LA EFICIENCIA EN EL SECTOR JUSTICIA COLOMBIANO, ÉNFASIS EN LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

Estudio elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia para Fedesarrollo

-Entrega final-

Director Ejecutivo Corporación Excelencia en la Justicia - CEJ
Hernando Herrera Mercado

Investigadores
Juan David Camacho Santoyo
Karen Daniela Villamil Rojas
Daniel Rico Valencia
Ana María Ramos Serrano

Bogotá, 15 de mayo, 2019

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

LA EFICIENCIA EN EL SECTOR JUSTICIA COLOMBIANO, ÉNFASIS EN LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

Estudio elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia para Fedesarrollo

-Entrega final-

Director Ejecutivo
Hernando Herrera Mercado

Investigadores
Juan David Camacho Santoyo
Karen Daniela Villamil Rojas
Daniel Rico Valencia
Ana María Ramos Serrano

ÍNDICE

..... 1

Introducción 2

1. Metodología 4

Indicadores de productividad. 4

Los gastos de la Rama Judicial 8

Información de las bases de datos 9

2. El sistema de justicia y la Rama Judicial 11

Caracterización de la jurisdicción ordinaria. 15

3. Análisis del Gasto en la Rama Judicial 18

4. Análisis de productividad 25

5. Eficiencia 25

Conclusiones 48

Introducción

La necesidad de un sistema de justicia eficaz, eficiente, independiente y de calidad para el buen funcionamiento de la sociedad es un dogma en las teorías políticas y sociológicas contemporáneas[1]. La importancia de una justicia rápida, certera, imparcial y proba para el buen desempeño social es difícil de subestimar. Las razones detrás de esto resultan intuitivas; un sistema de justicia idóneo permite que las controversias que surgen dentro de una comunidad o Estado encuentren una resolución pronta dentro del marco de reglas predeterminadas, al tiempo que impone y hace cumplir los límites del uso del poder de las distintas autoridades estatales. Funciona tanto como una garantía de las libertades de los individuos que componen la sociedad frente al potencial abuso del Estado y de terceros, como un regulador de las expectativas legítimas que se tienen frente a su comportamiento[2].

Un componente esencial de un "buen" sistema de justicia consiste en su eficiencia. Las respuestas a controversias no sólo deben ser resueltas de manera imparcial, con observancia de las normas legales preexistentes y hacerse cumplir de manera efectiva, sino que además deben darse en un tiempo prudencial, de tal forma que los demás elementos esenciales de un "buen" sistema de justicia no resulten obsoletos ante la falta de prontitud en las soluciones presentadas. Estudios

[1] Para un análisis crítico del protagonismo de las reformas judiciales en las teorías políticas y sociológicas frente a su aporte al desarrollo a partir de los años 90, ver: Boa Ventura De Sousa Santos, *Law and Democracy: (Mis)trusting the Global Reform of Court*, en Globalizing Institutions: Case Studies in Regulation and Innovation (Jane Jenson y Boaventura de Sousa Santos, ed.), 2000.

[2] Frente a los efectos positivos de un buen funcionamiento del sistema judicial ver: Ann Seidman, *Rule of law and reforming the judicial system in Nepal*, Boston University, 1999. Disponible en: https://open.bu.edu/bitstream/handle/2144/29944/tor_letter_web.pdf?sequence=1

sobre la importancia de la eficiencia judicial han encontrado fuertes correlaciones positivas entre ésta y el desempeño y rendimiento empresarial[3], la confiabilidad del sistema legal[4] e incluso efectos terapéuticos derivados del acceso a sistemas de justicia eficiente[5].

Pese a estas bondades, la percepción prevaleciente en Latinoamérica frente al sistema de justicia es que éste es altamente ineficiente. En él, las cortes no logran resolver los conflictos en tiempos prudentes, lo que resulta en bajos niveles de confianza en la habilidad del sistema judicial para resolver controversias[6]. Colombia no escapa a esta tendencia latinoamericana. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas de 2013, más del 70% de la población general considera que la justicia es lenta o muy lenta[7]. Igualmente, las estimaciones del proyecto *Doing Business* calculan que en Colombia resolver un incumplimiento contractual toma 1288 días, casi el doble del promedio para Latinoamérica y el Caribe[8].

Solventar el problema de la ineficiencia judicial ha concentrado significativos esfuerzos en la historia reciente del país, desde reformas procesales y medidas de descongestión judicial hasta reformas constitucionales[9], sin que se hayan logrado los resultados esperados. La diversidad en el conjunto de soluciones a los problemas que enfrenta el sistema judicial sobrepasa el ámbito de esta investigación. Sin embargo, una respuesta recurrente que merece ser analizada está relacionada con el gasto público y su incidencia en la eficiencia judicial[10].

Así, la presente investigación buscará analizar la estructura del gasto público en el sistema de justicia, los principales indicadores de eficiencia y las relaciones observables entre ambos. Cabe aclarar que el principal marco de referencia no será la comparación de la eficiencia frente al gasto en justicia en otros países, como es común en diversos estudios en la materia[11], sino el estudio

---

[3] Luigi Lepore, Francesco Paolone, Sabrina Pisano, Federico Alvino, *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, Vol. 17 Issue: 2, pp.321-340 (2017)

[4] Robero Ippoliti, Alessandro Melcarne and Giovanni B. Ramello, *Judicial efficiency and entrepreneurs' expectations on the reliability of European legal systems*, European Journal of Law and Economics, Vol. 40, Issue 1, pp. 75-94 (2015).

[5] Andrew Schepard and James W. Bozzomo, *Efficiency, Therapeutic Justice, Mediation, and Evaluation: Reflections on a Survey of Unified Family Courts*, 37 Fam. L.Q. 333 (2003).

[6] Edgardo Buscaglia and Thomas Ulen, *A quantitative assessment of the efficiency of the judicial sector in Latin America*, International Review of Law and Economics, Vol. 17, Issue 2, pp.275-291 (1997).

[7] Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde y Rodrigo Uprimny, *Encuesta Nacional de Necesidades jurídicas: Análisis general y comparativo para tres poblaciones*, DeJusticia, (2013), p. 84. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_618.pdf

[8] Ver, datos Doing Bussiness disponible en: http://espanol.doingbusiness.org/es/data/exploreeconomies/colombia#DB_ec

[9] Para un recuento de las distintas reformas a la justicia entre los años 2002 y 2012, ver: Corporación Excelencia en la Justicia, *Reseña de las reformas de la justicia en Colombia desde el 2002*, en Aproximación a la historia de una década de transformaciones de la justicia colombiana, Corporación Excelencia en la Justicia (2013).

[10] Al respecto, entre otros: G. Palumbo, G. Giupponi, L. Nunziata & J. Mora-Sanguinetti, *Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective*, OECD Economic Policy Papers, No. 5; OECD (2013), *What makes civil justice effective?*, OECD Economics Department Policy Notes, No. 18.

[11] Varios estudios comúnmente utilizados para valorar la eficiencia del sector justicia toman como marco de referencia la inversión y la eficiencia en otros países, ejemplo de lo anterior se puede encontrar, entre otros, en: Sergio Clavijo, *Costos y Eficiencia de la rama Judicial en Colombia: políticas de choque-operativo*, (2011).

previo realizado por Fedesarrollo[12], acotado a la relación entre eficiencia y gasto en justicia entre los años 2011 y 2016 en Colombia.

La investigación buscará dar un panorama general de la administración de justicia, teniendo en cuenta tanto las divisiones geográficas (202 circuitos y 33 distritos judiciales) utilizadas por la Rama Judicial, como las divisiones funcionales (y especialidades) que atienden las controversias que se tramitan en el aparato judicial. Adicionalmente, se buscará determinar la incidencia de los gastos del sector jurisdiccional en su eficiencia. Estas estadísticas estarán acompañadas de un análisis de la administración y gobierno de la Rama Judicial y evaluaciones de la evidencia empírica cualitativa que preste ayuda en el proceso de reconocimiento de fortalezas y debilidades del sistema de justicia, en aras de aportar en el proceso de toma de decisiones frente a la política pública de justicia.

1. Metodología

Para medir la eficiencia judicial se entenderá que ésta se refiere al uso óptimo de los recursos disponibles, que pueden ser tanto presupuestales como de talento humano, para obtener los resultados esperados. En ese sentido, la calidad técnica de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial constituyen, indudablemente, un factor que afecta la producción de decisiones judiciales que ponen fin a una controversia de connotación legal. Sin embargo, las limitaciones propias de la presente investigación implican analizar en términos de la eficiencia judicial exclusivamente los recursos presupuestales de la Rama Judicial, lo que permite dar cuenta de los gastos de funcionamiento, que incluyen la nómina de los funcionarios y empleados de la Rama, pero que no permite incluir un análisis cualitativo de sus calidades técnicas. Así pues, los recursos disponibles frente a los cuales se hará el análisis de eficiencia corresponderán a los gastos de funcionamiento e inversión de la Rama Judicial, sector jurisdiccional.

En relación con los resultados obtenidos, teniendo en cuenta que el objeto de estudio consiste en la resolución de conflictos o controversias realizada por las autoridades judiciales con función jurisdiccional de la Rama Judicial, el resultado esperado se referirá a resoluciones efectivas de controversias judiciales, las cuales serán medidas a través de dos indicadores: i) el Índice de Evacuación Parcial – IEP y ii) el número de evacuaciones por juez – EJ. Resulta oportuno aclarar en este punto que, si bien el tiempo de resolución de conflictos es un indicador de eficiencia judicial comúnmente utilizado[13], esta investigación no incluye un análisis de los tiempos procesales, sino que se concentrará exclusivamente en indicadores de evacuación judicial. Lo anterior, en atención a que los tiempos de duración de los procesos no se registran en el sistema de información estadística de la Rama Judicial.

Indicadores de productividad.

Esta investigación analizará la eficiencia de la Rama Judicial en el periodo comprendido entre 2011 y 2016. Para ello, tomará como criterios de producción de respuestas judiciales tres indicadores de

[12] Natalia Salazar, Francisco Fernández y Diego Gutiérrez, *Justicia y Gasto Público*, (2018).
[13] Corporación Excelencia en la Justicia, *Caracterización de la justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento*, 3ª Ed. (2017), p. 83.

evacuación de resoluciones de conflictos: el Índice de Evacuación Parcial (IEP); el Índice de Evacuación Total (IET); y la Evacuación por Juez (EJ).

El IEP se calcula como la relación del número de egresos efectivos sobre el número de ingresos efectivos para un año determinado, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$IEP = \frac{Egresos\ Efectivos}{Ingresos\ Efectivos}$$

Como puede observarse, el IEP es una función que estima el flujo relativo de los procesos, donde valores superiores a 1 se interpretan como un valor positivo de evacuación (más egresos que ingresos), mientras que valores inferiores señalan un represamiento de procesos. Las variaciones anuales del IEP no deben interpretarse necesariamente como mejoras o pérdidas de productividad de los juzgados que integran la Rama Judicial, dado que al ser una medición relativa esta puede verse afectada por cualquiera de las dos variables del indicador (egresos, ingresos). En este caso la variable de ingresos es una condición que no está determinada, en principio, por las condiciones de eficiencia en la administración de justicia, pero que puede afectar la estimación.

El segundo indicador de productividad es el Índice de Evacuación Total – IET. Este se calcula como la relación del número de egresos efectivos sobre los ingresos efectivos en un determinado año más el inventario inicial total, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$IET = \frac{Egresos\ Efectivos}{Ingresos\ Efectivos + Inventario\ Inicial}$$

Este indicador estima el flujo relativo de procesos, pero a diferencia del IEP, permite observar la influencia que tiene el inventario inicial en el flujo de egresos e ingresos para determinado año. Al igual que en el IEP, este indicador no es una medición directa de productividad, ya que incluye la variable de ingresos efectivos que es una condición exógena. El inventario inicial corresponde a los procesos pendientes por resolver del periodo anterior. Al presentarse divergencias en las bases de datos del SIERJU entre el inventario final reportado para determinado año, y el inventario inicial del año inmediatamente posterior, se hizo necesario calcular el inventario inicial de todos los años a partir de la suma del inventario inicial de un año base (2010) más los ingresos efectivos restando los egresos efectivos para cada año respectivo. Los detalles metodológicos del cálculo del inventario inicial se desarrollan en el anexo metodológico del presente estudio.

El tercer indicador de productividad es la tasa de Evacuación por Juez – EJ, que se calcula como la razón entre el número de evacuaciones efectivas sobre el número de jueces en la unidad de análisis (jurisdicción, circuito judicial, especialidad o especialidad en el circuito judicial), de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$EJ = \frac{Egresos\ Efectivos}{\#Jueces\ en\ la\ Unidad\ de\ Análisis}$$

Para determinar el número de ingresos y egresos efectivos en un año se utilizaron las bases de datos del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial – SIERJU, el cual se alimenta, en principio,

por todos los despachos judiciales, independientemente de si están o no en carrera judicial, quienes deben diligenciar formularios diseñados para cada una de las jurisdicciones, categorías y especialidades[14], con una periodicidad trimestral[15], información que consolida la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial[16]. Dicha base de datos registra la totalidad de ingresos y egresos de los despachos, de los cuales no todos constituyen ingresos y egresos efectivos. Como se explicará más adelante este proceso de reporte mantiene un margen de error importante que genera inconsistencias en los registros o la ausencia de estos.

Por egresos efectivos se entienden aquellos que dan por terminado una controversia cuya resolución se había solicitado ante una autoridad judicial con funciones jurisdiccionales de la Rama Judicial. Por ingresos efectivos se entienden aquellas controversias nuevas que no han sido aún registradas por otra autoridad judicial con funciones jurisdiccionales de la Rama Judicial en la respectiva instancia. La caracterización detallada de los ingresos y egresos que son contabilizados en el presente estudio como ingresos y egresos *efectivos* se encuentra disponible en el Anexo Metodológico.

Adicionalmente, con base en la definición de ingresos y egresos efectivos adoptada, se optó por eliminar del universo de movimiento de procesos a analizar aquellos que por su naturaleza no permiten determinar el inicio y final efectivo de una controversia judicial o cuya resolución no está determinada por elementos atribuibles, al menos parcialmente, a la eficiencia en el despacho judicial. Así, se eliminaron los procesos de control de garantías y de adolescentes de control de garantías, en tanto las funciones de estos despachos consisten en llevar a cabo las diligencias necesarias principalmente en la etapa de investigación, pero que, por regla general, no ponen fin a la controversia legal de fondo[17]. Igualmente, se eliminaron los procesos de competencia de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, en tanto los procesos que se surten frente a estos se relacionan con la debida ejecución de las sanciones penales impuestas y, por tanto, no resuelven una controversia de fondo[18]. Como consecuencia de ello, entonces, los egresos efectivos generados por los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad se dan una vez se termine la ejecución de la sanción penal.

Por último, se excluyeron del universo los movimientos de procesos de justicia y paz en tanto que, al tratarse de un proceso de justicia transicional[19], contempla un trámite especializado, cuyas particularidades dificultan la comparabilidad frente a los demás procesos penales. Esto generaría la distorsión de los datos para las comparaciones entre especialidades y niveles jerárquicos, en tanto conocen los tribunales en primera instancia.

[14] Acuerdo No. PSAA16-10476 de marzo 1 de 2016, artículo 4º.
[15] Acuerdo No. PSAA16-10476 de marzo 1 de 2016, artículo 6º.
[16] Acuerdo No. PSAA16-10476 de marzo 1 de 2016, artículo 11 º.
[17] En relación con las actividades judiciales que adelantan los jueces de control de garantías, Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, artículos 39, 246-250, 289, 297, entre otras.
[18] En relación con las funciones que ejercen los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, artículo 38.
[19] Gustavo Emilio Cote-Barco, *El proceso penal especial de justicia y paz: ¿Verdadera alternativa para la transición a la paz y otro intento fallido de consolidación del Estado en medio de la guerra?*, 17 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 215-164 (2010).

Para las comparaciones de eficiencia a nivel circuito y por especialidad, se utilizaron únicamente los procesos de instancia adelantados ante juzgados de la jurisdicción ordinaria y se excluyeron los tribunales y las altas cortes. La motivación detrás de esta determinación metodológica responde a factores de organización geográfica y a la factibilidad de determinar la especialidad con los datos disponibles. Así, el mapa judicial se encuentra dividido en cuatro categorías: Municipios, circuitos judiciales, distritos judiciales y nación. Dicha distribución geográfica responde, igualmente, con las competencias territoriales de los distintos niveles jerárquicos de la Rama Judicial. En ese sentido, los juzgados municipales tienen competencia territorial sobre las controversias que se generan dentro del espacio geográfico del municipio; los juzgados del circuito sobre las controversias que se generan en el espacio geográfico de los municipios que componen el circuito judicial; los tribunales sobre las controversias que se presentan en el espacio geográfico de los circuitos judiciales que componen el distrito judicial al que pertenecen; y las altas cortes a nivel nacional. El mapa judicial, entonces, está compuesto por 33 distritos judiciales, 202 circuitos judiciales y 1.103 municipios[20].

Igualmente, en principio, los jueces municipales y del circuito son quienes tienen la competencia para conocer en primera instancia los distintos procesos que se surten ante la jurisdicción ordinaria[21]. Los procesos de segunda instancia difieren de aquellos que se surten en primera instancia, tanto en términos sustanciales como en el tiempo promedio de resolución[22], por lo que mantener la unidad de análisis en el nivel de juzgados nos permitía mayor validez interna a las comparaciones. De igual forma, tanto los tribunales como las altas cortes son órganos colegiados y las decisiones que ponen fin a un proceso en ellas son tomadas, igualmente, de manera colegiada, lo que resulta en una diferencia sustancial en el análisis de eficiencia entre los juzgados y los tribunales y cortes, prefiriendo utilizar solo a los primeros en el ejercicio de comparación de eficiencia. Finalmente, los juzgados concentran en promedio el 86% del total de ingresos efectivos de la Rama Judicial[23].

Las anteriores consideraciones condujeron a que se optara por utilizar únicamente juzgados del nivel municipal y circuito para los ejercicios comparativos de eficiencia dentro de la jurisdicción ordinaria. Las jurisdicciones contencioso-administrativa y disciplinaria, en atención a la reducida proporción de juzgados y de procesos judiciales en relación con la ordinaria, no permiten realizar dichas comparaciones con suficiente robustez estadística para el modelo econométrico.

---

[20] Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 2017. pp. 89, Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/15989223/Informe+al+congreso+2017.pdf/34fc02b4-4229-480f-8c24-612d1121d7f4

[21] Los jueces civiles y de familia municipales conocen casos exclusivamente en única y primera instancia. Los jueces civiles del circuito conocen tanto en única y primera instancia, como en segunda instancia de aquellos procesos atribuidos en primera instancia a los jueces municipales y los procesos atribuidos en primera instancia a autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, cuando éste desplace en su competencia a un juez civil municipal.

[22] Consejo Superior de la Judicatura y Corporación Excelencia en la Justicia, *Resultados del estudio de tiempos procesales Tomo I*, (2016), disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0

[23] El promedio es calculado con base en el total de ingresos efectivos de la Rama Judicial para el periodo 2011-2016 con base en los datos reportados en el SIERJU.

Igualmente, en cuanto las competencias territoriales de las distintas jurisdicciones difieren, ello no permite realizar comparación a nivel juzgado entre estas.

Al tener en cuenta únicamente juzgados de nivel municipal y circuito, se optó por emplear el circuito judicial como unidad de análisis, en tanto permite agrupar ambos tipos de juzgados. Los juzgados municipales, entonces, fueron agregados al circuito judicial al que pertenecieran para mantener la misma unidad de análisis a lo largo de las comparaciones de eficiencia para la jurisdicción ordinaria.

Los gastos de la Rama Judicial

En relación con los gastos en justicia, se trabaja con una acepción del sector justicia acotado al sector jurisdiccional de la Rama Judicial, es decir, excluyendo a la Fiscalía. Eso significa que no se requiere de un trabajo de agregación de distintos presupuestos, como suele suceder en los estudios que analizan los gastos del sector justicia ampliado[24], que en el caso colombiano comprende otros actores y entidades adicionales a los despachos judiciales, por ejemplo, la Fiscalía, el INPEC o la Defensoría del Pueblo.

El gasto de la Rama Judicial, sector jurisdiccional, se divide en gastos de funcionamiento y de inversión. En el presente estudio se hará un énfasis en los gastos de inversión, en tanto los de funcionamiento se distribuyen principalmente en los costos relativamente fijos de nómina de empleados y funcionarios judiciales. Los gastos de inversión representan una variable independiente al número de operadores judiciales que como tal no es recogida por las variables de productividad previamente desarrolladas.

El análisis se hará comparando los gastos de inversión de la Rama Judicial frente a los indicadores de productividad, bajo el entendido de que los gastos de funcionamiento no aportan información relevante o adicional al número de funcionarios y empleados judiciales ya considerados en el número de despachos judiciales. Adicionalmente, el rubro de inversión, que se distribuye principalmente en inversiones en infraestructura y tecnologías de la información y la comunicación – TIC, permite determinar en específico el efecto del gasto en éstos frente a la eficiencia judicial, permitiendo conclusiones más acertadas sobre la relación entre los montos de inversión y la eficiencia judicial, aprovechando el mayor nivel de desagregación disponible.

