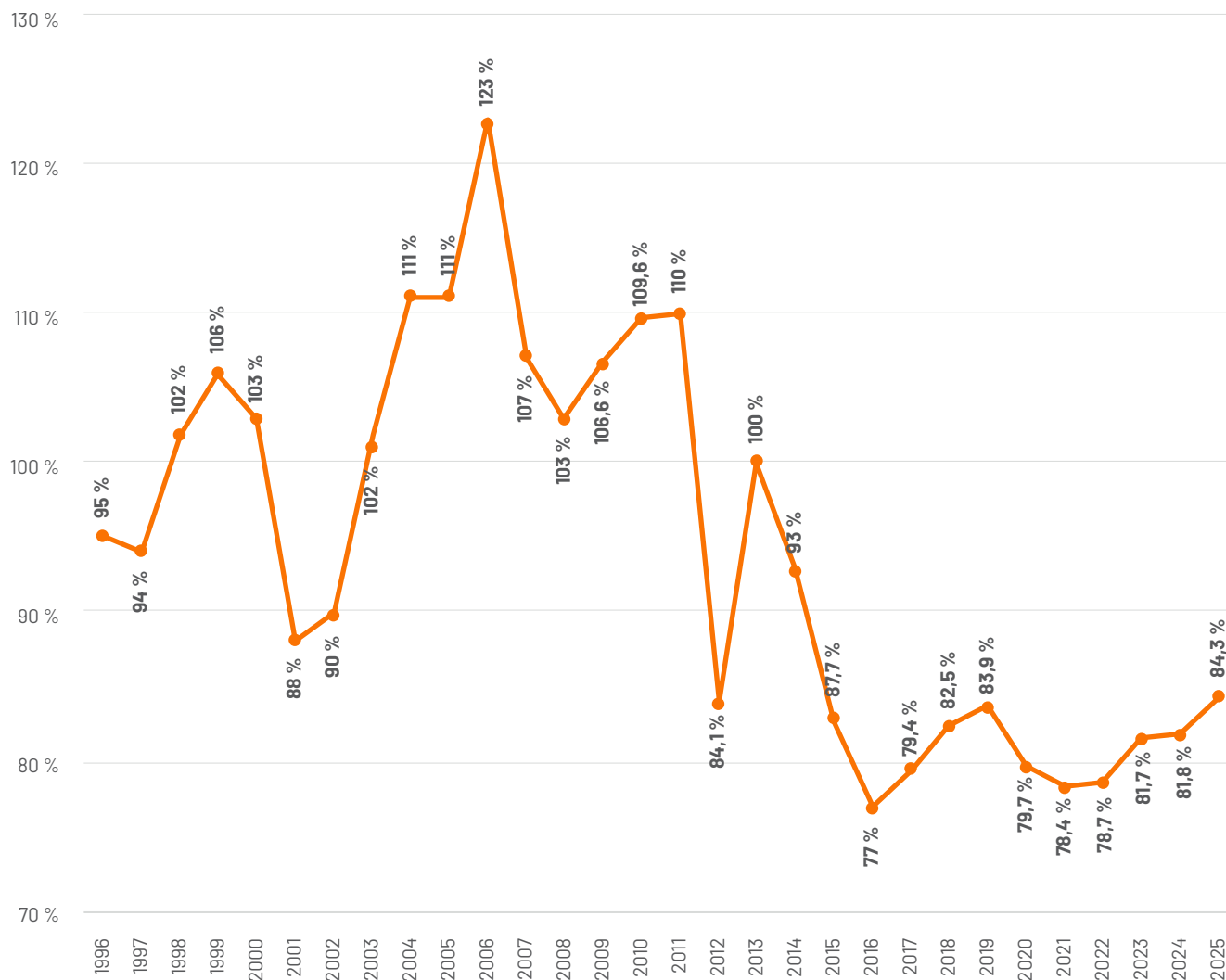
1,01 < TC < 1,5 refleja una “congestión aceptable” ya que, si bien existe rezago, este se mantiene dentro de un umbral manejable.

1,51 < TC < 2,0 refleja una “congestión en riesgo”, caracterizada por un aumento preocupante en el volumen de causas pendientes.