La información sobre gastos de inversión de la Rama Judicial para el periodo objeto de estudio se tomó de las bases de datos de proyectos de inversión del Departamento Nacional de Planeación – DNP. Esta base de datos contiene todos los proyectos de inversión de la Rama Judicial, incluyendo el total de apropiación por proyecto desagregado por monto inicial, monto vigente, monto de

[24] Ejemplo de estudios sobre gastos en justicia que toman el agregado de gastos de entidades del sector justicia adicionales a las cortes o juzgados se puede ver en las revisiones de gasto público (*Public Expenditure Review*, PER) del Banco Mundial en países como Croacia, disponible en https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20666/ACS74240REVISE000PUBLIC00JSPI%20ER0ENG.pdf?sequence=1&isAllowed=y; Serbia, disponible en https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29209/7-1-2018-10-12-56SerbiaSpendingforJusticeAJudicialPublicExpenditureandInstitutionalReviewEN.pdf?sequence=1&isAllowed=y; y Somalia, disponible en https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26030/Somalia-SJPER-01302017-FinalVersion.pdf?sequence=1&isAllowed=y

adición, monto comprometido, monto obligado y monto pagado. La base de datos no desagrega si el proyecto de inversión tiene impacto a nivel nacional o si tiene destinatarios locales, para determinar esto, se utilizó el nombre de los proyectos y aquellos que no tenían un destinatario local particular se registraron como del nivel nacional.

Teniendo en cuenta que la unidad de análisis será, principalmente, el circuito judicial, se utilizó el nombre de cada proyecto para asignarle a los distintos circuitos una participación en el gasto de inversión. Así, la participación de cada distrito judicial en los proyectos de inversión de impacto nacional se calculará con base en el porcentaje de jueces por circuito frente al total nacional. De esta forma, a cada circuito le corresponde un porcentaje de cada proyecto de inversión nacional equivalente a su participación en el número de jueces a nivel nacional.

Para los proyectos de inversión con destinatarios locales, como la construcción de despachos judiciales en Girardot o la adquisición o la adecuación de inmuebles para el archivo de información en Bogotá, la totalidad del presupuesto le es asignado al circuito judicial correspondiente. Cuando los proyectos de inversión se realizan en un distrito judicial, el gasto se distribuía entre los circuitos judiciales pertenecientes al distrito judicial, a prorrata de su participación en el número total de jueces en el distrito judicial. Los cálculos específicos para la participación de los circuitos en el gasto a nivel nación y por distrito se encuentran en el Anexo Metodológico del presente documento.

Información de las bases de datos

A pesar de los avances del Consejo Superior de la Judicatura, en particular de su Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, en el levantamiento y consolidación de información estadística de la Rama Judicial durante el último lustro, las bases de datos disponibles cuentan con inconsistencias y vacíos de información que, en aras de dar claridad frente a la confiabilidad de los hallazgos observados, deben ser reportados y especificados.

La información del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial – SIERJU, de donde se obtuvieron los datos utilizados en la presente investigación, es alimentada por medio de los formularios únicos de recolección[25], los cuales son diligenciados por los magistrados y jueces de cada despacho, Corte o tribunal[26]. La naturaleza de este sistema de recolección de información hace que el mismo sea susceptible frente a errores humanos, incluidos errores en la contabilización de los ingresos y egresos, diferencias en la codificación de los tipos de ingresos o egresos entre distintos despachos o los errores de digitación. En atención a esta posibilidad, la regulación vigente permite la realización de ajustes en la información, siempre y cuando ésta se solicite en un plazo máximo de 3 días hábiles[27]. Los cortes oficiales se realizan máximo 5 días hábiles luego del vencimiento del plazo de verificación de la información[28], por lo que las inconsistencias que persistan en ese momento quedan registradas en la base de datos del SIERJU. Esto hace que los datos registrados en el mismo

[25] Acuerdo No. PSAA16-10476 de marzo 1 de 2016, artículo 4º
[26] Acuerdo No. PSAA16-10476 de marzo 1 de 2016, artículo 5º
[27] Acuerdo No. PSAA16-10476 de marzo 1 de 2016, artículo 15
[28] Acuerdo No. PSAA16-10476 de marzo 1 de 2016, artículo 21

pueden contener errores o sesgos, algunos de los cuales fueron identificados y se reportan, junto con los ajustes metodológicos aplicados, en el Anexo Metodológico del presente documento.

Adicionalmente, vale la pena resaltar que en las bases de datos del SIERJU no se encuentran reportados todos los juzgados en funcionamiento durante todos los años. En promedio, el 95,5% de los juzgados en funcionamiento reportan información estadística al sistema de información SIERJU de la Rama Judicial. Como se muestra en la siguiente tabla donde se presentan las diferencias entre el número de funcionarios judiciales conforme a la información obtenida del Consejo Superior de la Judicatura – CSdelaJ-, y el número de funcionarios judiciales que reportó, año a año, información estadística en el SIERJU.

Tabla 1. Número de juzgados de la jurisdicción ordinaria que Reportaron Movimiento de Procesos al SIERJU 2011-2016

Funcionarios Judiciales			Funcionarios que Reportaron al SIERJU			
Año	**Descongestión**	**Permanentes**	**Año**	**Descongestión**	**Permanentes**	**Porcentaje Reporte SIERJU**
2011	932	3666	2011	643	3657	93,52%
2012	876	3831	2012	713	3767	95,18%
2013	829	3846	2013	662	3870	96,94%
2014	720	3846	2014	628	3864	98,38%
2015	542	4321	2015	420	4018	91,26%
2016	5	4321	2016	15	4212	97,71%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - UDAE -SIERJU. Cálculos CEJ.

Como se puede evidenciar, no todos los juzgados reportaron el movimiento de procesos de sus respectivos despachos al SIERJU. Se pueden encontrar años en donde el 98.38% de los juzgados reportaron sus movimientos (2014) y años donde 8.74% de los juzgados del país no generaron reporte de movimiento de procesos para sus respectivos despachos (2015).

Para solventar las diferencias expuestas, los cálculos que se realicen teniendo en cuenta el número de jueces utilizarán distintas bases de datos, dependiendo del indicador que se esté generando. Así, para las estadísticas descriptivas relacionadas con la distribución de jueces y con la participación del gasto de inversión de la Rama Judicial se tendrán en cuenta todos los juzgados, independientemente de si reportaron o no movimientos de procesos en el SIERJU para el respectivo año. Lo anterior, en tanto la oferta de servicios judiciales y la distribución de los recursos no responde a si se generó reporte de movimientos en el SIERJU. Por otra parte, los cálculos relacionados con indicadores de productividad que se basan en los movimientos de procesos reportados al SIERJU se hará sobre el número de jueces que efectivamente reportaron ingresos y egresos en el sistema de información, en tanto sólo de estos se cuenta con observaciones de las variables que componen el indicador.

Cabe resaltar que, en el marco del proceso de levantamiento de la información requerida para el presente estudio, se solicitó al Consejo Superior de la Judicatura el registro de ingresos y egresos desagregado para los años 2011 a 2017, por medio de un derecho de petición. Los datos concernientes al año 2017 fueron recibidos tres meses después y no contaban con el nivel de desagregación solicitado, pues se reportaban únicamente los ingresos y egresos efectivos generales, conforme a la metodología utilizada por el Consejo Superior de la Judicatura, sin diferenciar el tipo de proceso. Teniendo en cuenta que la desagregación de la información solicitada es indispensable para el análisis de datos que se adelantó en la investigación, se indagó con el Consejo Superior de la Judicatura los motivos por los cuales la información estadística para el año 2017 no fue enviada con

el nivel de desagregación solicitado. Al respecto, el Consejo informó que se encontraban en un proceso de validación de la información estadística, tanto de los datos obtenidos para el 2017, como de años anteriores, por lo que no les era posible enviar la información con el nivel de desagregación requerido. Lo anterior imposibilitó la utilización de los datos del año 2017 en esta investigación e ilustra sobre los problemas de registro de la información estadística en el sistema SIERJU de la Rama Judicial.

2. El sistema de justicia y la Rama Judicial

El sistema de justicia es un concepto amplio, que puede abarcar un número distinto de instituciones, dependiendo de cómo se caracterice el objeto de estudio. En ese sentido, distintas autoridades del orden administrativo, como las superintendencias[29], las autoridades de policía[30] y las autoridades municipales resuelven conflictos o controversias entre particulares[31]. Igualmente, el Congreso de la República ejerce funciones judiciales en el caso de investigación de aforados constitucionales. Algo similar sucede con entidades privadas y entidades públicas que tienen competencia para dirimir conflictos por medio de los mecanismos alternativos de solución de controversias – MASC.

Sumado a lo anterior, por sistema de justicia se puede entender, igualmente, aspectos distintos a únicamente la resolución de controversias, como puede ser aquellos servicios de información sobre derechos y deberes como los que brindan los consultorios jurídicos adscritos a facultades de derecho, el deber de promoción o protección de los Derechos Humanos en cabeza del Ministerio Público o la asistencia consular que presta la Cancillería a los miles de colombianos detenidos en otros países. Una visión ampliada del sistema de justicia que tenga en cuenta la prevención de la conflictividad social incluiría, a su vez, el efecto disuasivo en la comisión de delitos y controversias que tiene la policía nacional.

En el marco específico de esta investigación, se analizará exclusivamente la resolución de conflictos o controversias realizada por las autoridades judiciales con función jurisdiccional de la Rama Judicial, excluyendo las demás autoridades que participan en el sistema. Acotar de esta manera, consecuentemente, restringe los gastos en justicia frente a los cuales se hará el análisis de eficiencia.

De acuerdo con lo anterior, se entenderá que son objeto de estudio para esta investigación los órganos que integran la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción contencioso administrativo y la

[29] Así, a manera de ejemplo, la Superintendencia de Industria y Comercio cuenta con funciones jurisdiccionales para resolver acciones de protección al consumidor, acciones de infracción de derechos de propiedad industrial y acciones preventivas y de condena por actos de competencia desleal; la Superintendencia de Sociedades cuenta con funciones jurisdiccionales para resolver procesos concursales de personas jurídicas, reconocimiento de los presupuestos que dan lugar a la ineficacia de las decisiones societarias al igual que la impugnación de las mismas, entre otros; la Superintendencia Financiera cuenta con funciones jurisdiccionales para decidir las acciones de protección al consumidor financiero que se presenten ante ésta.

[30] Así, el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, le atribuye al personal uniformado de policía competencia para, de conformidad con el proceso verbal de policía, aplicar distintas medidas contenidas en el mismo código.

[31] Las alcaldías municipales cuentan con competencia para conocer, entre otras, de distintas controversias originadas del contrato de arrendamiento de vivienda urbana, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 y 33 de la Ley 280 de 2003.

jurisdicción constitucional[32], pero no se tendrán en cuenta la justicia penal militar, la jurisdicción especial indígena, la de paz ni la Jurisdicción Especial para la Paz[33]. Se optó por excluir estas últimas en tanto la justicia penal militar, la indígena[34] y la Jurisdicción Especial para la Paz[35] no hacen parte de la Rama Judicial, lo que las exceptúa del objeto de estudio de esta investigación; además de que su inclusión implicaría ampliar excesivamente el objeto de estudio. En cuanto a los jueces de paz, debe tenerse en cuenta que éstos son particulares que administran justicia en equidad, y no funcionarios judiciales[36].

La Rama Judicial en Colombia está compuesta por cuatro jurisdicciones, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. Las cuatro jurisdicciones corresponden a; (i) la jurisdicción ordinaria, quien conoce de las controversias que se generan entre particulares al igual que todos aquellos asuntos que no se encuentran atribuidos a otra jurisdicción; (ii) la jurisdicción contencioso-administrativa, quien conoce de las controversias que se generan entre el Estado, a través de las entidades públicas y los particulares que ejercen funciones propias al Estado, y particulares u otras autoridades estatales; (iii) la jurisdicción disciplinaria, quien conoce y sanciona las conductas que constituyen fallas de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, al igual que de los abogados en ejercicio de la profesión y; (iv) la jurisdicción constitucional, quien conoce de las acciones de tutela frente a la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, al igual que de las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra leyes o normas de rango legal.

La Fiscalía General de la Nación, a su vez, forma parte de la Rama Judicial, pero cuenta con autonomía administrativa y presupuestal. Le compete investigar las conductas delictivas, calificarlas y adelantar la acusación de los presuntos autores ante las autoridades judiciales de la jurisdicción ordinaria competente.

El Consejo Superior de la Judicatura, por su parte, es el órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial. Actualmente se encuentra conformado por dos salas; una Sala Administrativa encargada del gobierno y la administración de la Rama y una Sala Disciplinaria que ejerce el control

[32] La jurisdicción constitucional, de acuerdo con el entendido dado por la Corte Constitucional al artículo 11º de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia 270 de 1996 en la sentencia C-713 de 2008, está integrada por la misma al igual que por los jueces y corporaciones cuando profieren decisiones de tutela. En ese sentido, el análisis de eficiencia de la jurisdicción constitucional será realizado de dos maneras distintas: Para los efectos comparativos entre jurisdicciones se tomarán los indicadores de eficiencia de la jurisdicción constitucional únicamente con base en los registros de ingresos y egresos efectivos realizados por la Corte Constitucional, al ser el único órgano de la jurisdicción constitucional con competencia exclusiva en materia constitucional; para el análisis comparativo a nivel circuito/especialidad se diferenciará la participación en tutelas de los ingresos y egresos efectivos de las distintas unidades de estudio, frente a aquellos ingresos y egresos de procesos de la especialidad correspondiente.

[33] La jurisdicción especial de paz se refiere a aquella compuesta por los jueces de paz facultados por el artículo 247 de la Constitución Política para resolver conflictos en equidad, reglamentados en la Ley 497 de 1999, mientras que la jurisdicción especial para la paz se refiere, por su parte, al componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición creado por vía del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP.

[34] En relación con las jurisdicciones penal militar e indígena, la Corte Constitucional aclaró en la sentencia C-713 de 2008 que éstas, si bien ejercen funciones jurisdiccionales, no hacen parte de la Rama Judicial.

[35] En relación con la Jurisdicción Especial para la Paz, la Corte Constitucional en el Auto 408 de 2008 aclaró que la misma no hace parte de la Rama Judicial.

[36] Al respecto, artículo 14 de la Ley 497 de 1999.

disciplinario de los funcionarios de la Rama y los abogados en ejercicio de la profesión y que constituye la máxima autoridad de la jurisdicción disciplinaria previamente mencionada[37].

En lo pertinente a esta investigación, el análisis de eficiencia en los gastos de inversión de la Rama se limitará a las jurisdicciones constitucional, contencioso-administrativo, disciplinaria y ordinaria, con especial énfasis en esta última, de acuerdo al objeto de investigación presentado en el acápite metodológico. De igual forma, se hará alusión al componente de gobierno y administración de la Rama en el acápite correspondiente al análisis del gasto.

Las cuatro jurisdicciones pertinentes comparten, desde el punto de vista de distribución funcional, una estructura jerárquica encabezada por las respectivas Altas Cortes de cada jurisdicción, seguida de distintas autoridades judiciales.

La jurisdicción constitucional está encabezada por la Corte Constitucional, quien tiene competencia exclusiva para decidir sobre la constitucionalidad de las normas legales con rango de ley y para revisar las decisiones de tutela que se resuelven en instancia[38]. Sin embargo, en virtud al artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, todos los jueces son competentes para conocer de la acción constitucional de tutela, por lo que en lo que se refiere a dicha acción, la jurisdicción constitucional está compuesta por todas las autoridades judiciales pertenecientes a las demás jurisdicciones.

La estructura jerárquica funcional se corresponde con las competencias funcionales de las unidades judiciales de cada nivel. Así, los juzgados municipales de la jurisdicción ordinaria conocen en única o primera instancia de aquellos procesos de menor impacto, bien por la cuantía de las pretensiones, el tipo de bien jurídico lesionado u otra característica que califique el tipo de proceso. Los juzgados del circuito conocen en segunda instancia los procesos decididos en primera por los juzgados municipales, y en primera instancia aquellos procesos que, por su cuantía, el bien jurídico lesionado u otra característica, revisten mayor relevancia en el ordenamiento legal. Por su parte los tribunales, tanto de la jurisdicción ordinaria como de la administrativa, conocen en principio[39] procesos como jueces de segunda instancia que fueron resueltos por los juzgados del circuito o los juzgados administrativos.

Tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado son las cortes de cierre de sus respectivas jurisdicciones. La jurisdicción disciplinaria está compuesta por dos niveles; las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales, quienes conocen en primera instancia los procesos disciplinarios contra jueces y abogados en ejercicio; y la sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que conoce en segunda instancia de los procesos decididos en primera instancia por las

[37] Si bien el Acto Legislativo 02 de 2015 creó la Comisión de Disciplina Judicial en reemplazo de la Sala Disciplinaria, pero sin facultades para resolver conflictos entre jurisdicciones y tutelas, la implementación de este órgano no ha comenzado. Cuando esto ocurra, solo habrá un Consejo Superior de la Judicatura, sin salas, encargado del Gobierno y la Administración.

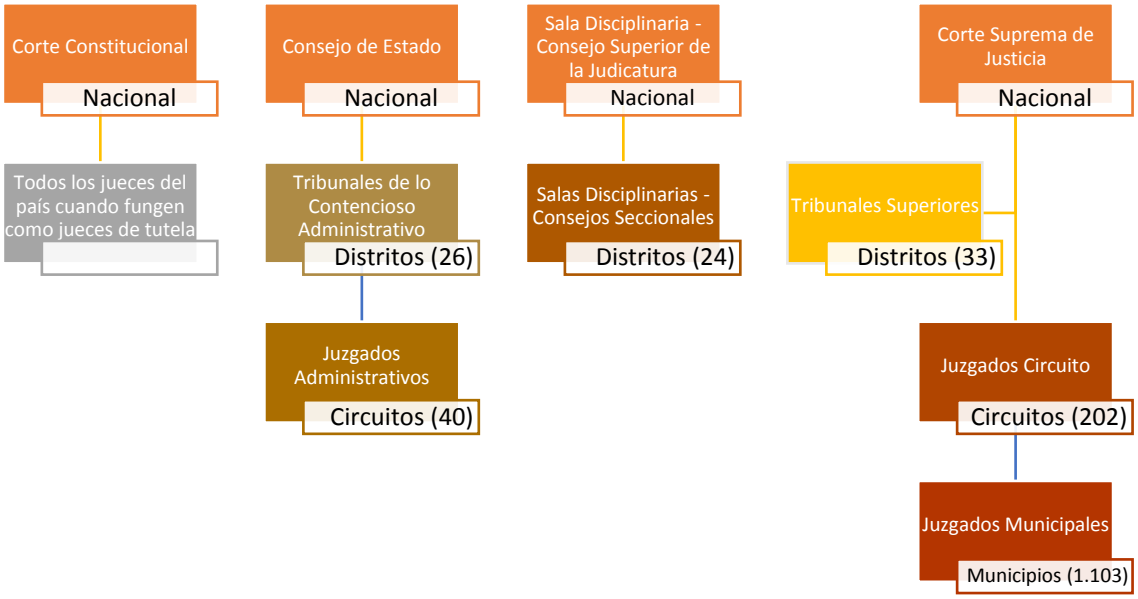
[38] También estará a cargo de resolver conflictos entre jurisdicciones, una vez entre en funcionamiento la Comisión de Disciplina Judicial y desaparezca la Sala Disciplinaria.

[39] Si bien los tribunales tanto administrativos como de la jurisdicción ordinaria conocen en segunda instancia lo resuelto por los juzgados administrativos y los juzgados del circuito respectivamente, pueden conocer igualmente en primera instancia de procesos cuya segunda instancia corresponda al Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia.

salas disciplinarias de los Consejos Seccionales, al igual que conoce en única instancia de los procesos disciplinarios presentados contra magistrados.

Adicionalmente, las distintas unidades judiciales cuentan con diferentes competencias territoriales. Lo que implica que conocen de disputas condicionadas, no sólo en función de la cuantía o tipo de proceso, sino igualmente del lugar donde se originó la controversia. En ese sentido, las Altas Cortes cuentan con competencia territorial a nivel nacional. La competencia territorial de las demás autoridades judiciales, por su parte, varía dependiendo de su nivel jerárquico y la jurisdicción a la que pertenece. Así, los Tribunales Superiores de la jurisdicción ordinaria tienen competencia sobre los distritos judiciales, los juzgados del circuito sobre sus respectivos circuitos y los juzgados municipales sobre el respectivo municipio. En la jurisdicción contencioso-administrativa, los tribunales de los contenciosos-administrativos tienen competencia sobre sus respectivos distritos administrativos y los juzgados administrativos sobre sus respectivos circuitos administrativos. Las salas disciplinarias de los consejos seccionales, por su parte, tienen competencia sobre sus respectivos distritos.

Gráfica 2. Estructura de las jurisdicciones de la Rama Judicial



Fuente: elaboración propia

Como se evidencia en la gráfica anterior, las competencias territoriales de las distintas autoridades judiciales en las distintas jurisdicciones no se emparejan entre sí, lo que imposibilita las comparaciones entre jurisdicciones cuando se desagregan los datos a nivel territorial. Teniendo en cuenta que la jurisdicción ordinaria concentra la mayor participación de la demanda de justicia entre las autoridades judiciales jurisdiccionales, con el 88.9% del total de ingresos efectivos en el año 2017[40], la investigación se concentrará en dicha jurisdicción.

[40] Calculado con base en los datos reportados por el Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Información histórica de cortes oficiales, incluyendo despachos permanentes y transitorios – Año 2017: enero

De manera consecuente con la diferencia en la demanda de justicia por jurisdicción, la oferta de justicia, medida a partir del número de juzgados en las jurisdicciones ordinaria y contencioso-administrativa, comparten una distribución similar. Así, en el 2017, la jurisdicción administrativa contaba con 342 juzgados, mientras que la jurisdicción ordinaria contaba con 4.341, más de doce veces el número de juzgados administrativos.

Caracterización de la jurisdicción ordinaria.

La distribución geográfica de los distritos judiciales en la jurisdicción ordinaria responde, en el nivel de Tribunal Superior, a distritos judiciales que se distribuyen como se muestra en el mapa a continuación.

Gráfica 3. Distritos judiciales de la jurisdicción ordinaria



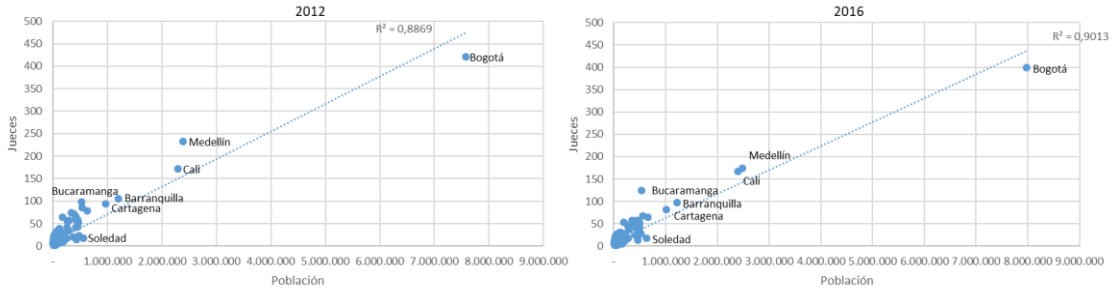
Fuente: Sitio Web del Consejo Superior de la Judicatura.

Cada uno de los 33 distritos judiciales en los que se divide el mapa judicial de la jurisdicción ordinaria, está compuesto de un número distinto de circuitos judiciales, que a su vez agrega un número variable de municipios. La distribución de jueces de la jurisdicción ordinaria por población en los distintos circuitos judiciales para los años 2012 y 2016 mantiene una correlación positiva como se muestra en la siguiente gráfica[41].

a diciembre de 2017, con corte a 30 de enero de 2018, obtenidos del Informe al Congreso de la República 2017, disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/129

[41] La población es tomada de las proyecciones estimadas del DANE para los años respectivos de los distintos municipios que comprenden cada circuito judicial y el número de jueces es tomado de la base de datos de

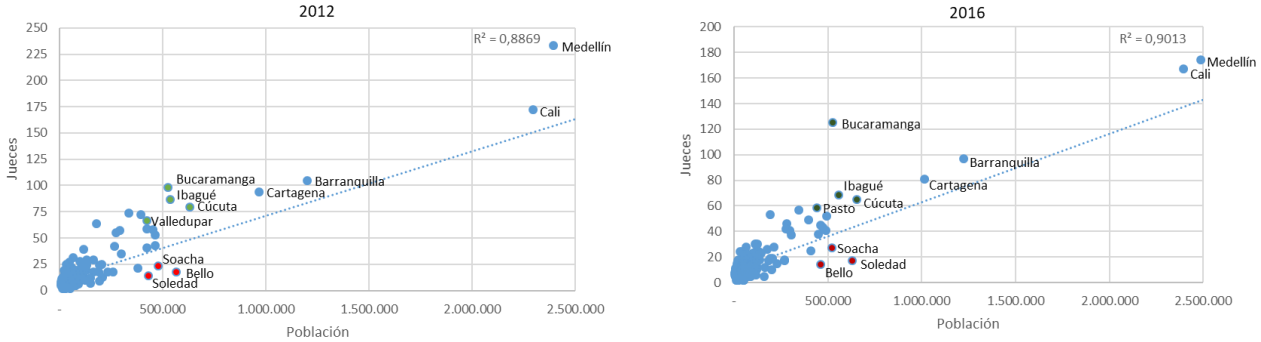
Gráfica 4. Número de jueces por población en los distritos judiciales de la jurisdicción ordinaria 2012 y 2016.



Fuente: UDAE y DANE. Cálculos CEJ.

Como lo muestra el R cuadrado de las gráficas de dispersión, en el 2016 la variación de la población de cada circuito explica más la variación del número de juzgados que en el 2012, lo que sugiere una distribución de la oferta judicial que responde al número de habitantes. Ahora bien, la existencia de una fuerte relación entre el número de juzgados y el número de habitantes por circuito, no implica que exista una distribución equitativa de juzgados por habitantes. En efecto, cuando se revisa con mayor detalle las gráficas de dispersión, se hace evidente significativas diferencias en la oferta judicial de circuitos con poblaciones similares según su promedio, como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfica 4. Número de jueces por población en los distritos judiciales de la jurisdicción ordinaria 2012 y 2016, sin Bogotá.



Fuente: UDAE y DANE. Cálculos CEJ.

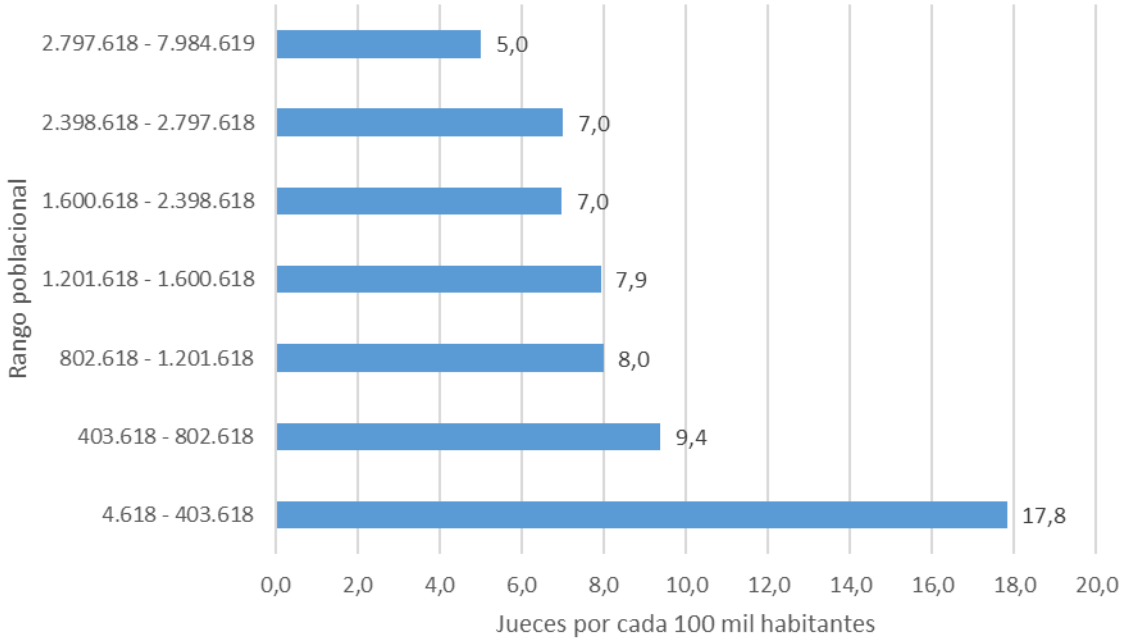
Así, en 2012 circuitos judiciales como Soacha, Bello y Soledad, quienes tenían cerca de 500.000 habitantes, contaban con menos de 25 jueces cada uno. Por su parte, circuitos como Cúcuta, Ibagué y Bucaramanga, cuyas poblaciones rondaban igualmente el medio millar de habitantes, tenían entre 75 y 100 jueces cada uno. Las diferencias en la oferta judicial entre estos circuitos se mantienen, y en algunos casos como el de Bucaramanga, se acentúa, para el año 2016, respecto a la tendencia. Esta diferencia, sin embargo, no resulta arbitraria, pues los circuitos judiciales de Bucaramanga, Ibagué y Cúcuta contaban con muchos más ingresos efectivos que los circuitos de Soacha, Bello y Soledad. Así, en 2016 el circuito judicial de Bucaramanga obtuvo 61.735 ingresos efectivos, mientras

jueces para cada circuito judicial del Consejo Superior de la Judicatura, descontando magistrados de Tribunal Superior y de la Corte Suprema de Justicia.

que el circuito de Soacha presentó únicamente 8.114 ingresos efectivos, pese a que sus poblaciones eran virtualmente idénticas, con un estimado de 528.629 y 522.442 habitantes respectivamente. En ese sentido, una mayor población no implica, necesariamente, una mayor conflictividad o una demanda superior de justicia formal, factores que igualmente alteran la distribución de la oferta judicial.

La distribución de la oferta judicial por circuito permite ver, igualmente, ciertas tendencias. Así, los circuitos judiciales con menores poblaciones tienen una mayor oferta judicial medida a partir del número de jueces por cada 100.000 habitantes, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 5. Jueces por 100.000 habitantes en circuitos judiciales, 2016.



Fuente: UDAE y DANE. Cálculos CEJ.

En ese sentido, los circuitos judiciales menos poblados, aquellos en el rango de los 4.618 a 403.618 habitantes cuentan, en promedio, con 17,8 jueces por cada 100.000 habitantes, una diferencia de casi el doble de juzgados frente al siguiente rango poblacional. Así, a mayor número de habitantes por circuito judicial, menor oferta judicial por habitante. Esta diferencia en la oferta judicial por tamaño poblacional del circuito puede responder a la política introducida por medio de la Ley 1285 de 2009, la cual modificó la ley estatutaria de administración de justicia y generó la obligación, entre otras, de garantizar, cuando mínimo, la existencia de un juzgado en todos los municipios[42]. Al requerir la presencia mínima de un juzgado por municipio, de manera independiente a la población total del municipio, genera que aquellos circuitos judiciales que concentran un alto número de municipios con baja población concentren, igualmente, un número relativamente alto de despachos judiciales. Esta distribución de jueces como resultado de la anterior política puede no ser la más

[42] Artículo 11, parágrafo 3º, Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 4º de la Ley 1285 de 2009.

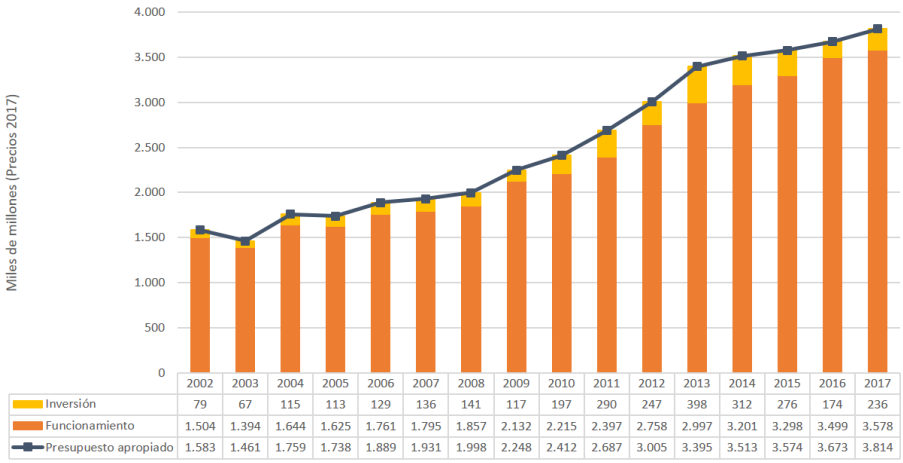
eficiente, al no estar sujeta al número de habitantes o al número de ingresos efectivos por municipio, pues busca garantizar el acceso a la justicia en todas las cabeceras municipales del país.

3. Análisis del Gasto en la Rama Judicial

El gasto público tiene como finalidad satisfacer las necesidades de bienes y servicios que ofrece el Estado, que en el caso de la Rama Judicial es administrar justicia. En este acápite se hará la caracterización del gasto en la Rama Judicial para el periodo de estudio que servirá de base para el análisis posterior de eficiencia en el gasto.

El presupuesto apropiado a la Rama Judicial ha tenido un crecimiento estable a lo largo de los últimos 15 años, como se muestra en la siguiente gráfica, y se ha incrementado en más de un billón de pesos (a precios constantes de 2017) entre el periodo de análisis del estudio, con una apropiación de 2.68 billones de pesos para el año 2011 y de 3.81 billones de pesos para el año 2017.

Gráfica 6. Presupuesto apropiado de la Rama Judicial



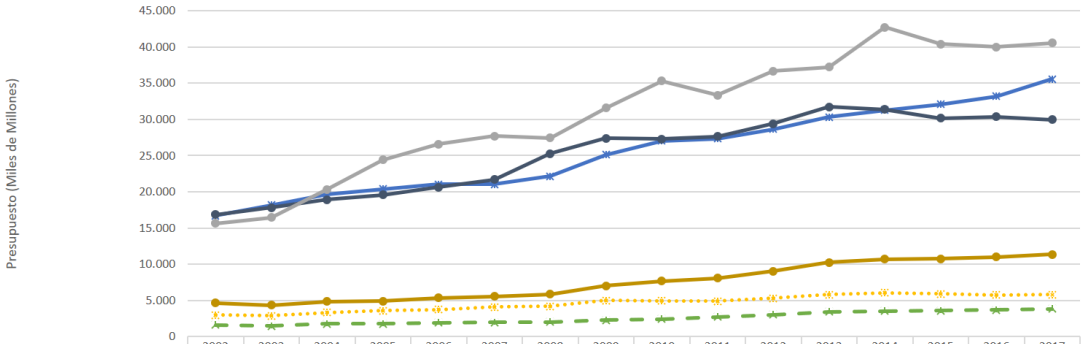
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inversión	79	67	115	113	129	136	141	117	197	290	247	398	312	276	174	236
Funcionamiento	1.504	1.394	1.644	1.625	1.761	1.795	1.857	2.132	2.215	2.397	2.758	2.997	3.201	3.298	3.499	3.578
Presupuesto apropiado	1.583	1.461	1.759	1.738	1.889	1.931	1.998	2.248	2.412	2.687	3.005	3.395	3.513	3.574	3.673	3.814

Fuente: Portal de Transparencia Económica

Este crecimiento del presupuesto apropiado de la Rama Judicial ha sido muy similar al crecimiento general del promedio de presupuesto apropiado por los distintos sectores frente a los cuales se realizó la comparación, con aumentos proporcionalmente menores a los del sistema de justicia[43], pero con menos volatilidad que el presupuesto asignado a sectores como educación, defensa y policía y trabajo y salud, como se muestra en la siguiente gráfica.

[43] Para efectos de los cálculos que se presenta, el sistema de justicia comprenderá las distintas entidades de la Rama Judicial (Fiscalía General de la Nación, sector jurisdiccional y Medicina Legal), al igual que el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y el Derecho, incluyendo sus entidades adscritas INPEC y USPEC.

Gráfica 7. Presupuesto apropiado (inversión y funcionamiento) por sectores.

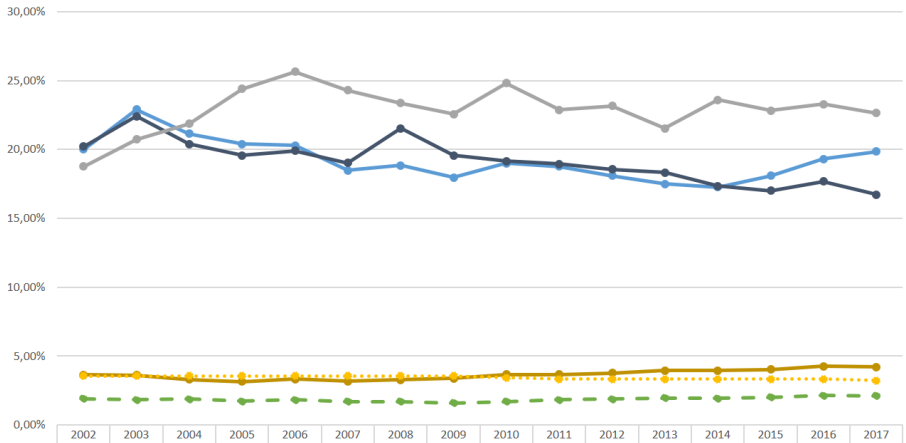


	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EDUCACIÓN	16.672	18.181	19.633	20.403	21.031	21.053	22.122	25.135	27.034	27.357	28.684	30.303	31.270	32.086	33.192	35.596
DEFENSA Y POLICIA	16.846	17.792	18.931	19.571	20.611	21.674	25.289	27.376	27.272	27.648	29.404	31.723	31.393	30.153	30.362	29.980
SISTEMA DE JUSTICIA	4.615	4.337	4.830	4.880	5.331	5.557	5.854	6.974	7.646	8.058	9.001	10.218	10.664	10.735	10.999	11.353
RAMA JUDICIAL	1.583	1.461	1.759	1.738	1.889	1.931	1.998	2.248	2.412	2.687	3.005	3.395	3.513	3.574	3.673	3.814
PROMEDIO NACIONAL	2.978	2.835	3.318	3.574	3.701	4.070	4.195	4.998	4.910	4.864	5.285	5.771	6.037	5.910	5.730	5.784
TRABAJO Y SALUD	15.642	16.460	20.314	24.405	26.573	27.679	27.449	31.582	35.335	33.378	36.698	37.243	42.738	40.443	40.012	40.592

Fuente: Portal de Transparencia Económica. Cálculos CEJ. Precios constantes 2017

El comportamiento del presupuesto de la Rama Judicial, entonces, muestra un incremento estable a lo largo de los últimos 15 años, que ha permitido un aumento promedio anual de (9,3%) una cifra que duplica y hasta triplica el crecimiento del PIB en el mismo periodo. No se observan cambios abruptos como ocurre en la tendencia de otros sectores, lo que sugiere una mayor estabilidad y predictibilidad de la apropiación de presupuesto para la Rama Judicial. Esta estabilidad se nota con mayor claridad cuando se analiza la apropiación de la Rama Judicial frente al porcentaje del Presupuesto General de la Nación, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 8. Porcentaje del Presupuesto General de la Nación por Sectores

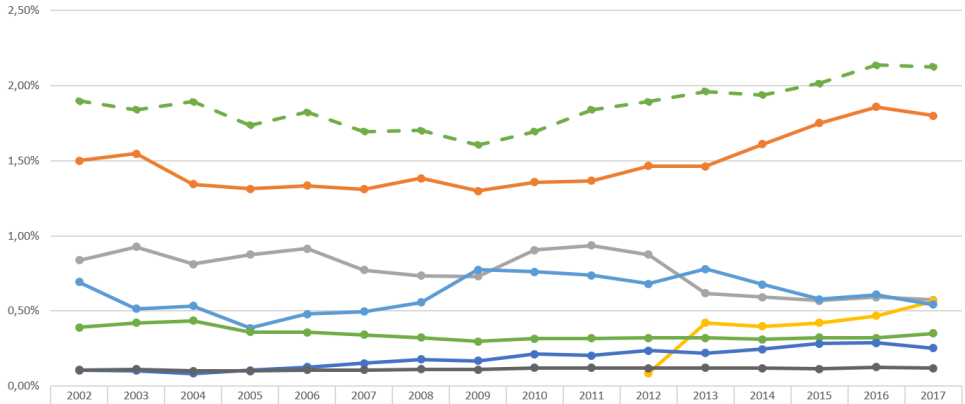


	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EDUCACION	20,00%	22,90%	21,13%	20,39%	20,29%	18,47%	18,83%	17,96%	18,99%	18,75%	18,09%	17,50%	17,26%	18,10%	19,31%	19,85%
DEFENSA Y POLICIA	20,21%	22,41%	20,38%	19,56%	19,89%	19,02%	21,53%	19,56%	19,15%	18,95%	18,55%	18,32%	17,33%	17,01%	17,66%	16,72%
SISTEMA DE JUSTICIA	3,64%	3,62%	3,31%	3,14%	3,32%	3,18%	3,28%	3,38%	3,68%	3,68%	3,78%	3,94%	3,95%	4,04%	4,26%	4,20%
RAMA JUDICIAL	1,90%	1,84%	1,89%	1,74%	1,82%	1,69%	1,70%	1,61%	1,69%	1,84%	1,90%	1,96%	1,94%	2,02%	2,14%	2,13%
PROMEDIO NACIONAL	3,57%	3,57%	3,57%	3,57%	3,57%	3,57%	3,57%	3,57%	3,45%	3,33%	3,33%	3,33%	3,33%	3,33%	3,33%	3,23%
TRABAJO Y SALUD	18,76%	20,73%	21,87%	24,39%	25,64%	24,29%	23,37%	22,57%	24,82%	22,87%	23,15%	21,51%	23,60%	22,81%	23,28%	22,64%

Fuente: Portal de Transparencia Económica. Cálculos CEJ.

El porcentaje de apropiación de la Rama Judicial se ha mantenido cercano al 2% del presupuesto general de la nación –PGN- en los últimos 15 años, mostrando un crecimiento de 0.29 puntos porcentuales en el periodo objeto de estudio, comprendido entre el 2011 y el 2017. El sistema de justicia, por su parte, ha mostrado una tendencia creciente más marcada en el porcentaje de apropiación del presupuesto para el mismo periodo, pasando del 3,68% del PGN en el 2011 a 4.2% en el 2017. Así, mientras que el 2011 el total de presupuesto apropiado para el sistema de justicia, descontando el presupuesto de la Rama Judicial, fue de 5.37 billones de pesos[44], el mismo para 2017 ascendió a 7.54 billones de pesos.

Gráfica 9. Porcentaje de participación de las entidades del sistema de justicia en el Presupuesto General de la Nación



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RAMA JUDICIAL	1,90%	1,84%	1,89%	1,74%	1,82%	1,69%	1,70%	1,61%	1,69%	1,84%	1,90%	1,96%	1,94%	2,02%	2,14%	2,13%
FISCALÍA	1,50%	1,55%	1,34%	1,31%	1,34%	1,31%	1,38%	1,30%	1,36%	1,37%	1,47%	1,46%	1,61%	1,75%	1,86%	1,80%
INPEC	0,84%	0,93%	0,81%	0,88%	0,91%	0,77%	0,73%	0,73%	0,91%	0,94%	0,87%	0,62%	0,59%	0,57%	0,59%	0,57%
USPEC											0,09%	0,42%	0,40%	0,42%	0,47%	0,57%
JUSTICIA Y DEL DERECHO	0,69%	0,51%	0,53%	0,39%	0,48%	0,50%	0,56%	0,77%	0,76%	0,74%	0,68%	0,78%	0,68%	0,58%	0,61%	0,54%
PROCURADURÍA	0,39%	0,42%	0,43%	0,36%	0,36%	0,34%	0,32%	0,30%	0,32%	0,32%	0,32%	0,32%	0,31%	0,32%	0,32%	0,35%
DEFENSORÍA	0,10%	0,10%	0,08%	0,10%	0,13%	0,15%	0,18%	0,17%	0,21%	0,20%	0,24%	0,22%	0,24%	0,28%	0,29%	0,25%
MEDICINA LEGAL	0,11%	0,11%	0,10%	0,10%	0,11%	0,11%	0,11%	0,11%	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,13%	0,12%

Fuente: Portal de Transparencia Económica. Cálculos CEJ.