TC > 2,0 se interpreta como un escenario de “congestión crítica”, en el cual el sistema resuelve menos de la mitad de su carga, comprometiendo seriamente su capacidad operativa para gestionar su carga de trabajo, con impacto en el acceso efectivo a la justicia.



Gráfica 4. Gestión judicial (índice de evacuación parcial). Colombia, 1996-2025



Fuente: CSDJ (2025a).

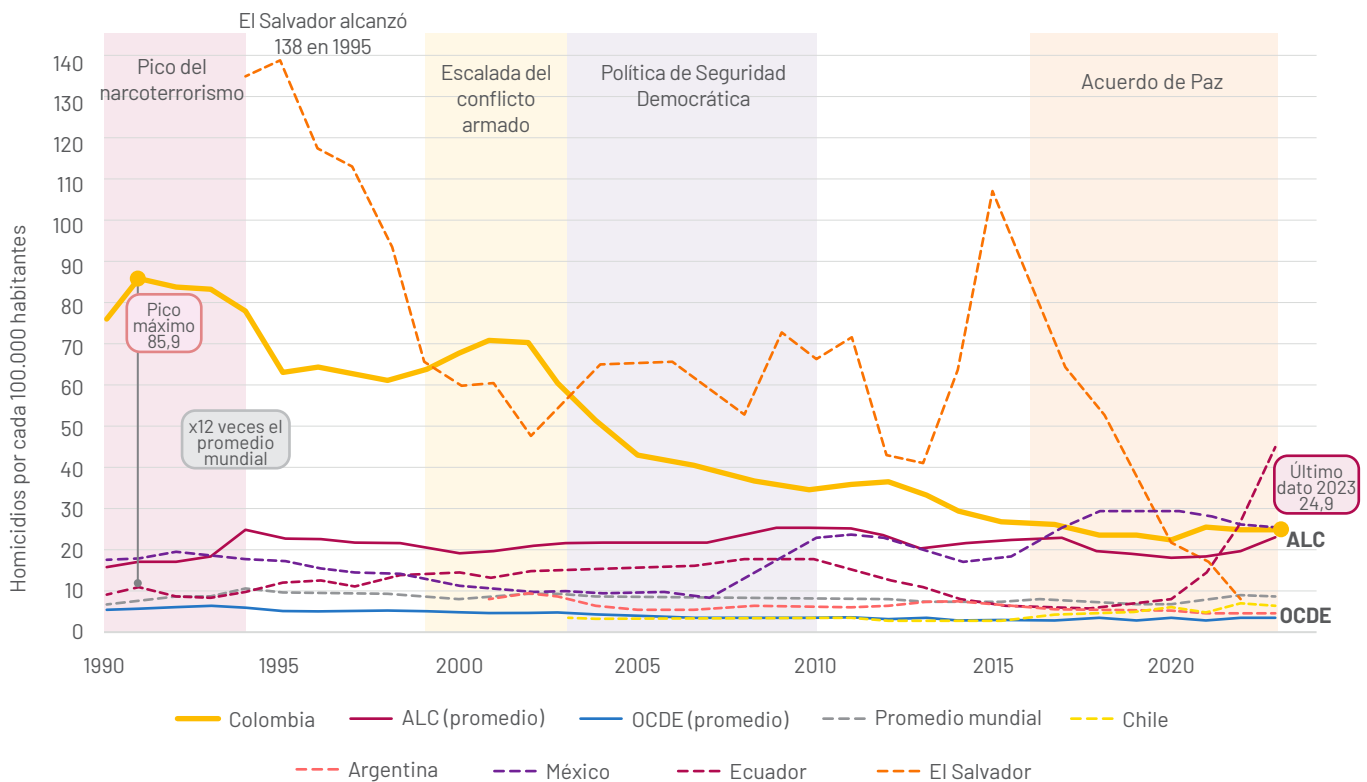


4 La gran deuda en seguridad

Como ya se mencionó, Colombia ha registrado una disminución significativa y sostenida en las tasas de homicidio desde los niveles críticos de la década de 1990. Sin embargo, el país es un territorio violento y todos sus índices en la materia se mantienen por encima de países de referencia del mundo y la región (Gráfica 5). Así, a pesar de que hubo una caída de 80 homi-

dios por cada 100.000 habitantes a inicios de los años noventa, para 2023 esta proporción (25) se mantiene por encima de los promedios observados en países de la OCDE (3,4) y de América Latina y el Caribe (22). Persiste además una incapacidad de que la ciudadanía se perciba segura para lograr niveles razonables de bienestar y de productividad.