La entidad con mayor crecimiento presupuestal del sistema de justicia en el periodo 2011-2017 fue la Fiscalía General de la Nación, que obtuvo un crecimiento de 0.43 puntos porcentuales, un crecimiento significativamente mayor que el de la Rama Judicial-sector jurisdiccional para el mismo periodo, pero se mantuvo con una participación menor a la de la Rama Judicial jurisdiccional en términos totales. En ese sentido, el sector jurisdiccional ocupa la mitad de la apropiación presupuestal del sistema de justicia.

La tendencia creciente de la apropiación del presupuesto de la Rama Judicial, sin embargo, contrasta con el comportamiento, en su mayoría decreciente, del porcentaje destinado a inversión en el periodo 2011-2017.

Con la excepción de los repuntes que presenta el porcentaje del presupuesto de inversión en 2013 y 2017, la tendencia del porcentaje de participación del presupuesto de inversión de la Rama Judicial muestra una tendencia a la baja, que contrasta con el incremento de la apropiación en el mismo periodo, lo que sugiere que el incremento en el presupuesto de la Rama Judicial se distribuye, principalmente, en presupuesto de funcionamiento.

[44] Llevado a precios constantes de 2017.

Esta situación se puede explicar en buena medida por la nivelación salarial acordada tras el paro judicial de 2012, que condujo a un aumento de los salarios de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial[45] y de la Fiscalía. Esta nivelación salarial se fue realizando mediante bonificaciones judiciales incrementales que se han venido pagando entre 2013 y 2018, los cuales se sumaban al salario que se venía percibiendo hasta antes de esa fecha. Luego de este periodo los salarios se seguirán ajustando de conformidad con la variación del IPC. A continuación, se ejemplifica el valor de la bonificación mensual prevista por año para algunos de los cargos de la Rama.

Tabla 1. Bonificación judicial mensual por cargo.

Cargo	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Juez municipal	579.996	1.137.848	1.695.699	2.253.551	2.811.402	3.369.253
Juez del circuito	539.991	1.059.365	1.578.739	2.098.112	2.617.486	3.136.860
Juez penal especializado	616.908	1.210.261	1.803.615	2.396.968	2.990.321	3.583.675
Secretario juzgado del circuito	415.072	814.297	1.213.521	1.612.745	2.011.969	2.411.194
Oficial Mayor o Sustanciador de juzgado del circuito	348.177	683.061	1.017.945	1.352.828	1.687.712	2.022.596

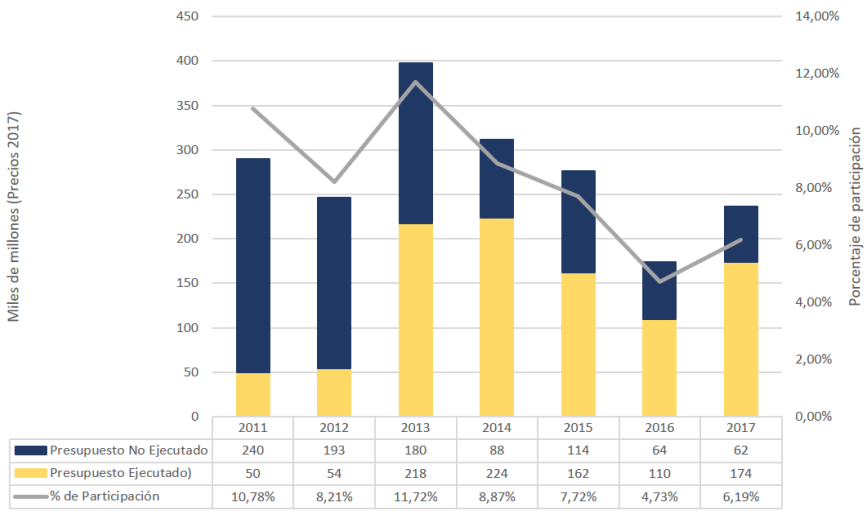
Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto 383 de 2013.

De igual forma, el incremento en los gastos de funcionamiento podría explicarse por la amplia creación de cargos de descongestión que se dio a partir del año 2009, que estuvo impulsada por la Ley 1285 de 2009 (Reforma a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia). Esta norma estableció, en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura, el deber de diseñar un plan de descongestión que incluyera, entre otras medidas, la creación de jueces y magistrados de apoyo itinerantes para atender las cargas por descongestión y la vinculación transitoria de empleados judiciales para realizar las funciones que se definieran en el plan. Estos cargos-entre funcionarios y empleados- alcanzaron a superar la cifra de 5.000 personas en los años siguientes[46], hasta que en 2015 se autorizó que el presupuesto que se venía invirtiendo en descongestión se asignara a la creación de cargos permanentes, esto debido a que las necesidades que estaba cubriendo este personal no eran coyunturales, sino que correspondían a una necesidad constante de la Rama.

[45] Excluidos los magistrados, magistrados auxiliares y magistrados de Tribunal.

[46] El número de cargos variaba cada año, dependiendo el número de cargos que se crearan y su nivel de remuneración.

Gráfica 10. Presupuesto de inversión de la Rama Judicial



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Presupuesto No Ejecutado	240	193	180	88	114	64	62
Presupuesto Ejecutado)	50	54	218	224	162	110	174
% de Participación	10,78%	8,21%	11,72%	8,87%	7,72%	4,73%	6,19%

Fuente: Portal de Transparencia Económica. Cálculos CEJ.

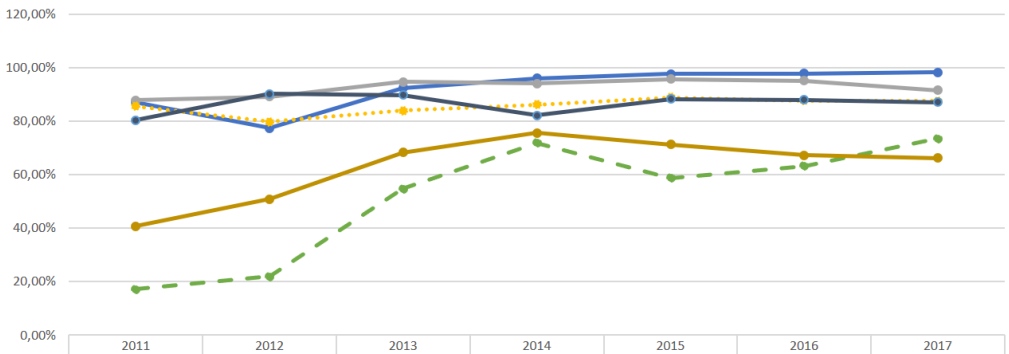
A la inestabilidad y poca proporción del presupuesto de inversión se suman bajos niveles de ejecución[47] de este presupuesto, particularmente en los años 2011 y 2012, donde la ejecución alcanzó el 17% y el 22% de lo asignado. Si bien los porcentajes de ejecución del presupuesto de inversión de la Rama Judicial aumentaron a partir de 2013, los bajos niveles de ejecución persistentes reflejan dificultades en la planeación y administración de estos recursos que ha desembocado en el recorte de los recursos asignados por parte del Gobierno Nacional, tal como la ha advertido la Contraloría General de la República[48].

A pesar de los avances en la ejecución del presupuesto de inversión que se presentan a partir del 2013, el porcentaje de ejecución del rubro de inversión de la Rama Judicial se mantiene en niveles inferiores al de otros sectores e incluso al de otras entidades del sistema de justicia, como muestran las siguientes gráficas.

[47] Se toma como presupuesto ejecutado el porcentaje de presupuesto obligado para cada periodo.

[48] Al respecto, Contraloría General de la Nación, Eficiencia en la gestión presupuestal de la Rama Judicial para resolver los problemas de la justicia. Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/466201/Eficiencia+en+la+Gestión+Presupuestal+de+la+Rama+Judicial+para+Resolver+los+Problemas+de+la+Justicia+-+2018/dbe1baeb-08be-4b49-b132-1b60c8144744?version=1.2 De acuerdo con esta entidad, "(…) las problemáticas observadas en materia de planeación y ejecución presupuestal, así como, en los sistemas de información para el seguimiento a los proyectos de inversión, pueden repercutir negativamente en la consecución de los objetivos propuestos por la Rama Judicial, y por ende, constituyen un factor de riesgo para el cumplimiento d los fines esenciales del Estado colombiano (…)"

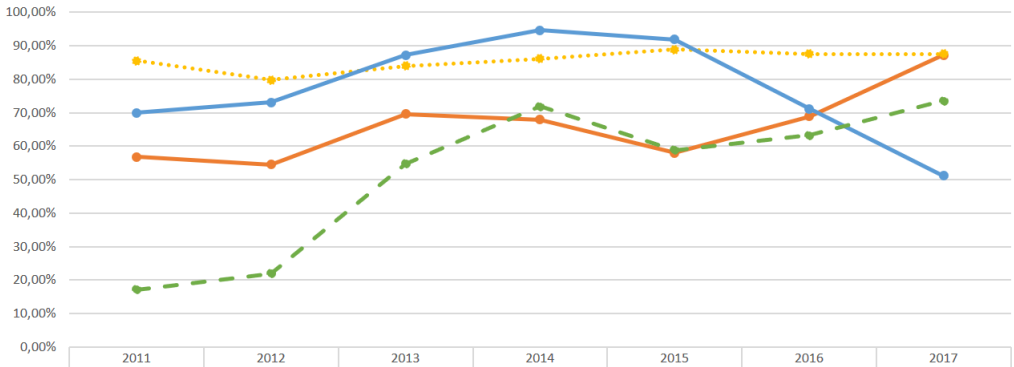
Gráfica 11. Porcentaje de ejecución del presupuesto de inversión apropiado por sectores



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EDUCACION	87,03%	77,38%	92,43%	95,98%	97,58%	97,78%	98,20%
TRABAJO Y SALUD	87,84%	89,14%	94,61%	94,08%	95,64%	95,16%	91,52%
PROMEDIO NACIONAL	85,53%	79,72%	83,96%	86,11%	88,90%	87,58%	87,54%
DEFENSA Y POLICIA	80,34%	90,20%	89,80%	82,09%	88,23%	88,01%	87,07%
RAMA JUDICIAL	17,19%	21,98%	54,71%	71,81%	58,83%	63,22%	73,57%
SISTEMA DE JUSTICIA	40,79%	50,94%	68,35%	75,58%	71,27%	67,19%	66,27%

Fuente: Portal de Transparencia Económica. Cálculos: CEJ.

Gráfica 12. Porcentaje de ejecución del presupuesto de inversión apropiado por entidades del Sistema de Justicia.



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
FISCALÍA	56,75%	54,56%	69,57%	67,87%	58,03%	68,86%	87,16%
PROMEDIO NACIONAL	85,53%	79,72%	83,96%	86,11%	88,90%	87,58%	87,54%
DEFENSORÍA	69,97%	73,01%	87,20%	94,64%	91,81%	71,16%	51,20%
RAMA JUDICIAL	17,19%	21,98%	54,71%	71,81%	58,83%	63,22%	73,57%

Fuente: Portal de Transparencia Económica. Cálculos: CEJ.

En ese sentido, pese a los avances presentados en ejecución del presupuesto de inversión por parte de la Rama Judicial, el mismo resulta inferior cuando se compara tanto frente a otros sectores, como frente a otras entidades del sistema de justicia, con la excepción del año 2017 en donde la baja ejecución del presupuesto de inversión de la Defensoría Pública contrae la ejecución del sistema de justicia en general, como se evidencia en las gráficas.

La ejecución del presupuesto de inversión resulta particularmente relevante teniendo en cuenta estudios empíricos comparados que sostienen que existe una fuerte correlación entre la partida presupuestal destinada a inversión en tecnología, producción de información estadística confiable

y sistematización de la información judicial y la eficiencia judicial[49]. El análisis de la correlación entre el presupuesto de inversión y la eficiencia judicial en Colombia se hará a través del modelo econométrico en el acápite pertinente al análisis de eficiencia del presente estudio.

Una causa de la deficiente ejecución presupuestal ha sido adjudicada al modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial que encabeza la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, órgano creado en la Constitución de 1991 para fortalecer la autonomía de la Rama Judicial -y por esa vía la independencia del juez-, pero también mejorar y modernizar la justicia. El Consejo está conformado por seis abogados, que tienen el rango de "magistrados", elegidos para periodos de 8 años a razón de tres por el Consejo de Estado, dos por la Corte Suprema de Justicia y uno por la Corte Constitucional. Sus funciones principales son la administración de la carrera judicial, la elaboración de listas de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, el control del rendimiento de los despachos, la elaboración del mapa judicial, la definición de la estructura de la Rama, la creación y supresión de cargos y la elaboración de reglamentos para el eficaz funcionamiento de la justicia. El Consejo cuenta con una Dirección Ejecutiva, encargada de la ejecución de las actividades administrativas, entre ellas, la administración de bienes, la ejecución del presupuesto, la ordenación del gasto y la representación judicial de la Rama. A nivel regional se cuenta con Salas Administrativas Seccionales y Direcciones Ejecutivas Seccionales.

Dentro de las causas que pueden explicar el inadecuado funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura la CEJ en estudios previos[50] ha identificado las siguientes:

- La gran cantidad de funciones que están asignadas a la Sala (regulatorias, de control administrativo, electorales e incluso disciplinarias respecto de los empleados a su cargo), las cuales se agotan en reuniones semanales que no dan abasto para agotar la cantidad de temas a tratar. Los asuntos que demandan mayor estudio y discusión muchas veces se distribuyen en un gran número de sesiones, que comparten espacio con temas que requieren de atención inmediata; y otros que no revisten mayor importancia para el funcionamiento de la justicia.

- La inadecuada diferenciación entre las funciones de gobierno y administración. La concentración de funciones en la Sala Administrativa complejiza y demora la toma de decisiones y resta capacidad de acción al Director Ejecutivo[51]. Un ejemplo de ello es la exigencia que impone la Ley Estatutaria para que los contratos superiores a 100 SMMLV cuenten con autorización de la Sala, cifra que resulta poco representativa para los grandes rubros que se manejan en la Rama Judicial, o para autorizar la celebración de cualquier convenio de cooperación[52].

[49] Al respecto, entre otros: G. Palumbo, G. Giupponi, L. Nunziata & J. Mora-Sanguinetti, *Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective*, OECD Economic Policy Papers, No. 5; OECD (2013), *What makes civil justice effective?*, OECD Economics Department Policy Notes, No. 18.

[50] Ver, por ejemplo, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Gobierno Judicial - Independencia y fortalecimiento del poder judicial en América Latina. (2018). Disponible en: https://www.cej.org.co/index.php/publicaciones-categoria/74-administracion-de-justicia/3171-gobierno-judicial-independencia-y-fortalecimiento-del-poder-judicial-en-america-latina

[51] Artículo 99, numeral 3, de la Ley 270 de 1996.

[52] Artículo 85, numeral 3, de la Ley 270 de 1996.

- El inadecuado perfil de quienes conforman la Sala Administrativa, que impide la integración de distintas especialidades y experiencia. La Constitución exige que sean abogados y si bien entre estos puede haber personas con experiencia administrativa y en políticas públicas, en la historia del Consejo se ha privilegiado la elección de profesionales con trayectoria como magistrados y jueces.

- La estructura interna de los despachos de los magistrados, que reproduce el de las Altas Cortes, que tienen funciones judiciales, distintas a las que ejerce el Consejo Superior de la Judicatura. En la conformación de los despachos de los magistrados prevalecen los profesionales con perfil de abogados.

- La duplicidad de algunas funciones entre las unidades técnicas que dependen de la Dirección Ejecutiva y las que están vinculadas a la Sala Administrativa.

Las deficiencias en los resultados del Consejo Superior y su conexión con algunos aspectos de su diseño normativo han conducido a que desde hace varios años se hayan intentado reformas al órgano de gobierno y administración de la Rama, sin que a la fecha alguna de ellas haya dado sus frutos[53]. En la legislatura en curso, tres proyectos de Acto Legislativo de reforma a la justicia (uno radicado por el Gobierno Nacional y los otros dos de iniciativa legislativa) incluían la transformación del Consejo Superior de la Judicatura. Los proyectos fueron acumulados y se encuentran en el segundo de ocho debates en el Congreso de la República.

4. Análisis de productividad

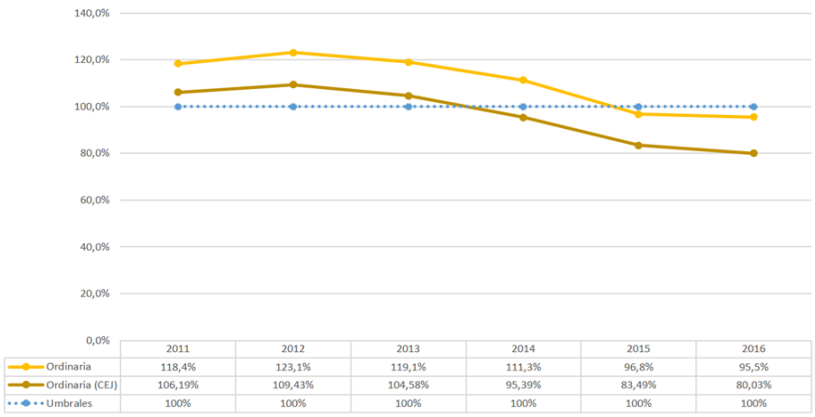
Analizar la productividad de la Rama Judicial parte por determinar el indicador que se utilizará para medir el rendimiento de la jurisdicción. La productividad, entendida como la terminación por vía judicial de controversias presentadas ante la jurisdicción, puede presentarse en términos absolutos; el número de egresos efectivos, o en términos relativos a la demanda; a través del índice de evacuación total o el índice de evacuación parcial. Este último indicador describe la productividad de la Rama, o de sus unidades desagregadas, en relación con el número de ingresos efectivos (demanda) y permite determinar si existió acumulación o desacumulación de procesos en inventario para determinado periodo. Éste indicador tiende a ser privilegiado en los análisis y evaluaciones de

[53] Unas de ellas no lograron avanzar en su trámite ante el Congreso, por ejemplo, el Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2008-Senado-, presentado por el ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio. Otra, presentada por el Gobierno Nacional (Proyecto de Acto Legislativo 07 de 2011) logró culminar sus debates, pero fue objetada por el Presidente de la República por razones de conveniencia y constitucionalidad, debido a las irregularidades que ocurrieron en su trámite de conciliación en el Congreso. En 2015, fue aprobado el Acto Legislativo 02 de 2015, que incluía una reforma al Órgano de Gobierno y Administración de la Rama Judicial, aspecto que fue declarado inexequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-285 de 2016. En la legislatura 2018-2019, tres proyectos de Acto Legislativo de reforma a la justicia (uno radicado por el Gobierno Nacional y los otros dos de iniciativa legislativa) incluían la transformación del Consejo Superior de la Judicatura. Los proyectos fueron acumulados, pero la reforma no logró cumplir con su trámite en el Congreso de la República.

la administración de justicia que hace regularmente el Consejo Superior de la Judicatura en sus reportes[54] y ha permeado los estudios sobre eficiencia en la justicia colombiana[55].

La productividad de la Rama Judicial, medida a partir del IEP, muestra una tendencia decreciente. Los valores del indicador de IEP del presente estudio son distintos a los presentados en otras investigaciones relevantes, en particular, difieren de los utilizados en el estudio sobre eficiencia del 2018 realizado por Fedesarrollo[56]. La divergencia responde a la determinación metodológica de no incluir los movimientos de procesos de control de garantías ni los de ejecución de penas, ya mencionada en el acápite metodológico, y cuya exclusión genera una variación en más de 10 puntos porcentuales en los valores presentados. Sin embargo, la tendencia decreciente del IEP se mantiene en ambas metodologías, como se muestra en la siguiente gráfica utilizando los movimientos de la jurisdicción ordinaria.

Gráfica 13. Índice de evacuación parcial diferenciado con o sin juzgados de control de garantías y ejecución de penas.



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ordinaria	118,4%	123,1%	119,1%	111,3%	96,8%	95,5%
Ordinaria (CEJ)	106,19%	109,43%	104,58%	95,39%	83,49%	80,03%
Umbrales	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE - SIERJU.

La línea marrón muestra el IEP de la jurisdicción ordinaria calculada con los criterios de ingresos y egresos efectivos utilizados en este estudio, mientras que la línea amarilla representa el IEP de la misma jurisdicción calculada con los ingresos y egresos efectivos con la metodología utilizada en el estudio llevado a cabo por Fedesarrollo[57].

[54] Al respecto, pueden revisarse los acápites sobre evaluación de la administración de justicia de los Informes al Congreso de la República realizados por el Consejo Superior de la Judicatura, disponibles en: https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/2016-2017, al igual que los boletines estadísticos publicados por el Consejo Superior de la Judicatura, disponibles en: https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/boletines-estadisticos

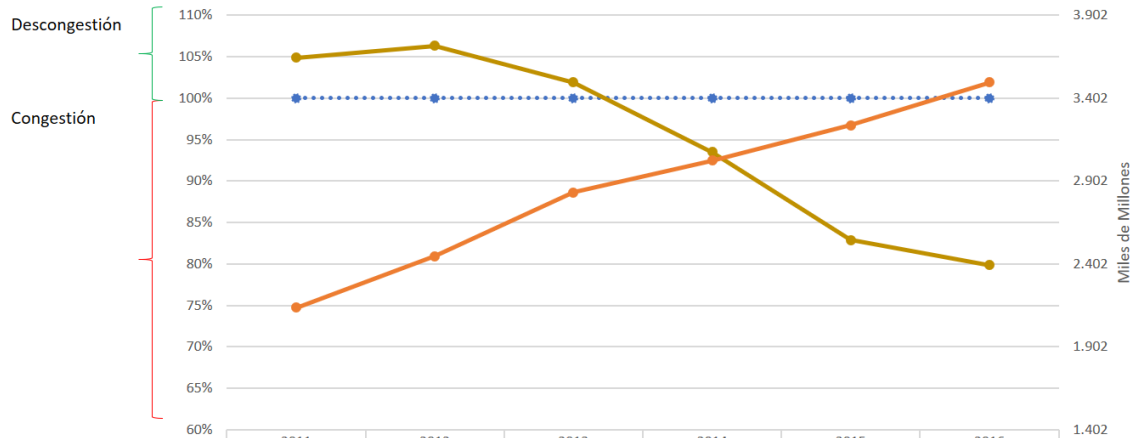
[55] Entre otros, Sergio Clavijo, Costos y Eficiencia de la rama judicial en Colombia, políticas de choque-operativo, ANIF, Bogotá, (2011); analiza la eficiencia del sector justicia utilizando el indicador que denomina Índice de Acumulación (IA) el cual, de manera idéntica el IEP muestra la diferencia entre entradas y salidas efectivas como un indicador de acumulación de inventarios. Igualmente, Natalia Salazar, Francisco Fernández y Diego Gutiérrez, Justicia y Gasto Público, Informe preliminar, Fedesarrollo (2018); utilizando el IEP y el índice de evacuación total – IET-, como indicadores de productividad frente a la eficiencia en el gasto del sector justicia.

[56] Natalia Salazar, Francisco Fernández y Diego Gutiérrez, Justicia y Gasto Público, Informe preliminar, Fedesarrollo (2018)

[57] Ibídem.

El IEP de la Rama Judicial presenta un comportamiento muy similar al presentado por la jurisdicción ordinaria, con índices por encima del 100% para los años 2011 a 2013, mostrando una descongestión del sistema. Este comportamiento decreciente del IEP resulta contrario a lo esperado, teniendo en cuenta el incremento del presupuesto general de la Rama, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 14. IEP Vs. Presupuesto de la Rama Judicial



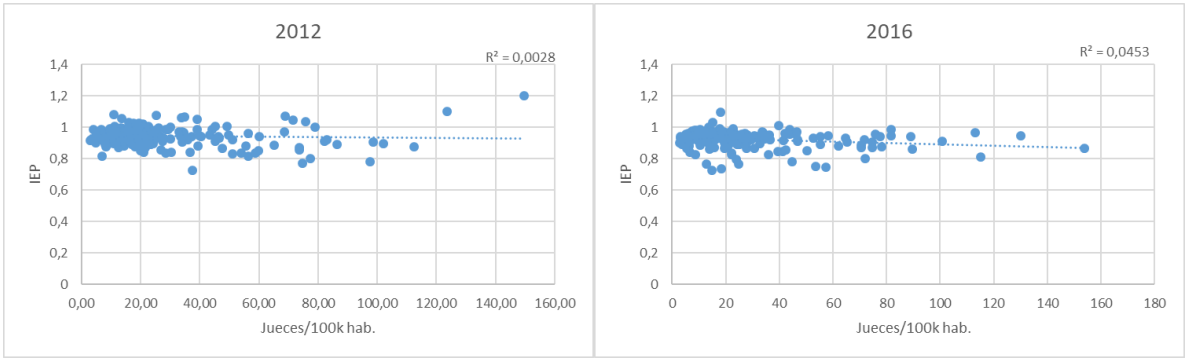
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Umbral	100%	100%	100%	100%	100%	100%
IEP - Rama Judicial	104,9%	106,3%	101,9%	93,5%	82,9%	79,9%
Presupuesto Rama Judicial	2.138	2.449	2.832	3.026	3.238	3.498

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE - SIERJU.

Como se mencionó en el acápite relativo al gasto en la Rama Judicial, los incrementos en el presupuesto se concentran principalmente en gastos de funcionamiento, debido principalmente al incremento en la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial

Ahora bien, el número de funcionarios judiciales contó con variaciones durante el periodo de estudio, pero dicho factor, expresado en términos del número de jueces por cada 100.000 habitantes, explica muy poco la variación en la desacumulación de procesos represados, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 15. IEP y Jueces sobre 100.000 habitantes en el 2012 y 2016, jurisdicción ordinaria.



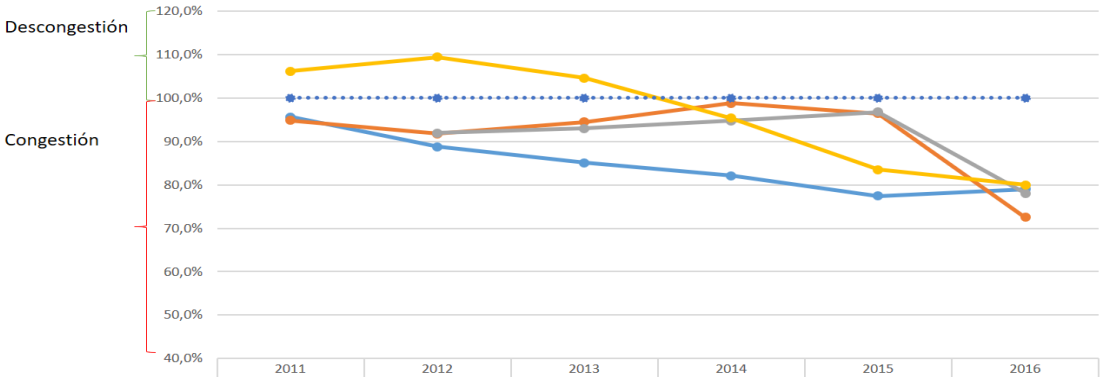
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU. Cálculos CEJ.

La gráfica de dispersión situada a la izquierda señala la relación entre el número de jueces por cien mil habitantes y el IEP para cada circuito judicial en 2012, mientras que la gráfica de dispersión

ubicada a la derecha muestra la misma relación para el año 2016. Estos años corresponden a los años con el mayor y el menor IEP en la jurisdicción ordinaria, y señalan que la variación de la oferta judicial calculada a partir del número de jueces por habitantes no explica, por sí sola, las variaciones del IEP para la jurisdicción. Esto supone, entonces, que la variación en el índice de evacuación parcial presentado en el periodo de estudio responde a factores distintos al número de funcionarios judiciales o, lo que es lo mismo, a la variación de la oferta judicial que se presentó en el periodo analizado.

Para entender mejor el comportamiento del IEP de la Rama Judicial en este periodo es necesario desagregar por jurisdicciones los resultados de productividad de la Rama. El índice de evacuación parcial de cada jurisdicción se presenta en la siguiente gráfica.

Gráfica 16. Índice de evacuación parcial por jurisdicciones incluyendo Altas Cortes y tribunales.



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administrativa	95,6%	88,7%	85,1%	82,1%	77,4%	79,0%
Constitucional	94,9%	91,8%	94,5%	98,8%	96,4%	72,5%
Disciplinaria		92,0%	93,0%	94,8%	96,8%	78,0%
Ordinaria	106,2%	109,4%	104,6%	95,4%	83,5%	80,0%
Umbral	100%	100%	100%	100%	100%	100%

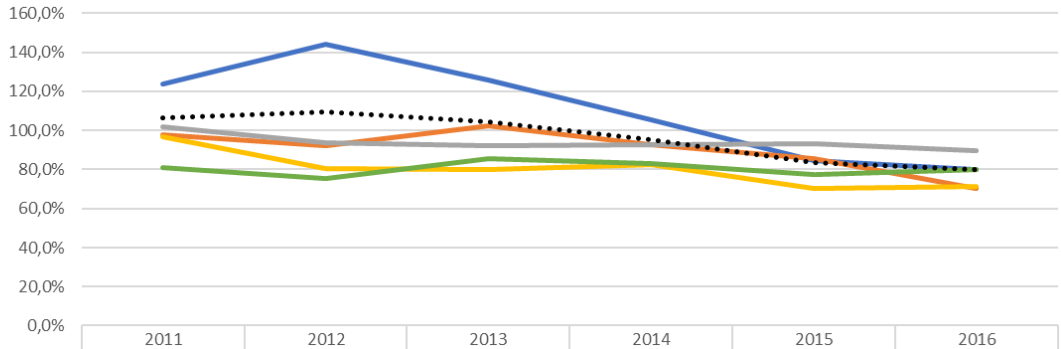
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE - SIERJU.

Al comparar el IEP de las distintas jurisdicciones de la Rama Judicial, la jurisdicción ordinaria es la única que presenta índices de descongestión, con un IEP superior al 100% entre 2011 y 2013. El comportamiento del IEP de la jurisdicción ordinaria es el que más se asemeja al comportamiento del IEP de toda la Rama, pues comprende el 87% del total de egresos de la Rama Judicial para el mismo periodo[58]. Teniendo en cuenta la preponderancia de la jurisdicción ordinaria en la productividad de la Rama Judicial, se concentrará el análisis en la misma.

Ahora bien, al desagregar el movimiento de procesos de la jurisdicción ordinaria en las distintas especialidades que la componen, se puede evidenciar una tendencia similar entre el IEP de la jurisdicción ordinaria en general, y el IEP de la especialidad civil en particular. En ese sentido, las principales variaciones de IEP por especialidad se presentaron en la especialidad civil, que contó con altos niveles de egresos en relación con los ingresos para el periodo entre el 2011 y el 2013, congruente con el IEP de la jurisdicción ordinaria para ese mismo periodo, como se muestra en la siguiente gráfica.

[58] Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU. Cálculos CEJ.

Gráfica 17. IEP jueces de la jurisdicción ordinaria por especialidades



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Civil	123,7%	143,9%	125,9%	105,2%	84,5%	80,0%
Promiscuo	97,8%	92,1%	102,4%	92,7%	85,5%	70,1%
Penal	102,1%	93,8%	92,2%	92,8%	93,3%	89,8%
Laboral	96,7%	80,4%	80,0%	82,5%	70,1%	71,3%
Familia	81,0%	75,5%	85,7%	82,8%	77,5%	80,0%
Ordinaria	106,2%	109,4%	104,6%	95,4%	83,5%	80,0%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU. Cálculos CEJ.

No resulta extraño que el rendimiento de la especialidad civil cuente con tanta tracción en relación con el IEP general de la jurisdicción ordinaria, en tanto ésta representó, en promedio, el 42% de todos los ingresos a la jurisdicción ordinaria entre 2011 y 2016[59]. La especialidad civil, al ocupar cerca de la mitad de los ingresos efectivos de toda la jurisdicción, determina en buena parte la productividad de la misma. Así, mientras las demás especialidades tuvieron un comportamiento del IEP más o menos lineal, con un rango de 26 puntos porcentuales entre sus respectivos picos con mayor y menor IEP, en la especialidad civil este fue de 64 puntos porcentuales. De esta manera, la variación en la productividad de la jurisdicción ordinaria, y de la Rama Judicial, en el periodo de estudio, responden principalmente a cambios en el índice de evacuación parcial presentados en la especialidad civil. Por este motivo, el análisis de productividad se centrará en entender la variabilidad presentada por la especialidad civil que determinó, a su vez, los principales cambios en el IEP de la jurisdicción ordinaria.

La política de descongestión.

Ahora bien, el periodo en el que se enfoca esta investigación resulta atípico, en tanto refleja la implementación de la política de descongestión establecida por la Ley 1285 de 2009, que siguió con la aprobación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y con el Código General del Proceso en los años 2011 y 2012, regímenes que también previeron la implementación de planes de descongestión[60].

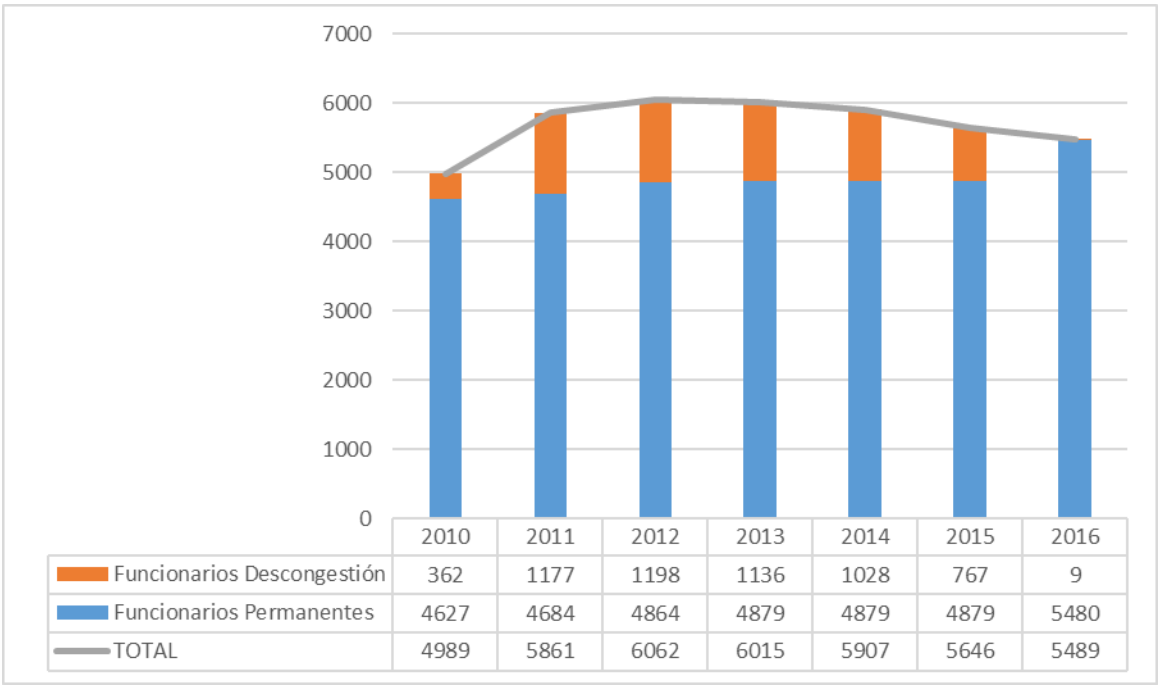
[59] Cálculo basado en el promedio del porcentaje de ingresos por especialidad por año con base en la información de las bases de datos del SIERJU – Consejo Superior de la Judicatura, utilizando la metodología de ingresos y egresos efectivos diseñada para la presente investigación.

[60] El artículo 304 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) estableció que el Consejo Superior de la Judicatura debía implementar un Plan Especial de Descongestión, orientado a terminar los procesos que se encontraban en curso antes de la entrada del nuevo código procesal. Por su parte, el artículo 618 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) estableció

La política de descongestión en este periodo contaba con la ambiciosa pretensión de descongestionar el sistema judicial, con el fin de implementar la oralidad, sin generar un colapso por cuenta de los procesos escriturales acumulados en los despachos[61]. Dicha política incluyó, tanto la generación de cargos transitorios en la Rama Judicial, con miras a aumentar su capacidad instalada, la implementación de diversas medidas legales y ajustes procesales que permitían desacumular procesos inactivos y brindar mayor celeridad a los procesos en trámite[62].

La política de descongestión parece tener mayor relación con la reducción del IEP que factores como el número de jueces por cada 100.000 habitantes. Así, los años en donde se presentó un IEP superior al 100% fueron periodos donde hubo una mayor proporción de juzgados de descongestión, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 18. Oferta de funcionarios judiciales todas las jurisdicciones incluidas Altas Cortes y Tribunales.



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Funcionarios Descongestión	362	1177	1198	1136	1028	767	9
Funcionarios Permanentes	4627	4684	4864	4879	4879	4879	5480
TOTAL	4989	5861	6062	6015	5907	5646	5489

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU. Cálculos CEJ.

La alta proporción de juzgados de descongestión en el periodo 2011 a 2013 coincide con los índices de evacuación parcial superiores al 100% que generaron desacumulación de inventario en el periodo, lo que podría conducir a asumir que los niveles de descongestión de dicho periodo se relacionan con alguna característica particular de los juzgados de descongestión. Ahora bien, la caída del indicador IEP se empieza a presenciar a partir del 2012, mientras que la proporción de juzgados de descongestión entre el año 2012 y 2013 se cayó en menos de un punto porcentual, frente a cerca de 5 puntos porcentuales de caída en el IEP de la jurisdicción ordinaria.

---

la obligación de crear un Plan Especial de Descongestión, como parte del Plan de Acción para la implementación para la puesta en marcha del nuevo estatuto procesal.

[61] Ricardo Andrés Ricardo Ezqueda, *La Política de Descongestión Judicial 2009-2014, un costoso e ineficiente esfuerzo*, Rev. Derecho Público No. 36, enero – junio de 2016. E-ISSN 1909-7778.

[62] Ibídem.

Adicionalmente, asumir que la proporción de juzgados de descongestión por sí solo explica los altos índices de evacuación parcial, no sirve para entender el comportamiento de las especialidades distintas a la civil, en donde también existieron juzgados de descongestión, pero no presentaron niveles similares de desacumulación de inventarios para el mismo periodo, como se evidencia en la gráfica 17. Si el aumento en el IEP respondiera a alguna característica particular de los juzgados de descongestión, se esperaría ver un comportamiento similar en el IEP de las especialidades que contaron con juzgados de descongestión, y la magnitud de la variación en el indicador debería responder a la participación de juzgados de descongestión frente a los permanentes. Es decir, a mayor proporción de juzgados de descongestión por especialidad, mayores incrementos en el IEP de la misma especialidad. No obstante, los juzgados laborales fueron quienes reportaron una mayor participación de jueces transitorios, doblando incluso en proporción a la especialidad civil para algunos años[63], pero sin presentar resultados similares en su índice de evacuación parcial. En ese sentido, se puede inferir que no es, por sí sola, la generación de cargos transitorios de descongestión lo que permite explicar los indicadores de IEP de la especialidad civil para esos años, o de lo contrario se podrían esperar movimientos similares en el IEP de la especialidad laboral el cual, sin embargo, no superó el umbral del 100% en ningún año del mismo periodo.

En efecto, los índices de evacuación parcial que presentaron los juzgados de descongestión de las distintas especialidades mostraban índices de evacuación parcial altos, pero con variaciones significativas entre ellas, lo cual resulta consistente con la afirmación que sostiene que no son las características particulares de los juzgados de descongestión lo que explica la variación en la productividad de la jurisdicción ordinaria. Esta diferencia en los indicadores de productividad de los despachos de descongestión entre especialidades sugiere que los factores que explican la mayor productividad judicial en determinado periodo son endémicos a la especialidad civil y no a la creación de cargos de descongestión en general.

Cabe precisar que el IEP no es un indicador ideal para medir la productividad de los juzgados de descongestión debido a la forma en cómo se registran los movimientos de procesos en el SIERJU. Así, buena parte de la carga laboral que recibían los juzgados de descongestión provenían de despachos permanentes a quienes se les había adjudicado, en primer momento, procesos que se encontraban registrados como *ingresos efectivos* en sus respectivos despachos. Al realizar el envío de los procesos a despachos de descongestión, estos traspasos de procesos no quedan registrados como *ingresos efectivos* para evitar la doble contabilidad de ingresos en el sistema. Las decisiones que los juzgados de descongestión proferían, por su parte, sí quedaban registrados como *egresos efectivos*, en tanto daba por terminado una controversia judicial. De esta manera, el alto número de egresos efectivos que registraban los juzgados de descongestión, frente al bajo número de *ingresos efectivos* que se registraban, producían IEP distorsionados con cifras de evacuación parcial del 991.7% para la especialidad civil en 2012 o del 1577.1% para la promiscua en 2013. Cifras que no correspondían a la capacidad real de evacuación de los despachos respecto de la carga real de trabajo para el respectivo periodo.

Igualmente cabe precisar que los altos índices de evacuación parcial presentados por los juzgados de descongestión no reflejan procesos efectivos de desacumulación en la respectiva especialidad, lo que se explica por el sistema de registro de información estadística de la Rama Judicial. Así, aun

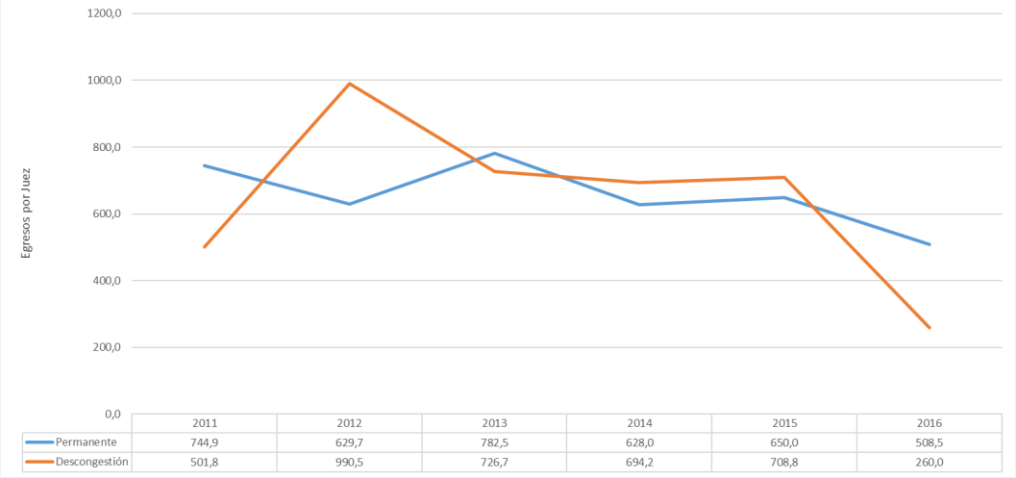
[63] De acuerdo con la información obtenida del SIERJU – Consejo Superior de la Judicatura.

cuando los juzgados de descongestión de todas las especialidades reportaron índices de descongestión, únicamente la especialidad civil presentó una desacumulación efectiva mantenida en el tiempo durante los primeros tres años del periodo de estudio que implicara una reducción del inventario de los despachos de la especialidad. Sobre este punto, cabe mencionar que la remisión de procesos a juzgados de descongestión, según informaron las personas consultadas para este estudio, generaba un desgaste por parte del despacho que recibía, que debía estudiar un alto volumen de procesos nuevos, registrarlos en el sistema, verificar los expedientes, etc., al igual que para el despacho que hacía la remisión, que debía realizar la revisión de los procesos a enviar, su estado y descargar el proceso del sistema.