Gráfica 5. Homicidios por cada 100.000 habitantes. Colombia y mundo, 1990-2023



Fuente: Banco Mundial (2025). Elaboración CPC.

Colombia sigue enfrentando una de las tasas de homicidios más elevadas del continente, pese a avances en otras dimensiones de seguridad. La reducción de los homicidios no necesariamente se traduce en mejoras equivalentes en la seguridad de la población civil, ya que los grupos armados han adoptado estrategias de control social y territorial como confinamientos, restricciones a la movilidad, reclutamiento forzado y otras formas de coerción. De este modo, se configuran escenarios en

los que la disminución de las muertes violentas coexiste con una mayor presencia cotidiana de la violencia, lo que exige respuestas estatales más articuladas, con enfoque territorial y basadas en evidencia (Fernández, 2012).

Colombia ocupa el puesto 140 entre 163 países en el índice global de paz, consolidándose por quinto año consecutivo como el Estado menos pacífico de América Latina y el Caribe. A pesar de una mejora marginal del 0,55 % en su puntaje, el



país permanece clasificado entre las naciones con conflictos de alta intensidad debido a factores como la persistencia de actores armados, las altas tasas de homicidio y la magnitud del desplazamiento interno. **Esta situación, a su vez, afecta exponencialmente la actividad económica**, ubicando al territorio colombiano como el séptimo con el costo de la violencia más grande (19,6 % del PIB).

Las muertes por conflicto interno aumentaron más del doble entre 2023 y 2024, pasando de 434 a 933, lo que constituye un

indicador crítico del empeoramiento de las dinámicas armadas y criminales en varias regiones del país (IEP, 2025). Este repunte coincide con el fortalecimiento de estructuras criminales, la disputa por corredores estratégicos de economías ilegales y la intensificación de enfrentamientos entre grupos armados (Observatorio del Delito en Colombia, 2025). Tales condiciones explican por qué, a pesar de que existe mayor militarización o gobernanza, la clasificación internacional de Colombia continúa ubicándola entre los entornos menos pacíficos.



5 Hoja de ruta estratégica 2026-2030

Delegar las tareas administrativas a la IA para enfocarse en el proceso judicial

Ante la discusión sobre modernización, transformación digital y uso de IA el problema de la congestión se ha puesto en el centro del debate. En particular, la necesidad de optimizar el tiempo del recurso más escaso: el criterio del juez. Las tecnologías emergentes pueden apoyar labores de gestión, clasificación documental y optimización de carga para que su incorporación sea responsable y no comprometa la independencia judicial ni la calidad de las decisiones. En la práctica, esto también exige intervenciones de política pública que ataquen cuellos de botella específicos como sugieren diagnósticos recientes sobre desempeño, tiempos y productividad jurisdiccional en Colombia (López et al., 2023).

En este sentido, el CPC recomienda que, como parte de la estrategia de modernización de la justicia, se avance en un esquema en el que la IA asuma principalmente la carga adminis-

trativa del sistema judicial, mientras los jueces concentran su labor en el proceso judicial y en la toma de decisiones jurisdiccionales. Esto implica utilizar herramientas tecnológicas para automatizar o asistir tareas como la gestión y organización de expedientes, la clasificación documental, la búsqueda de precedentes y la sistematización de información procesal, actividades que actualmente consumen una parte significativa del tiempo de los despachos.

Bajo este enfoque, la IA puede actuar como un instrumento de apoyo operativo que optimice el manejo de grandes volúmenes de información y mejore la gestión de los procesos, sin sustituir el juicio humano. De esta manera, los jueces pueden dedicar mayor atención al análisis jurídico, la valoración de las pruebas y la deliberación sobre los casos, preservando así la independencia judicial y la calidad de las decisiones.

Implementar programas como Tribunales de Flagrancia para descongestionar rápidamente la justicia

Durante las últimas dos décadas Costa Rica ha implementado innovaciones procesales, reformas legales, modelos de gestión y herramientas tecnológicas que, combinadas, han permitido mejorar la eficiencia en el sistema de justicia. Estas acciones pueden ser un punto de partida para una hoja de ruta con el objetivo de orientar transformaciones institucionales.