Ahora bien, mientras los ingresos efectivos reportados por los juzgados civiles permanentes no muestran una gran variación en el periodo de estudio, los ingresos efectivos reportados por los juzgados civiles de descongestión pasaron de 80,7 ingresos efectivos por juzgado en 2011 a 616,3 ingresos promedio por juzgado de descongestión en 2016. Esta alta variación en el registro de ingresos, que representa el denominador de la fórmula por medio de la cual se calcula el IEP, explica la alta variabilidad del IEP reportado por los juzgados civiles de descongestión. Sin embargo, cuando la productividad de ambos juzgados (descongestión y permanentes) es medida a partir del número de egresos efectivos por juez – EJ-, la diferencia de productividad entre estos es menos marcada.

En este punto debe resaltarse, entonces, las diferencias en productividad entre los juzgados civiles de descongestión y los permanentes. Si bien el índice de evacuación parcial de los juzgados civiles de descongestión resulta significativamente más alto que sus contrapartes permanentes, el número de egresos efectivos por juez en la especialidad civil no muestra diferencias tan marcadas, como se evidencia en las siguientes gráficas.

Gráfica 19. Egresos por juez en la especialidad civil



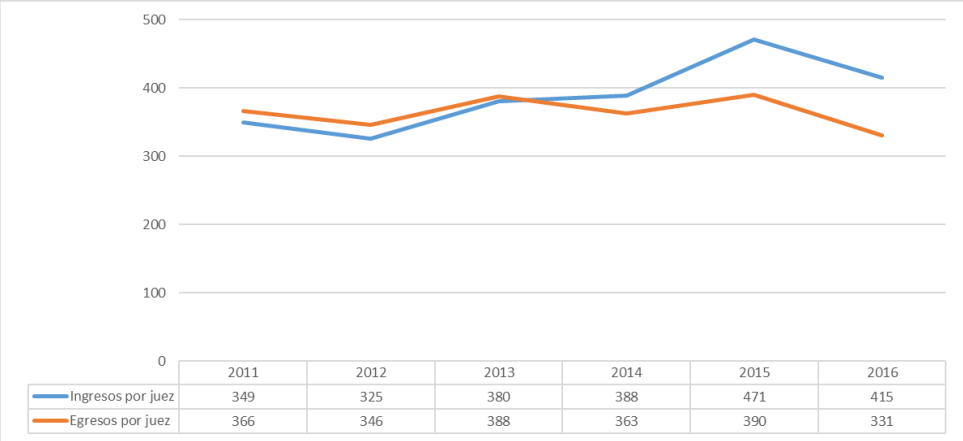
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU. Cálculos CEJ.

Aunque se presentaron diferencias importantes en la productividad de los despachos de descongestión y los despachos permanentes para algunos años, dichas diferencias no permiten concluir que los juzgados de descongestión sean por regla general más eficientes. En efecto, en promedio los egresos por juez de los juzgados civiles de descongestión para el periodo de estudio fueron de 647 egresos efectivos por juzgado por año, ligeramente inferior al presentado por los

juzgados permanentes de la especialidad civil que fue de 657,3. La productividad de los juzgados de descongestión medida a partir del número de egresos promedio por juzgado fue inferior en todas las especialidades, salvo en la especialidad promiscua. Se puede concluir, entonces, que las características propias de los juzgados de descongestión no generan una mayor productividad en relación con el número de egresos efectivos por juzgado en comparación con los juzgados permanentes.

En ese sentido, la productividad de la jurisdicción medida a partir del promedio de egresos efectivos por juez se mantuvo más o menos estable durante el periodo de estudio, con un promedio de 390.1 egresos efectivos por juez por año y con leves fluctuaciones frente al mismo, con una diferencia de 32 egresos efectivos entre el promedio y el año de menor productividad (2016) y de 59 egresos frente al año de mayor productividad (2015). Los ingresos efectivos por juez, por su parte, presentaron mayores fluctuaciones; 145.3 ingresos efectivos entre el promedio y el año con mayor demanda (2015) y de 62.8 frente al año con menor demanda (2013).

Gráfica 20. Ingresos y egresos por juez, jurisdicción ordinaria.



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos por juez	349	325	380	388	471	415
Egresos por juez	366	346	388	363	390	331

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU. Cálculos CEJ.

Así, la curva de mayor descongestión, representada por el IEP superior a un 100% que se presentó durante los años 2011 a 2013, y la posterior congestión con un IEP inferior al 100% para el periodo siguiente responde en mayor medida a cambios en la demanda de justicia promedio, más que a la productividad judicial promedio medida a partir de egresos efectivos por juez. Si bien el índice de evacuación parcial resulta un indicador relevante para determinar la efectividad de las políticas de descongestión, su alta sensibilidad a la demanda lo hace un indicador deficiente para determinar los cambios en productividad neta de la Rama Judicial.

Estos cambios en la demanda a lo largo del periodo estudiado no son, necesariamente, factores exógenos a la administración de la Rama Judicial, sino que pueden responder a dinámicas propias de la oferta de justicia. Así, los dos incrementos proporcionalmente más altos en relación con el año inmediatamente anterior corresponden al incremento de la demanda presentado en 2013 y 2015, con aumentos de 13% y 21% respectivamente. Estos corresponden con los años inmediatamente

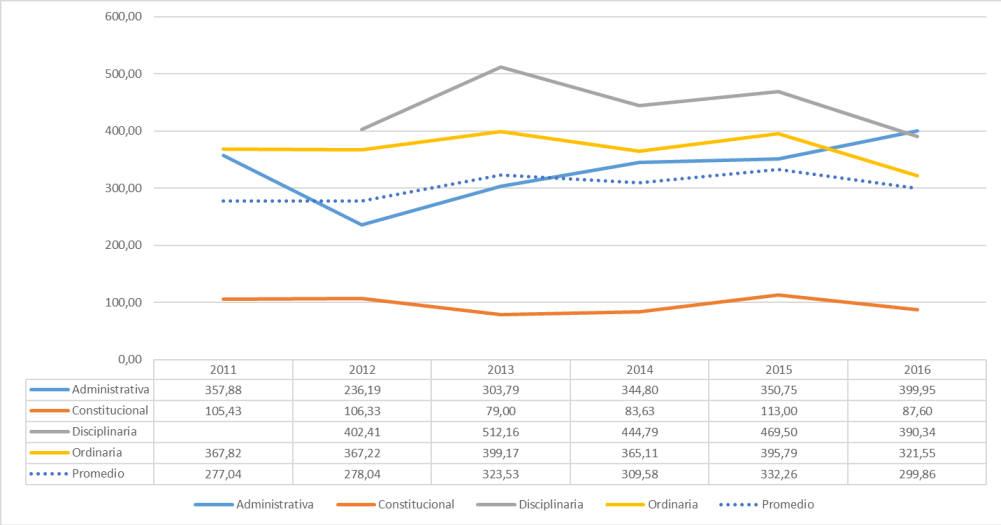
posteriores a los dos paros judiciales más representativos del periodo. En octubre de 2012 se presentó el paro judicial que buscaba la nivelación salarial de los funcionarios judiciales y que tuvo una duración de 42 días hábiles, generando la no realización de cerca de 168.000 actuaciones judiciales[64]. Por su parte, el paro judicial de 2014, que inició también en octubre, contó con una duración de 73 días y condujo al aplazamiento de 26.621 audiencias y mora en 137.821 procesos[65]. En estos casos no resulta sorprendente que buena parte de los usuarios del sistema judicial que no pudieron acceder a la oferta durante los periodos de paro judicial, acudieran al sistema una vez se reiniciaron las actividades y que la demanda de justicia represada en el periodo de paro se tradujera en incrementos significativos de la demanda para los años inmediatamente posteriores.

Ahora bien, una vez establecido que resulta un mejor indicador de productividad bruta el número de egresos promedio por juez para medir la variabilidad en el rendimiento promedio de los despachos, de manera independiente al incremento en la demanda, vale la pena analizar el comportamiento de este con mayor detenimiento. El promedio de egresos efectivos por juez para las distintas jurisdicciones presenta un panorama de productividad distinto al presentado por el indicador IEP, como se muestra en la siguiente gráfica.

[64] Al respecto, Consejo Superior de la Judicatura, Comunicado de Prensa 2 de enero de 2013, disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/portal/sobre-la-rama/normatividad/leyes;jsessionid=46D960215375B8C64391AE3B401B3536.worker5?p_p_auth=SzcH1l5r&p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=9421951&_101_type=content&_101_urlTitle=impacto-del-paro-judicial&redirect=https%3A%2F%2Fwww.ramajudicial.gov.co%2Fportal%2Finicio%3Bjsessionid%3D46D960215375B8C64391AE3B401B3536.worker5%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_assetCategoryTitles%3D01%2B-%2BEnero%26_3_advancedSearch%3Dfalse%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Dkactus%26_3_delta%3D20%26_3_resetCur%3Dfalse%26_3_cur%3D1%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_format%3D%26_3_andOperator%3Dtrue

[65] Al respecto, El Tiempo, archivo, disponible en: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15094182

Gráfica 21. Egresos por juez por jurisdicción incluidos Altas Cortes y Tribunales



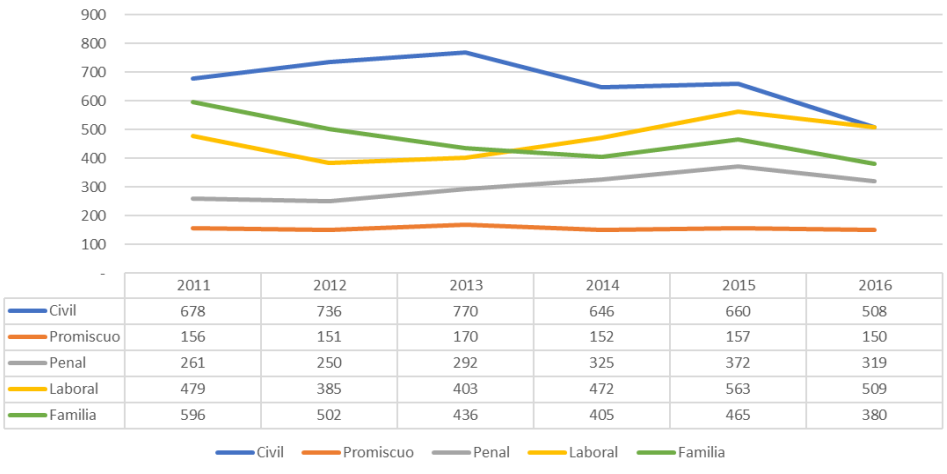
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administrativa	357,88	236,19	303,79	344,80	350,75	399,95
Constitucional	105,43	106,33	79,00	83,63	113,00	87,60
Disciplinaria		402,41	512,16	444,79	469,50	390,34
Ordinaria	367,82	367,22	399,17	365,11	395,79	321,55
Promedio	277,04	278,04	323,53	309,58	332,26	299,86

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU. Cálculos CEJ.

Los mejores indicadores de productividad para la Rama Judicial se presentaron entre los años 2013 a 2015 los cuales corresponden, igualmente, a los años de mayor productividad de la jurisdicción ordinaria. Para lograr una mejor descripción de la productividad de la Rama en el periodo de estudio, entonces, se requiere analizar con mayor detalle la jurisdicción ordinaria.

La especialidad civil sigue mostrando la mayor productividad frente a las demás especialidades y la mayor variabilidad entre distintos años, llegando a una diferencia de 159 egresos efectivos entre el promedio y el año de menor productividad (2016) y de 103 egresos frente al año de mayor productividad (2013), como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 22. Evacuaciones por juez por especialidades



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Civil	678	736	770	646	660	508
Promiscuo	156	151	170	152	157	150
Penal	261	250	292	325	372	319
Laboral	479	385	403	472	563	509
Familia	596	502	436	405	465	380

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU. Cálculos CEJ.

Si bien la productividad neta de la especialidad civil sigue siendo la que presenta la mayor productividad para el periodo de estudio, similar a los resultados del IEP presentados en la gráfica 17, vale la pena hacer un breve análisis de la productividad de las distintas especialidades para el periodo.

Productividad en la especialidad familia.

En cuanto a la productividad que presentó la especialidad familia en el periodo de estudio, la misma tuvo una tendencia decreciente, pasando de 596 egresos por juez en 2011 a 380 egresos por juez en el 2016, con un ligero repunte en el 2015, como se puede evidenciar en la gráfica 22. Esta tendencia puede deberse a cambios normativos introducidos por el Código General del Proceso en 2012 y que afectaron la composición de la demanda de justicia en la especialidad familia.

En ese sentido, la composición de la demanda de justicia en el ámbito del derecho de familia muestra un cambio significativo en el periodo de estudio. En 2011, los procesos de jurisdicción voluntaria representaban casi una cuarta parte de toda la demanda de justicia en la especialidad familia, en tanto sumaban el 24.53% de ingresos efectivos en la especialidad y, consecuentemente, el 23.66% de sus egresos efectivos. A lo largo del periodo la demanda de justicia en la especialidad familia muestra un decrecimiento constante de ingresos efectivos de procesos de jurisdicción voluntaria, llegando a representar en 2016 solo el 15.02% del total de la demanda y 13.21% de sus egresos, una caída cercana a los 10 puntos porcentuales. En tanto los procesos de jurisdicción voluntaria son, por su naturaleza, no contenciosos, una carga de trabajo menos demandante que otros procesos en donde existe una disputa frente al derecho alegado, como sucede con los procesos declarativos o ejecutivos. Como corolario de lo anterior, el IEP de los procesos de jurisdicción voluntaria en los juzgados de familia era superior al de los procesos declarativos y ejecutivos. Estas reducciones en la participación de los procesos de jurisdicción voluntaria pueden explicar la reducción en la producción de la especialidad para el periodo.

Frente a los factores que pudieron influenciar el cambio en la demanda de la especialidad civil, ésta pudo ser una respuesta a los cambios normativos que se presentaron para la época. Así, el Código General del Proceso –CGP-, otorgó competencia a las notarías para adelantar trámites que, en la normatividad anterior, correspondían exclusivamente a los jueces de familia adelantar por medio del proceso de jurisdicción voluntaria. En ese sentido, el artículo 617 autorizó a los notarios adelantar, entre otros asuntos, la cancelación y sustitución voluntaria del patrimonio de familia inembargable[66], la autorización de enajenación de bienes de incapaces (sic)[67] y la declaración de ausencia[68], procesos que por su naturaleza se tramitaban como procesos de jurisdicción voluntaria ante juzgados de familia. La competencia que adquirieron los notarios frente a procesos que

[66] El Artículo 5, literal f del Decreto 2272 de 1989, establecía la competencia en única instancia del procedimiento de designación del curador ad hoc para la cancelación del patrimonio inembargable en los jueces de familia; mientras que el Artículo 10º de la Ley 285 de 1996 establecía que para la constitución, modificación o levantamiento judicial de la afectación a vivienda familiar serían competentes los jueces de familia del lugar de ubicación del inmueble.

[67] El artículo 649 del Código de Procedimiento Civil establecía que dicha autorización se tramitaba por medio del proceso de jurisdicción voluntaria de competencia en única instancia de los jueces de familia.

[68] El artículo 649 del Código de Procedimiento Civil establecía que se sujetaría al procedimiento de jurisdicción voluntaria ante los juzgados de familia, entre otros, la declaración de ausencia.

antiguamente podían conocer, exclusivamente, juzgados de familia por medio de proceso de jurisdicción voluntaria puede explicar los cambios en la demanda de este proceso para el periodo.

Productividad en la especialidad penal.

En la especialidad penal se observa un crecimiento de los EJ entre los años 2013 y 2015. Aunque son múltiples los factores que pudieron incidir en esta tendencia, uno relevante es el repunte que tuvieron los preacuerdos entre los procesados y la Fiscalía. Esta fue la alternativa que tuvo el sistema penal acusatorio para adaptarse al impacto de la Ley 1453 de junio de 2011, que redujo los beneficios por aceptación de cargos para los casos conocidos en flagrancia. Esto a su vez redujo las sentencias en este tipo de casos -que son los de mayor peso en las sentencias que se producen en el sistema penal- debido a la falta de incentivos para que los procesados aceptaran su responsabilidad de forma temprana.

Sin embargo, a partir de 2013 esta pérdida de capacidad de evacuación comenzó a recuperarse gracias al incremento de los preacuerdos, a través de los cuales también se podía obtener una sentencia sin agotar todas las etapas del proceso, pero en la que no se encontraban restringidos los beneficios punitivos que se impusieron a la aceptación unilateral de cargos.

Lo anterior puede observarse al complementar las estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura con los datos que aporta la Fiscalía General de la Nación. Según esta entidad, las sentencias por preacuerdos pasaron del 12% al 34% entre 2011 y 2015, mientras que las sentencias por aceptación de cargos cayeron del 70% del 38%.

Luego de este repunte, los egresos volvieron a disminuir en un 16%. Aunque no se identifica un hecho específico que pueda explicar este cambio, sí es pertinente mencionar que la oralidad en el sistema penal acusatorio ha contado con enormes deficiencias desde el inicio de su implementación. Estas se han manifestado en la suspensión y aplazamiento de audiencias, con las que se dificulta que los procesos en los que no existe aceptación de cargos o preacuerdos puedan ser evacuados en los términos previstos en la ley.

Productividad en la especialidad laboral.

En la especialidad laboral, en el año 2007 fue aprobada la Ley 1149 que reformó el Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social. Esta redujo de cuatro a dos el número de audiencias en primera instancia, reforzó[69] la oralidad en el proceso y otorgó herramientas orientadas a la eficiencia, entre ellas, el deber del juez de determinar el tiempo de intervención de las partes en la audiencia, la prohibición de que estas sean suspendidas, la obligación de dictar el sentido del fallo inmediatamente se termine la segunda audiencia o luego de un receso de una hora y la posibilidad de restringir el número de testimonios y de hacer comparecer a las partes, so pena de que su inasistencia se tenga como un indicio grave en su contra. Aunque estos cambios lograron en un primer momento mejorar la agilidad en el trámite de los procesos laborales en primera instancia,

[69] La oralidad en la especialidad se encontraba prevista en la legislación desde 1948, sin embargo, esta no fue efectivamente implementada y muchas actuaciones se realizaban sin presencia del juez, sin que eso generara algún vicio en el proceso.

algunos expertos sugieren que este impacto se ha venido perdiendo con el tiempo[70]. Esta percepción se corrobora con las cifras analizadas para este estudio, pues se encuentra que el IEP en esta especialidad se redujo en más de 20 en los últimos años. De otra parte, si bien el egreso por juez no tuvo una tendencia estable, pues decreció en 2012 y 2015 y aumentó entre 2012 y 2015; la participación de los procesos ordinarios en los egresos de la especialidad laboral sí mostró un decrecimiento permanente en los últimos años, pasando de un 55,38% a un 39,95% entre 2011 y 2016, lo que representa una reducción de 15,4 puntos porcentuales. En contraste, la participación de los egresos por tutela tuvo una tendencia creciente, pasando del 23,35% a 34,22% de los egresos. En ninguno de estos dos procesos hubo una variación significativa en los ingresos, por lo que la pérdida de productividad en los ordinarios se compensó con una mayor evacuación de tutelas.

Las razones que se adjudican a la reducción de la productividad tienen que ver con la oralidad, que obliga al juez a estar presente en todas las audiencias, en contraste con un sistema escrito o mixto, en el que algunas de las actuaciones de impulso del proceso pueden ser realizadas por el personal de apoyo del despacho. Aunque la inmediación del juez era justamente uno de los objetivos que se perseguía con la reforma, a medida que avanzó su implementación[71], los jueces tuvieron que distribuir su agenda de audiencias en un mayor número de casos, asumiendo directamente algunas actuaciones que antes podían ser adelantadas por los empleados del despacho.

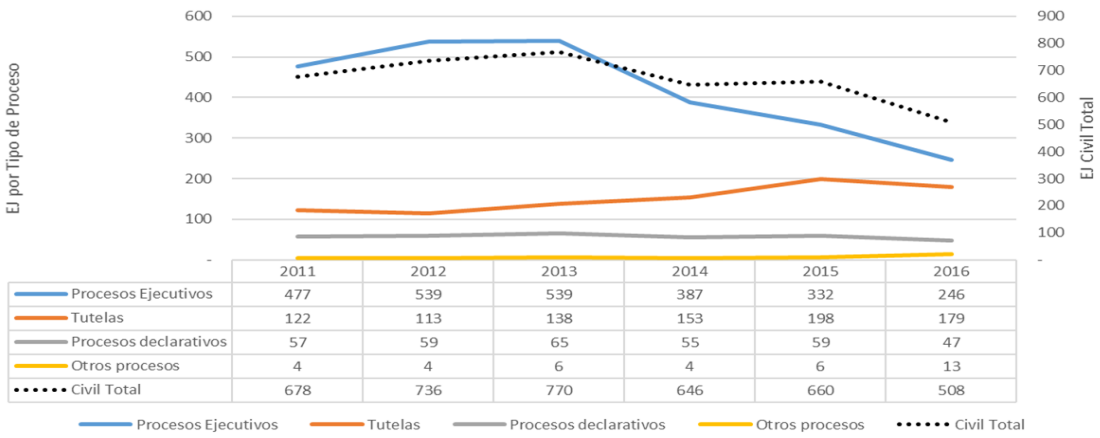
Productividad de la especialidad civil.

Al revisar los egresos de la especialidad civil por el tipo de proceso, se puede evidenciar que los años de mayor productividad de la especialidad, comprendidos entre los años 2011 a 2013, fueron los años en donde se presentó el mayor número de egresos de procesos ejecutivos. Durante este periodo, los procesos ejecutivos representaron entre el 70 y el 73 por ciento de todos los egresos en la especialidad. A partir del 2014, la proporción de egresos efectivos como resultado de procesos ejecutivos bajó hasta el 53% de los egresos en la especialidad. Este decrecimiento en el número de egresos provenientes de procesos ejecutivos entre 2014 a 2016 corresponde con el decrecimiento de la productividad general de la especialidad, pese a que en ese mismo periodo aumenta igualmente el número y la proporción de egresos derivados de procesos de tutela, como se muestra en la siguiente gráfica.

[70] Instituto Colombiano de Derecho Procesal. La Ley 1149 de 2007 a 10 años de su entrada en vigencia: efecto y preocupaciones. Disponible en: https://www.icdp.org.co/actividades/todosLosForosICDP.html#

[71] De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 1149 de 2007, los casos que ya estaban en curso se seguirían tramitando por el sistema anterior, lo que significa que el nuevo proceso, con oralidad reforzada, aplicaría a las nuevas demandas presentadas.

Gráfica 19. Egresos por juez



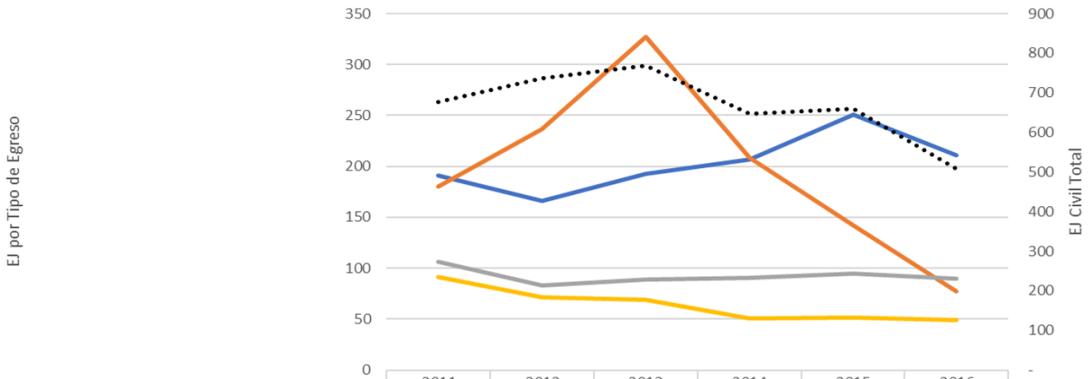
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Procesos Ejecutivos	477	539	539	387	332	246
Tutelas	122	113	138	153	198	179
Procesos declarativos	57	59	65	55	59	47
Otros procesos	4	4	6	4	6	13
Civil Total	678	736	770	646	660	508

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU. Cálculos CEJ.

Estos resultados, a primera vista, pueden parecer contraintuitivos cuando se contrastan con los ingresos efectivos por tipo de proceso para la especialidad. Durante el periodo 2011 a 2016 el número de ingresos de procesos ejecutivos por juez se mantuvo más o menos estable, mientras que los ingresos por procesos de tutela por juez empiezan a incrementar a partir del 2013. Los procesos de tutela tienen un tiempo de resolución muy corto, el cual no puede superar en primera instancia 10 días hábiles y en segunda instancia 20 días hábiles[72] y que es cumplido por los jueces de manera estricta. Los procesos ejecutivos, por su parte, cuentan actualmente con un término normativo máximo de hasta un año para su resolución a partir de la expedición del Código General del Proceso y un término normativo de aproximadamente 158 días hábiles entre la radicación de la demanda y la decisión de primera instancia bajo el Código de Procedimiento Civil[73], vigente aún durante algunos años del periodo de estudio. A partir de una muestra de procesos terminados en 2013, se calculó que el promedio de duración de un proceso ejecutivo en primera instancia en Colombia era de 484 días corrientes[74]. Así, un flujo de ingresos por procesos ejecutivos constante, sumado a un aumento en los ingresos de procesos de tutela debería resultar en una mayor productividad por juzgado, esto debido a que la simplicidad y velocidad del trámite de tutela incide positivamente en los egresos del despacho. Sin embargo, el número de egresos efectivos por juez en procesos ejecutivos empieza a decrecer a partir del 2013. La menor productividad en términos de menores egresos por juez en procesos ejecutivos son los que generan la caída en los índices de productividad de la especialidad civil en 2013. Para entender este decrecimiento en la productividad se requiere analizar el tipo de egreso o salida que estaban reportando los juzgados civiles en el periodo, los cuales se presentan en la siguiente gráfica.

[72] Decreto 2591 de 1991, artículos 29 y 32.
[73] Consejo Superior de la Judicatura y Corporación Excelencia en la Justicia, Resultados del Estudio de Tiempos Procesales Tomo I, disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/estudios-de-tiempos-y-costos-procesales
[74] Ibídem.

Gráfica 20. EJ por tipo de egreso-especialidad civil



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Egresos por Sentencias	191	166	193	207	251	211
Egresos por Desistimiento	180	237	327	208	142	77
Egresos por Autos - Ordena seguir adelante la ejecución	106	83	89	90	95	90
Egresos por Auto - Pago	91	72	69	50	51	49
EJ Civil	678	736	770	646	660	508

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU. Cálculos CEJ.

El tipo de egreso, es decir, el tipo de salida que presentaron los procesos en la especialidad civil permite entender las diferencias en su productividad. Así, los egresos por sentencias están compuestos en su mayoría por decisiones de tutela y por declarativos, esto si se tiene en cuenta que la suma de salidas totales por sentencias es muy similar a las salidas que se tienen en estos dos tipos de procesos. Los procesos ejecutivos, por su parte, pueden presentar distintos tipos de terminación que se registran como egresos efectivos. Los procesos ejecutivos son aquellos procesos por medio del cual la parte demandante solicita se ejecute una obligación expresa clara y exigible que conste en un documento emitido por el deudor o en una sentencia[75]. Los tipos de egreso efectivo que se registran con mayor prevalencia en el SIERJU para los procesos ejecutivos son: (i) el auto que ordena seguir adelante la ejecución, por medio del cual se continúa el proceso de ejecución de la obligación contenida en el título ejecutivo; (ii) el auto de pago, por medio del cual se reconoce el pago de la obligación contenida en el título ejecutivo; y (iii) el desistimiento. Los egresos por autos que ordenan seguir adelante con la ejecución, que constituyen una de las principales salidas, se mantuvieron más o menos estables a lo largo del periodo, mientras que los egresos por desistimiento decrecieron sustancialmente. Esto explica en buena medida el comportamiento de la curva de productividad de la especialidad, y en particular el pico de productividad que presentó en 2013, en donde los egresos por desistimiento concentraron el 43% de todos los egresos de la especialidad.

La prevalencia del desistimiento como egreso efectivo en la especialidad civil no responde a un hecho aislado, sino que es el resultado de la política de descongestión que marca el periodo de análisis. Así, la figura del desistimiento se presenta en dos escenarios; el desistimiento que se presenta por la renuncia que hace el demandante de las pretensiones de este en la demanda[76], y el

[75] Código General del Proceso, artículo 422.
[76] Código General del Proceso, artículo 314.

desistimiento tácito que es aplicado directamente por el juez o jueza cuando, por falta de actuación de la parte interesada, el proceso o actuación permanezca inactiva por un plazo determinado[77]. En el periodo de análisis, el tipo de desistimiento que prevaleció durante los años 2011 a 2013 correspondió, principalmente, a la aplicación del desistimiento tácito, que representó el 90,74% del total de desistimientos en dicho periodo. Ahora bien, la figura del desistimiento tácito existía en la normatividad procesal civil con anterioridad a la expedición del Código General del Proceso –CGP- en 2012. Sin embargo, este previó, en el marco de la política de descongestión del periodo, la obligación en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura de disponer las acciones necesarias para que los expedientes de procesos o asuntos en los que no se hubieren producido actuaciones en los últimos dos años anteriores a la promulgación del código, se excluyeran del inventario de procesos en trámite, procesos o asuntos que no podían ser considerados para efectos de análisis carga de trabajo o congestión judicial[78]. A raíz de ello, el Consejo Superior de la Judicatura profirió un acuerdo en agosto de 2013, en el cual se adoptaban medidas para la aplicación del desistimiento tácito. Una de las políticas contenidas en el acuerdo consistió en ordenar a todos los despachos judiciales del país con competencia sobre asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios, entre el 11 de septiembre y el 18 de octubre de 2013, identificaran los procesos susceptibles de aplicación del desistimiento tácito y, posteriormente, profirieran los autos decretando el desistimiento tácito donde hubiere lugar[79].

En este punto vale la pena hacer una serie de aclaraciones frente a la política de descongestión por medio de la aplicación del desistimiento tácito y frente al registro de egreso en los procesos ejecutivos. La política de aplicación masiva del desistimiento tácito que marcó los altos índices de productividad en la especialidad civil se generó en el marco de una política de descongestión judicial que incluyó, entre otras, la creación de juzgados civiles de descongestión por medio del acuerdo PSAA13-9962. Esta política de descongestión requería, por un lado, destinar tiempo a la identificación de los procesos susceptibles a la aplicación del desistimiento tácito, al tiempo que generaba un desgaste por parte del despacho frente al trámite de traslado de expedientes a los juzgados que fueron creados bajo la política de descongestión[80]. Lo anterior supone, entonces, que, si bien se presentó un incremento en el promedio de egresos por juez como resultado de la aplicación de estas políticas de descongestión, dichos egresos respondieron a la depuración del inventario judicial de aquellos procesos que se encontraban inactivos y que requería destinar tiempo de resolución de controversias vigentes y activas para atender los requerimientos de las políticas de descongestión, lo que puede explicar la tendencia decreciente de egresos en procesos ejecutivos con posterioridad al 2013, en tanto se puede suponer responden a los procesos ejecutivos activos que requerían decisiones de fondo y cuya productividad se pudo ver afectada por la necesidad de atender los requerimientos de las políticas de descongestión.

Un segundo punto de aclaración relevante consiste en el registro de egreso de los procesos ejecutivos. Así, en los procesos ejecutivos el auto que ordena seguir adelante con la ejecución, que

[77] Código General del Proceso, artículo 317.
[78] Código General del Proceso, artículo 627, numeral 3º.
[79] Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. PSAA13-9979 (agosto 30 de 2013), artículo 1º, literales a y b, y artículo 2º.
[80] Al respecto, Ricardo Andrés Ricardo Ezqueda, *La política de descongestión judicial 2009-2014, un costoso e ineficiente esfuerzo*, Rev. Derecho público No. 36 enero-junio de 2016.

se entiende como el egreso efectivo, no implica la terminación de las actuaciones judiciales, las cuales se pueden requerir en la etapa de ejecución posterior al auto que ordena seguir adelante con la ejecución y que puede durar en promedio 527,3 días[81]. Esta etapa es un cuello de botella importante en los procesos ejecutivos, razón por la cual desde la Rama Judicial se han implementado modelos de gestión orientados a su especialización y en las entidades bancarias se han incentivado los acuerdos de pago con los deudores como forma de terminación de los procesos ejecutivos[82].

Finalmente, cabe mencionar que el nuevo Código General del Proceso incluyó otros cambios pertinentes, como la simplificación de trámites y la introducción de varios instrumentos[83] para lograr una mayor eficiencia en la justicia civil, comercial, familia y agraria. Sin embargo, su vigencia completa comenzó en 2016[84], por lo que este estudio no alcanza a capturar los resultados que se han logrado hasta la fecha. Con todo, la percepción de algunos expertos consultados para este estudio coincide en que esta legislación ha sido positiva para la celeridad de la justicia, esto pese a las dificultades que se han tenido para contar con las condiciones de infraestructura y tecnología que demanda la implementación de la oralidad.

5. Eficiencia

El modelo realizado en este apartado intenta presentar algunos determinantes que pueden afectar la eficiencia judicial, tomando como referencia el realizado por Fedesarrollo. Se tuvieron en cuenta tres indicadores de productividad: (i) el Índice de Evacuación Parcial – IEP-, sin tutelas; (ii) el Índice de Evacuación Total –IET-, sin tutelas; y (iii) el promedio de egresos por juez –EJ-. Tanto el IEP, el IET como el EJ calculados para el modelo excluyeron las tutelas para controlar por la proporción de las mismas, a través de la variable de *proporción de tutelas sobre ingresos*. Esto debido a que el IEP de tutelas, por su naturaleza, se acerca al 100% y esto puede distorsionar la productividad medida a partir del IEP de los juzgados. Igualmente, en tanto el IEP de tutelas es cercano al 100%, y los tiempos de respuesta de dichos procesos son ampliamente respetados por los juzgados, su participación en el inventario de procesos es prácticamente nula.

Los indicadores de productividad se definieron como variables dependientes, al tiempo que se incluyeron un grupo de variables explicativas. Para la construcción de estas variables se utilizaron

[81] Consejo Superior de la Judicatura y Corporación Excelencia en la Justicia, Resultados del Estudio de Tiempos Procesales Tomo I, disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/estudios-de-tiempos-y-costos-procesales

[82] Asobancaria. Efectividad de la cobranza judicial. (2017). P.5. Disponible en: http://marketing.asobancaria.com/hubfs/Asobancaria%20Eventos/Asobancaria%20-%20Semanas-Economicas/1106.pdf.

[83] Por ejemplo, se consagran consecuencias para el abandono de los procesos, se amplía la presunción de autenticidad a toda prueba documental, se reducen las causales de nulidad, se consagran medidas de saneamiento, evitando que se profieran sentencias inhibitorias, se faculta al juez para verificar la autenticidad de las excusas de inasistencia a las audiencias, la cancelación y reposición de títulos deja de requerir trámite judicial, entre otras medidas. El nuevo Código también introduce el término de un año para decidir sobre los procesos en primera o única instancia y de seis meses para resolver en segunda instancia.

[84] El Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), en su artículo 625, estableció un régimen de transición por fases, por los que algunas disposiciones comenzaron a entrar en vigencia antes de esta fecha.

tres fuentes principales; (i) el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial –SIERJU-; (ii) el repositorio de datos del Departamento Nacional de Planeación –DNP-; y (iii) el repositorio de datos del panel municipal del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE-, de la Universidad de los Andes para los años 2011 a 2016.

En la medida en que los indicadores de productividad fueron utilizados a lo largo del presente estudio y desarrollados en detalle en el acápite de metodología, en este capítulo no se volverá a abordar los pormenores de su construcción ni los motivos de su selección, en tanto ambos han sido previamente explicados. Frente a las distintas variables explicativas, su motivación y descripción se explican a continuación:

Jueces por cada 100.000 habitantes: La oferta judicial, calculada a partir del número de jueces por cada 100.000 habitantes, ha sido identificada en la literatura como un elemento importante en la eficiencia judicial, en tanto tiene un impacto directo en el acceso a la justicia formal. Aunque la oferta judicial tiende a ser menos relevante para la eficiencia que factores como la gerencia judicial[85], la carencia de jueces es un argumento comúnmente esgrimido para explicar la demora en los procesos y, consecuentemente, la ineficiencia del aparato judicial[86]. Para calcular la variable de jueces por cada 100.000 habitantes se tuvieron en cuenta el número de jueces que reportaron movimiento de procesos para cada municipio que comprende cada circuito judicial al SIERJU, y la población agregada de los municipios que comprendían el respectivo circuito judicial para cada año del periodo de estudio.

Proporción de jueces de descongestión sobre el total de jueces: La proporción de jueces de descongestión se incluyó como variable de control, teniendo en cuenta que la creación de cargos de descongestión se produjo con la finalidad de desacumular los procesos en inventario. Para calcular la variable se utilizó el número de juzgados de descongestión que reportaron movimientos de procesos el SIERJU en el respectivo circuito judicial sobre el total de jueces de los distintos municipios que comprenden dicho circuito judicial.

Porcentaje de tutelas: Esta variable se incluyó en tanto algunos autores sugieren que la presencia de acciones de tutela representa un "costo de oportunidad" para los despachos. Esto debido a que la prelación con la que cuenta esta acción obliga a desatender el resto de la carga de trabajo asignada a los juzgados[87]. Argumentos similares han sido esgrimidos en estudios sobre eficiencia judicial en España, donde el recurso de amparo genera los mismos efectos negativos en la eficiencia del sistema de justicia[88].

---

[85] Maria Dakolias, *Court Performance Around the World: A Comparative Perspective*, Yale Human Rights and Development Law Journal, Vol. 2, Issue 1, pp. 87-142, disponible en: https://digitalcommons.law.yale.edu/yhrdlj/vol2/iss1/2; y International Commission of Jurist, *Serbia's Judges and Prosecutors: The Long Road to Independent Self-Governance – A Mission Report*, (2016), disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/SRB/INT_CCPR_ICO_SRB_23561_E.pdf

[86] John Goerd, Chris Lomvardias, Geoff Gallas & Barry Mahoney, *Examining Court Delay, The Pace of Litigation in 26 Urban Trial Courts, 1987*, National Center for State Courts, (1989). Disponible en: https://ncsc.contentdm.oclc.org/digital/collection/ctadmin/id/11/

[87] Fernando Castillo Cadena, *La incidencia de la acción de tutela en la implementación de las políticas públicas*, Vniversitas, 2009, pp. 35-54.

[88] Manuel Aragón Reyes, *Problemas del recurso de amparo*, Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid, 2003, pp. 53-74.

Carga laboral: La carga laboral por juez es, igualmente, una variable utilizada en los estudios sobre eficiencia en el sistema judicial por distintos autores, en tanto una mayor carga laboral supone menor capacidad de respuesta por parte de los despachos generando ineficiencia en el sistema[89]. Para calcular el efecto de la carga laboral se construyeron dos variables: (i) los ingresos efectivos por juez del año respectivo y (ii) el inventario inicial para el mismo año.

Densidad Poblacional: Esta variable se tuvo en cuenta por su relación entre el crecimiento de la población y el aumento de las tasas de litigiosidad. Como se señala en algunos estudios, la población está relacionada con el número potencial de disputas en una determinada área.[90]

Cobertura de servicios públicos: La construcción de esta variable fue con el fin de tener un proxy de pobreza. Esta ha sido identificada como una barrera de acceso a la justicia dados los costos que se deben asumir para hacer algún tipo de reclamación procesal. Así algunos autores sugieren que, a mayores tasas de pobreza, mayor será la población que no podrá acceder al sistema judicial generando menor demanda para el sistema[91]. Por otra parte, algunos autores sugieren una relación negativa entre pobreza y eficiencia judicial, según la cual, a mayor pobreza, mayores índices de corrupción y, por ende, menor inversión en justicia o mayor cooptación de la justicia local, conduciendo a menores índices de productividad y eficiencia[92].

Criminalidad: Para la elaboración de esta variable se tuvo en cuenta el número de homicidios por cada 100.000 habitantes, correlacionada con mayor demanda de justicia formal, ya que el número de casos en los despachos judiciales puede estar influenciado por los diferentes niveles de criminalidad[93].

Para realizar los modelos se tomó como variable explicativa el IEP, el IET y el EJ utilizando la metodología de Arellano y Bond (1991), que tiene en cuenta el rezago de la variable dependiente usando para su estimación el método generalizado de momentos. Este método fue utilizado porque se observó una alta correlación entre el comportamiento del periodo anterior y la eficiencia del periodo en curso. Para las tres estimaciones la interpretación de los signos de los coeficientes sería la siguiente:

IEP -> $\beta > 0$, Si el valor del parámetro estimado es mayor a cero entonces un aumento en la variable está correlacionado con una mayor eficiencia, dejando todas las demás variables constates, ya que el sistema judicial tiene mayor capacidad para reaccionar a la demanda de justicia.

---

[89] Maria Dakolias, *Court Performance Around the World: A Comparative Perspective*, Yale Human Rights and Development Law Journal, Vol. 2, Issue 1, pp. 87-142, disponible en: https://digitalcommons.law.yale.edu/yhrdlj/vol2/iss1/2

[90] Giuliana Palumbo, Giulia Giupponi, Luca Nunziata & Juan Mora-Sanguinetti; Judicial Performance and its determinants: a cross-country perspective, OECD publishing, No. 5, 2013, disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k44x00md5g8-en.pdf?expires=1548285380&id=id&accname=guest&checksum=37EB999FD5F24E880A5A927718309282

[91] Jaramillo, M. L. (2008). La congestión y la mora judicial: el juez, ¿su único responsable? Facultad de derecho y ciencias políticas, 38(109), 385 - 419.

[92] Beer, C. C. (2006). Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States. Latin America Politics and Society, 48(3), 33 - 61.

[93] Stefan Voigt, Determinants of judicial efficiency: a survey, European Journal of Law Economics (2016) Vol. 42, Issue 2, pp 183 – 203.

IET -> β > 0, Si el valor del parámetro estimado es mayor a cero entonces un aumento en la variable está correlacionado con una mayor eficiencia, dejando todas las demás variables constates, ya que el sistema judicial tiene mayor capacidad para reaccionar tanto a la demanda de justicia, como para desacumular sus inventarios.