Un ejemplo de estas iniciativas es la creación de los Tribunales de Flagrancia (2008-2009), diseñados para resolver con celeridad los casos en los que la persona imputada es detenida *in fraganti*. Al permitir la adopción de decisiones en cuestión de horas o pocos días, esta medida contribuyó de manera inmediata a descongestionar la jurisdicción penal ordinaria y a liberar capacidad operativa en los despachos judiciales. Este tipo de intervenciones tempranas constituyen un componente esencial en cualquier hoja de ruta que busque reducir cargas estructurales y redistribuir eficientemente los recursos judiciales.

Adicionalmente, el país centroamericano fortaleció su gestión judicial interna, implementando modelos orientados al

control del rezago y al seguimiento sistemático de la carga procesal. Entre sus avances más relevantes se encuentra la creación de una plataforma de monitoreo en tiempo real que permite identificar cuellos de botella y activar correctivos basados en datos (CEJA, 2025). Además, se adoptaron compromisos de gobierno abierto para mejorar la transparencia, la trazabilidad y el control ciudadano sobre la gestión judicial.

En este sentido, el CPC recomienda revisar e identificar buenas prácticas implementadas en países con condiciones económicas comparables, como Costa Rica, con el propósito de evaluar su posible adaptación e implementación. En particular, de cara a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, se sugiere considerar la implementación de tribunales de flagrancia dentro del sistema de justicia. Este mecanismo podría contribuir a reducir la impunidad, agilizar la respuesta judicial y disminuir los niveles de congestión en los despachos judiciales.



Transformación de los modelos de reclusión³

En países donde la infiltración criminal⁴ en los sistemas penitenciarios generaba graves riesgos de seguridad pública, la respuesta institucional se centró en modernizar infraestructura, aplicar regímenes de aislamiento estricto para cabecillas y desplegar tecnologías de control/bloqueo de comunicaciones para cortar la coordinación ilícita desde prisión. Estas líneas de acción son coherentes con la evidencia comparada que documenta la operación de redes criminales intramuros y recomienda reforzar seguridad física y tecnológica (Penal Reform International y Thailand Institute of Justice, 2026). La evidencia sugiere que las intervenciones tempranas (infraestructura de alta seguridad, aislamiento de líderes, control/bloqueo de comunicaciones y controles anticorrupción) son esenciales para impedir que los establecimientos penitenciarios funcionen como centros operativos de estructuras criminales y, simultáneamente, liberan capacidad institucional para investigación penal, seguridad ciudadana y control territorial.

En este sentido, el CPC recomienda que Colombia revise y analice buenas prácticas implementadas en sistemas peni-

tenciarios de países con desafíos de seguridad similares, con el fin de identificar modelos que puedan adaptarse de forma realista al contexto nacional. En particular, se sugiere priorizar la transformación del modelo de reclusión de alta seguridad, avanzando hacia prisiones orientadas a la “incapacitación plena” de criminales violentos.

De cara a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, se recomienda considerar una reforma penitenciaria que incorpore la construcción y la adecuación de establecimientos de alta seguridad con tecnologías de inhibición de señales. Estos deben contar con protocolos de aislamiento diferenciados y sistemas de monitoreo en tiempo real de actividades internas.

Finalmente, es preciso desarrollar controles estrictos de integridad institucional para prevenir fugas de información y corrupción. La implementación de estas medidas es un pilar en la contribución de la reducción de la incidencia del crimen organizado desde las cárceles, la mejora de la capacidad operativa del Estado frente a organizaciones violentas y el fortalecimiento de la percepción de seguridad en el territorio.

Ley integral contra el crimen organizado

En países que enfrentan redes criminales complejas, la respuesta normativa más eficaz ha sido adoptar marcos integrales contra el crimen organizado que permitan atacar simultáneamente la estructura, la economía y las alianzas de soporte de las organizaciones delincuenciales. Otros países muestran cómo la responsabilidad de personas jurídicas y los procesos agregados contra estas estructuras fortalecen la persecución integral (Staff of the Organized Crime and Gang Section U. S. Department of Justice, 2016).

En este sentido, el CPC recomienda que Colombia adopte un marco jurídico integral contra el crimen organizado que incorpore explícitamente el procesamiento conjunto de organizaciones⁵, a la vez que refuerce y agilice la extinción de dominio para afectar capacidades financieras y logísticas de estos grupos ilegales, garantizando debido proceso y estándares ALA/CFT. También es clave tipificar con claridad la participación indirecta o de soporte (financiera, logística, contractual, tecnológica) y fortalecer la vigilancia de personas jurídicas, en línea con los estándares OCDE sobre soborno transnacional, responsabilidad corporativa y decomiso de ganancias.

3. Las recomendaciones de justicia se enmarcan en el proyecto 2026-2030 y son propuestas por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC).

4. Es el proceso mediante el cual organizaciones delictivas o actores ilegales logran ingresar, influir o integrarse en instituciones, empresas o estructuras del Estado, con el fin de obtener beneficios, manipular decisiones o facilitar actividades ilícitas sin ser detectados.

5. Conocido como gestión de procesos, es un enfoque sistemático que coordina actividades, recursos y personas para transformar entradas (insumos) en salidas (productos/servicios) de alto valor.



6 Referencias

- 1 Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. A. (2005). Institutions as A Fundamental Cause Of Long-Run Growth. En P. Aghion y S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (Vol. 1, pp. 385-472). Elsevier. [https://doi.org/001:10.1016/S1574-W84\(05\)010W-3](https://doi.org/001:10.1016/S1574-W84(05)010W-3)
- 2 ACLED. (2024). *La paradoja de la "Paz total" en Colombia: la política de Petro redujo la violencia, pero los grupos armados se fortalecieron*. https://acleddata.com/system/files/2026-01/Translation_ES-Total-Peace-paradox-in-Colombia-Petro-s-policy-reduced-violence-but-armed-groups-grew-stronger.docx.pdf
- 3 Asuntos Legales. (2020). *Inteligencia artificial, una de las herramientas para la modernización de la Rama Judicial*. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/inteligencia-artificial-una-de-las-herramientas-para-la-modernizacion-de-la-rama-judicial-3046133>
- 4 Banco Mundial. (2025). *Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes*.
- 5 Bayona, D., Gómez, A., Mejía, M. y Ospina, V. (2017). Diagnóstico del sistema penal acusatorio en Colombia. *Acta Sociológica*, (72), 71-94. <https://www.elsevier.es/es-revista-acta-sociologica-75-pdf-S0186602817300257>
- 6 Bosio, E. (2023). *A Survey of Judicial Effectiveness The Last Quarter Century of Empirical Evidence*. <http://www.worldbank.org/prwp>.
- 7 Cadena, X. (2005). *Gasto en defensa y seguridad, conflicto y economía en Colombia*. Fedesarrollo.
- 8 Carrera, L. (2011). La acción de tutela en Colombia. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, (27), 72-94. <https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/80/75>
- 9 CEJ. (2012). *Las tres fallas que aquejan al sistema penal acusatorio*. <https://cej.org.co/sala-de-prensa/articulos-de-prensa/las-tres-fallas-que-quejan-al-sistema-penal-acusatorio/>
- 10 CEJ. (2025a). *Estadísticas: Tutelas radicadas anualmente en Colombia por cada 100.000 habitantes*.
- 11 CEJ. (2025b). *Informe de estadísticas del SPOA 2025*. <https://cej.org.co/publicaciones/>
- 12 CEJA. (2025). *Índice de Congestión Judicial en las Américas. Estudio Comparado de Poderes Judiciales 2025*.
- 13 Cepeda-Espinosa, M. y Otálora-Lozano, G. (2020). *Modernización de la administración de justicia a través de la inteligencia artificial*. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3980/Repór_Julio_2020_Cepeda_y_Ot%C3%a1lora.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- 14 Corporación Latinobarómetro. (2025). *Informe Latinobarómetro 2024*. <https://www.latinobarometro.org/news/informe-latinobarometro-2024-la-democracia-resiliente>
- 15 CSDJ. (2025a). *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República*.
- 16 CSDJ. (2025b). *162 % aumentó la demanda de tutelas en los despachos judiciales del país entre 2020-2025*. <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/-/162-%25-aument%C3%B3-la-demanda-de-tutelas-en-los-despachos-judiciales-del-pa%C3%ADs-entre-2020-2025>
- 17 DANE. (2025a). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*.
- 18 DANE. (2025b). *Pobreza monetaria y desigualdad*.
- 19 Defensoría del Pueblo. (2016). *Cada 3,5 minutos se presenta una tutela por la salud*. <https://www.defensoria.gov.co/-/cada-3-5-minutos-se-presenta-una-tutela-por-la-salud>
- 20 Djankov, S., La Porta, R., López-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2002). *Courts: the Lex Mundi Project* (Working Paper 8890). National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w8890>
- 21 Fernández, M. (2012). Violence and Property Rights: The case of La Violencia in Colombia. *Ensayos sobre Política Económica*, 30, (69), 111-147. https://www.researchgate.net/publication/262670434_Violence_and_Property_Rights_The_Case_of_La_Violencia_in_Colombia
- 22 FGN. (2004). *El sistema acusatorio en Colombia*.
- 23 FIP. (2026). *27.000 combatientes y record en disputas: el deterioro de la seguridad marca el inicio de 2026*.
- 24 Flórez, M. L. y Gutiérrez, L. (2024). *Desafíos y oportunidades de la inteligencia artificial en la administración de justicia en Colombia: Reflexiones personales*.
- 25 Gutiérrez, J. D. y Peralta, D. S. (2025). *Usos, percepciones y gobernanza de los sistemas de inteligencia artificial en la Rama Judicial: Hallazgos de tres encuestas en Colombia* (Documentos de Trabajo N.º 122). Escuela de Gobierno



- Alberto Lleras Camargo. https://gobierno.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/DT_122.pdf
- 26** Gutiérrez, J. D., Muñoz-Cadena, S. y Castellanos-Sánchez, M. (2023). *Sistemas de decisión automatizada en el sector público colombiano*. Universidad Del Rosario. <https://doi.org/10.34848/YNICRT>
- 27** IEP. (2025). *Global Peace Index 2025*.
- 28** Kapopoulos, P. y Rizos, A. (2024). Judicial efficiency and economic growth: Evidence based on European Union data. *Scottish Journal of Political Economy*, 71(1), 101-131. <https://doi.org/10.1111/sjpe.12357>
- 29** López, J. E., Becerra, V., Guzmán, M. de los Á. y Landazuri, J. K. (2023). Inteligencia artificial en la justicia colombiana: ¿La solución a la congestión judicial? *Revista Lecciones Vitales*, 1, lv0101. <https://doi.org/10.18046/rlv.2023.5655>
- 30** Mejía, S. K. y González, J. (2020). *Cuellos de botella en la administración judicial: un caso de estudio en la investigación y juzgamiento de crímenes contra derechos humanos*. Comisión Colombiana de Juristas. <https://biblioteca.ucatolica.edu.co/bib/79820>
- 31** Observatorio del Delito en Colombia. (2025). *Informe del delito en Colombia*. <https://observadorescol.org/observatorio-delito/>
- 32** Ospina, A. (2022). *Horizontes del Contencioso Administrativo. Tomo II. El Contencioso Administrativo no Jurisdiccional*. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/64c1747a-f170-4a03-9739-d8869f6b28a2/content>
- 33** Pécaut, D. (1997). La cotidianización de la violencia: el ejemplo de Colombia. *Análisis Político*, 32, 33-51.
- 34** Penal Reform International y Thailand Institute of Justice. (2026). *Tendencias mundiales sobre encarcelamiento 2025*. www.penalreform.org/global-prison-trends-2025
- 35** Riascos, A. J. y Vargas, J. F. (2011). Violence and growth in Colombia: A review of the quantitative literature. *The Economics of Peace & Security*, 6(2). www.epsjournal.org.uk
- 36** Rubio, M. (1995). Crimen y crecimiento en Colombia. *Coyuntura Económica*, 25, 101-128.
- 37** Sierra, G. (2024). The implementation of AI systems in the Colombian Justice: the Constitutional Court and the Council of State. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 11(1). <https://doi.org/10.14409/redoeda.v11i1.13824>
- 38** Staff of the Organized Crime and Gang Section U.S. Department of Justice. (2016). *A Manual For Federal Prosecutors*.
- 39** Torres, L. (2002). Congestión Judicial en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo Colombiana. *Estudios Socio-Jurídicos*, 4(1). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792002000100007