EJ -> β > 0, Si el valor del parámetro estimado es mayor a cero entonces un aumento en la variable está correlacionado con una mayor eficiencia, dejando todas las demás variables constates, porque mejora la productividad de cada juez, en donde cada juez puede solucionar un número mayor de procesos.

Los resultados de ambos modelos se presentan a continuación:

	Log (IEP)		**Log (IET)**		**Log (EJ)**	
	Coeficiente	(t)	Coeficiente	(t)	Coeficiente	(t)
Log (IEP t-1)	0.139***	(3.21)				
Log (IET t-1)			0.657***	(2.92)		
Log (EJ t-1)					0.240**	(2.37)
Densidad Poblacional	-0.0000555***	(-4.53)	-0.0000603***	(-3.71)	-0.00120***	(-3.88)
Jueces por cada 100.000 habitantes	0.0379*	(1.92)	0.107***	(3.49)	-0.289***	(-3.27)
Homicidios por cada 100.000 habitantes	-0.0334***	(-2.84)	-0.0542***	(-3.59)	-0.148***	(-4.63)
jueces de descongestión (% total de los jueces)	1.132***	(7.39)	1.177***	(4.94)	3.731***	(4.64)
Tutela (porcentaje ingresos)	0.121***	(6.39)	0.0418	(1.47)	-0.113***	(-3.92)
Presupuesto destinado a inversión precios constantes 2017	0.127***	(9.19)	0.128***	(6.80)	0.129***	(7.75)
Presupuesto destinado a inversión (t-1) precios constantes 2017	-0.103***	(-7.94)	-0.163***	(-7.76)	-0.136***	(-8.25)
Índice de cobertura de servicios públicos	0.00197	(0.06)	-0.0627	(-1.27)	-0.105**	(-2.41)
Ingresos por juez	-0.237***	(-10.38)	0.168***	(3.46)	0.835***	(8.79)
Inventario inicial por juez	0.159***	(11.34)	-0.0714	(-0.83)	0.193***	(9.30)

*p < 0,1; **p<0,05; ***p<0,01

El índice de cobertura de servicios públicos mostró una incidencia negativa en la productividad por juez con resultados estadísticamente significativos. Teniendo en cuenta que el índice de cobertura se calculó entre 0 a 100, de tal manera que, en los circuitos con mayor cobertura de servicios públicos mayor valor tendría la variable, un signo negativo en el modelo implica que a mayor cobertura de servicios públicos menor eficiencia del sistema judicial. Este resultado contradice lo pronosticado por algunos autores quienes sostienen que a mayor pobreza menor desempeño judicial[94]. El modelo de EJ, sin embargo, indica que, a mayor cobertura de servicios, como proxy de menor pobreza, menor eficiencia judicial. Lo anterior se podría explicar en tanto mayor cobertura

[94] Beer, C. C. (2006). Op.Cit. p., 48(3), 33 - 61.

de servicios se relaciona con mayor desarrollo y, por ello mismo, mayor potencial de conflictividad en tanto se podría asumir que hay mercados más complejos y presencia de más actores (incluyendo empresas y personas jurídicas) que aumentaría la demanda de justicia y la conflictividad. Adicionalmente, esto está acorde con los autores que identifican en la pobreza una barrera de acceso que reduce la demanda del sistema de justicia[95].

Por otra parte, como se esperaba, el parámetro de densidad poblacional tiene un efecto negativo en la eficiencia de la Rama Judicial en los modelos de eficiencia y productividad, lo que implica que a mayor densidad poblacional hay una mayor demanda del sistema judicial y esto genera mayor congestión, dejando todo lo demás constante. Lo anterior se puede explicar en tanto mayor densidad poblacional implica mayor potencial de conflictividad al generar mayor necesidad de interacción entre la población y, posiblemente, mayor interdependencia.

Al mismo tiempo, aunque una mayor cobertura de la oferta judicial medida como jueces por cada 100.000 habitantes, muestra una relación positiva en la eficiencia para el IEP y el IET, muestra igualmente una relación negativa para el EJ, manteniendo las demás variables constantes. Estos resultados se pueden interpretar mejor a la luz de la distribución de jueces por cada 100.000 habitantes que se relaciona en la gráfica 5, presentada en el acápite del sistema de justicia. Así, como se explicó previamente, los circuitos judiciales con menor población cuentan con una mayor participación de jueces por cada 100.000 habitantes, como resultado de la política de presencia judicial en todos los municipios del país. En ese sentido, los circuitos con menor población cuentan con menores ingresos efectivos y, en esa medida, un buen resultado de productividad en relación con sus ingresos, lo que explicaría la relación positiva del IEP y el IET. Sin embargo, estos juzgados que se ubican en los circuitos y municipios de menor población pueden tener una productividad bruta menor que los juzgados de los circuitos con grandes ciudades, es decir, pueden resolver menos casos o controversias que los juzgados de grandes ciudades, lo que explicaría que el resultado de EJ fuera negativo frente al número de jueces por cada 100.000.

Por otro lado, se observa que el estimador del número de homicidios por cada 100.000 habitantes tiene efectos negativos tanto para la eficiencia del sistema de justicia como para la productividad.

El coeficiente de tutela, por un lado, parece no tener ningún impacto sobre el IET, por otro, muestra un efecto positivo estadísticamente significativo en la eficiencia judicial para el modelo de IEP, pero negativo para EJ. Esto se traduce en que una mayor proporción de tutelas sobre los ingresos efectivos de los juzgados genera un mayor índice de evacuación parcial de los demás procesos distintos a tutela –ordinarios-, dejando todo lo demás constante. Por su parte, el efecto negativo en el EJ sugiere que una mayor proporción de tutelas genera una menor productividad bruta de los juzgados. Esta aparente contradicción se podría explicar al asumir que la proporción de tutelas sobre ingresos está más determinada por una reducción en los procesos distintos a tutela que por un aumento en los procesos de tutela.

Así, una reducción en el ingreso de procesos ordinarios a nivel del circuito judicial implicaría una reducción en el denominador del indicador del IEP, que generaría un efecto positivo en éste, aun cuando la producción neta de egresos se reduzca también, siempre y cuando la reducción en la producción de procesos ordinarios sea más que proporcional a la disminución en los egresos. En ese

[95] Op.Cit. Jaramillo, M. L. (2008). p., 38(109), 385 - 419

sentido, se vería un efecto positivo en el indicador IEP y un efecto negativo en el indicador de egresos por juez[96].

El estimador de proporción de jueces de descongestión también presento una incidencia positiva en la productividad judicial. Como se explicó en el acápite sobre productividad en la Rama, los juzgados de descongestión no tenían índices de productividad, medidos en términos de EJ, significativamente superiores a los juzgados permanentes en la especialidad civil y en otras especialidades su productividad era significativamente inferior. Así, la incidencia positiva de los juzgados de descongestión en el modelo se puede interpretar, no como una mayor productividad por parte de los juzgados de descongestión, sino que la variable recoge aquellos lugares donde existían mayores inventarios susceptibles de ser desacumulados a partir de la aplicación del desistimiento tácito. De esta manera, una mayor proporción de juzgados de descongestión implica la existencia de un circuito judicial donde había mayor acumulación de procesos que requerían ser descongestionados para la aplicación de la oralidad que introducía el Código General del Proceso. En ese sentido, los circuitos judiciales con mayor proporción de juzgados de descongestión eran, igualmente, los circuitos judiciales que contaban con un mayor volumen de procesos susceptibles de la depuración de expedientes inactivos por vía de la aplicación de la figura del desistimiento tácito.

El parámetro estimado de inversión mostró para los tres modelos una propensión al impacto positiva, es decir que el impacto de la inversión en justicia tiene una correlación positiva tanto en la eficiencia como en la productividad judicial. Sin embargo, la propensión del impacto en el largo plazo es solo positivo para el IEP, pero negativa para el IET y EJ. Por lo tanto, aunque la inversión puede mostrar resultados positivos para la eficiencia en la justicia, esta no es suficiente para proporcionar efectos en el largo plazo, ni en la productividad de los jueces. Esto podría depender, por un lado, del tipo de inversiones realizadas por el sector y, por otro, de variables externas que pueden estar quedando por fuera del estudio, como el aprovechamiento que cada circuito en particular hace de las capacitaciones, tecnología e infraestructura recibidas.

Los ingresos por juez como estimador de la carga laboral mostraron un efecto positivo en el IET, pero un efecto negativo para el IEP. Estos resultados se pueden interpretar como que un aumento en el promedio de ingresos por juez genera peores resultados para el indicador de egresos sobre ingresos, lo que tiene sentido en tanto aumenta el valor del denominador del indicador del IEP, pero implica igualmente una mayor productividad neta del juez. Esto podría deberse a que un aumento en el promedio de ingresos por juez genera una mayor necesidad o urgencia de respuesta, lo que aumenta la productividad promedio por juez medida a partir del EJ, pero conduce a una mayor congestión al incrementar la demanda, lo que se refleja en un efecto negativo del IEP. Finalmente, el efecto positivo en el índice de evacuación total es contradictorio con los resultados del IEP, en tanto el IET siempre debe tener la misma tendencia del IEP pues únicamente al obtener un flujo de movimientos de procesos con un IEP superior al 100% puede existir desacumulación que disminuya el valor del inventario. Así, este resultado positivo del IET en el modelo puede deberse a la mala

[96] Pese a que las variables *Ingresos por Juez* e *Inventario por Juez* constituyen, de manera individual o conjunta, el denominador del IEP y el IET, sus correlaciones con éstos no son particularmente altas, razón por la cual se incluyen simultáneamente como variables de control para los tres modelos. En el Anexo Metodológico se incluye una tabla con las correlaciones entre las variables incorporadas en los modelos econométricos.

calidad de los datos sobre inventario inicial del SIERJU, los cuales, pese a haber sido reconstruidos como se indica en el anexo metodológico del presente estudio, siguen teniendo como base un año inicial con información defectuosa. Los problemas con la información estadística reportada al SIERJU frente a los inventarios de procesos han sido igualmente documentados en otros trabajos académicos sobre eficiencia en la justicia[97].

En cuanto al inventario inicial por juez como estimador de la carga laboral, este mostro un efecto positivo estadísticamente significativo tanto para el IEP como para el EJ, y ninguna incidencia en el IET. Una posible hipótesis que explica esto se extrae de la relación entre esta variable y las políticas de descongestión, debido a que el Consejo Superior de la Judicatura determinaba la necesidad de funcionarios de apoyo con base en la carga laboral que recogía factores como el inventario inicial y la productividad por juez[98].

Finalmente, cabe anotar que la metodología utilizada en este apartado brinda una primera aproximación sobre las variables que pueden explicar la eficiencia judicial. Este análisis puede ser profundizado y complementado con otras técnicas estadísticas que mejoren los problemas relacionados con las variables de doble causalidad o con aquellas que no pudieron incluirse por ausencia de información. Así mismo, podrían utilizarse otras metodologías para comparar los resultados, como el Análisis Envolvente de Datos (DEA) o las Funciones de Distancia Direccionales (DDF), que toman como base los inputs, los outputs y las posibles fronteras de producción. Estas metodologías se basan en la comparación entre cortes, ciudades, países o cualquier otra unidad, con el fin de identificar la combinación de inputs y outputs que puedan generar el resultado más eficiente.

Conclusiones

1. En el periodo de estudio el presupuesto de la Rama Judicial aumentó de forma considerable, pasando de una apropiación de 2.68 billones de pesos en 2011 a una de 3.81 billones en 2017, lo que representa un aumento del 42%.

   Este incremento fue jalonado principalmente por el rubro de funcionamiento, que representa el 94% del presupuesto, como consecuencia de los aumentos en la planta de personal y en la nivelación salarial gradual que comenzó a realizarse en 2012. Por su parte, el presupuesto de inversión no ha tenido una tendencia definida y se ha caracterizado por su baja ejecución, inferior al promedio nacional. Por cuenta de esto, entre el 2011 y el 2017 dejaron de ejecutarse oportunamente 940 mil millones de pesos. Esto ha impedido que los recursos asignados contribuyan al mejoramiento de la infraestructura, la incorporación de

[97] Mario Martínez Alférez, Diagnóstico de la gestión judicial ordinaria (civil-familia), Documentos de trabajo, Publicaciones EGOB, No. 43, disponible en: https://egob.uniandes.edu.co/es/component/abook/book/12-documentos-de-trabajo/119-diagnostico-de-la-gestion-judicial-en-la-jurisdiccion-ordinaria-civil-familia

[98] Al respecto, Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso de la República sobre el Estado Actual de la Administración de Justicia 2012, disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1468180/122811-INFORME+AL+CONGRESO+ultimo.pdf/40919e95-430e-49df-92ca-114550a6d3c6

tecnología y la capacitación, necesarios para superar los atrasos históricos de la Rama y para crear las condiciones para la implementación de las reformas procesales que tuvieron lugar en este periodo[99].

Para lograr una mejor planeación y ejecución del presupuesto es necesario implementar ajustes al órgano de gobierno y administración judicial, actualmente en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura. A ese fin contribuiría una mayor autonomía del Director Ejecutivo en la gestión de los recursos, dejando en el órgano colegiado-la Sala Administrativa o la instancia que la reemplace- la toma de decisiones relacionadas con la política general de la Rama Judicial. Así mismo, es necesario garantizar que las personas que integran el órgano colegiado cuenten con conocimientos y experiencia, no solo como abogados dedicados a la función jurisdiccional, sino también en administración y políticas públicas.

Sin embargo, las experiencias recientes han evidenciado la dificultad de tramitar reformas de rango constitucional para ajustar al órgano de Gobierno de la Rama. Incluso, si una nueva reforma lograra culminar con éxito su trámite en el Congreso y el control de constitucionalidad, su implementación podría demorarse meses, incluso años. Por esto, es necesario que sea la misma Rama Judicial la que realice ajustes internos a su funcionamiento, haciendo uso de las facultades que actualmente tiene. A través de ellas podría, por ejemplo, ajustar la estructura interna de la Sala Administrativa y de la Dirección Ejecutiva, evitando la duplicidad de funciones entre unidades técnicas, reformando la estructura de los despachos de los magistrados del Consejo y fortaleciendo el talento humano que apoya las tareas de política y administración. También las Altas Cortes pueden contribuir en este cambio, escogiendo como magistrados del Consejo Superior de la Judicatura a personas que cuenten con mayor experiencia para las funciones del cargo.

2. Los ingresos de procesos a la Rama Judicial han tenido una tendencia creciente, de un 4% en promedio en el periodo 2011-2016. Existieron dos picos significativos, en los años 2013 y 2015, en los que los ingresos aumentaron en un 13% y un 21%, respectivamente. Estas oscilaciones podrían explicarse por los paros judiciales que se dieron a finales de 2012 y 2014, que tuvieron una duración de 42 y 73 días, respectivamente. En estos años, varios de los usuarios debieron postergar la radicación de sus demandas para el momento en el que se reactivara el servicio. En efecto, en 2016 los ingresos decrecieron en un 18%, lo que sugiere que el gran incremento que se dio en 2015 fue un resultado atípico y no una tendencia en el crecimiento de la demanda.

   La suspensión colectiva de actividades en la justicia no está permitida, por tratarse de un servicio público esencial. Sin embargo, lo cierto es que los paros han ocurrido y seguramente seguirán ocurriendo, y que la declaración de su ilegalidad por vía judicial no se da de forma inmediata. En esta medida, es necesario que se adopten estrategias para prevenir su ocurrencia y mitigar sus impactos, entre las que deberían incluirse el fortalecimiento de la

[99] Construcción de salas de audiencias, capacitación a funcionarios, pedagogía a los ciudadanos, entre otras.

comunicación entre los sindicatos y el órgano de gobierno de la Rama y el control al bloqueo de edificios judiciales, que garantice el ingreso de los funcionarios que no desean sumarse a los paros.

3. El Índice de Evacuación Parcial – IEP- es un indicador de congestión. A través de él se puede medir en términos porcentuales la capacidad de la Rama para evacuar los ingresos que recibe en un año, pero no la productividad. Además, es un indicador sensible a variaciones en la demanda. En esta medida los estudios sobre eficiencia deben complementar este indicador con el del número de egresos por juez – EJ-.

   En cuanto al IEP, entre los años 2011 y 2013 se lograron niveles superiores al 100%, lo que significa que se avanzó en la reducción de los inventarios en la Rama Judicial. En este mismo periodo tuvieron lugar las políticas intensivas de descongestión, que incluyeron la creación de cargos y la aplicación del desistimiento tácito a procesos que no contaban con impulso procesal por parte de los actores interesados en el litigio, la cual representó el 31% de los egresos de la especialidad civil en la jurisdicción ordinaria. En ese sentido, los picos de productividad no deben entenderse como altos índices de resolución de controversias judiciales, sino como un ejercicio de depuración de expedientes inactivos. Desde el 2014 los IEP volvieron a estar por debajo del 100%, es decir, que la Rama volvió a incrementar sus inventarios. Por su parte, el EJ no mostró variaciones significativas en el tiempo y sus niveles fueron similares entre los jueces de descongestión y los permanentes.

   Para mejorar la productividad en la resolución de conflictos no basta con la adición de personal, se requiere de la conjugación de distintas medidas, algunas transversales a toda la Rama Judicial y otras propias de las jurisdicciones y especialidades. Respecto de las primeras, se destaca la implementación de la tecnología, con lo que se reduciría el tiempo que actualmente se invierte en labores que podrían realizarse o apoyarse en sistemas de información, como la producción de estadísticas, el seguimiento a la gestión, la relatoría, la búsqueda de jurisprudencia pertinente al caso, la transcripción de grabaciones de las audiencias y la coordinación de agendas de los actores convocados a las audiencias procesales. El segundo frente transversal es la capacitación, que no debe ser únicamente teórica, sino que debe nutrirse del seguimiento a los fallos judiciales, las audiencias procesales y los problemas observados en la gerencia de los despachos judiciales, de tal forma que los esfuerzos de formación no queden desconectados del funcionamiento del sistema de justicia.

   Con todo, y pese a los problemas transversales del sistema judicial, existen despachos que presentan una mayor productividad que otros, lo que invita a indagar más por las buenas prácticas, características del personal y formas de trabajo que podrían explicar estas diferencias, con el fin de que sean divulgadas y replicadas en otros despachos del país.

4. La productividad agregada de la Rama Judicial depende principalmente de la de la jurisdicción ordinaria, que representó el 85% de los ingresos en el periodo 2011-2016. Desde el punto de vista del tipo de proceso, más de la mitad de la demanda de toda la Rama Judicial

del país se concentra en los procesos ejecutivos, con un 29%, y en las tutelas, con un 35%. En ambos casos se trata de trámites en los que la Rama Judicial tiene el monopolio, es decir, no existen otras autoridades o particulares que puedan contribuir en la atención de esta demanda de justicia, como ocurre con otro tipo de procesos que pueden ser resueltos mediante Mecanismos Alternativos de Resolución de Controversias.

5. La participación de los procesos ejecutivos se aprecia con más claridad en la especialidad civil, en la que ocuparon el 53% de los ingresos y el 64% de los egresos en el periodo de estudio. Aunque se trata de un proceso con mejores índices de evacuación que los de otros de la especialidad, sus tiempos de respuesta son altos. Esto no solo afecta los derechos de los acreedores, sino también de los deudores, debido a los mayores intereses de mora y corrientes que deben asumir. A su vez, impacta de manera general el costo y el acceso al crédito, por cuenta de las medidas que deben adoptar las entidades para cubrir los riesgos y costos que se derivan de la dificultad de hacer efectivo el cobro, que se materializan en mayores tasas de colocación y mayores exigencias para la aprobación de los créditos[100].

   Para mejorar la eficiencia de los ejecutivos se han planteado distintas medidas legislativas y de gerencia judicial, dentro de las que se cuentan la simplificación de la notificación, la facultad a los árbitros para adelantar procesos ejecutivos[101], la creación de jueces especializados para su trámite[102] y la desjudicialización de la etapa de ejecución[103]. Es recomendable realizar estudios de profundización que recopilen y analicen estas iniciativas y que identifiquen las buenas prácticas existentes en los despachos, esto con el fin de realizar intervenciones que contribuyan a agilizar estos procesos que cuentan con una significativa incidencia en la eficacia de la Rama Judicial.

6. En la década comprendida entre el 2008 y el 2017 la planta de personal permanente de la Rama Judicial aumentó en un 38%, pasando de 4.305 a 5.480 jueces y de 18.444 a 25.807 empleados. Aunque esta planta puede haber contribuido a aumentar el volumen de egresos de la Rama, una parte de ella se orientó a garantizar que los cerca de 128 municipios del país que no contaban con jueces en su cabecera104 alcanzaran esta oferta básica de justicia formal. Si bien esta medida podría no ser la más eficiente en términos económicos, debido a que algunos de estos municipios cuentan con una demanda muy baja, es una forma de

[100] Asobancaria. Ob. Cit. p. 7.

[101] Robles, Martha Isabel. Proceso ejecutivo y arbitraje. Diponible en: https://procesal.uexternado.edu.co/proceso-ejecutivo-y-arbitraje/

[102] Hammergren, Linn, et al. Uses of empirical research in refocusing judicial reforms: lessons from five countries. *World Bank, Washington, DC. http://www1. worldbank. org/publicsector/legal/UsesOfER. pdf*, 2003. p.17.

[103] Hernández, Gabriel. La reforma al proceso ejecutivo: estudio del impacto que sobre este tiene el análisis económico del derecho. Editorial Universidad del Rosario. (2014).

[104] Consejo Superior de la Judicatura. Procesos de reordenamiento judicial. Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/portal/inicio?p_p_id=3&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_count=1&_3_struts_action=%2Fsearch%2Fsearch&_3_redirect=%2F&_3_keywords=PROCESOS+DE+REORDENAMIENTO+JUDICIAL&_3_groupId=0&x=0&y=0

garantizar la presencia del Estado y el acceso de la justicia. Para aprovechar mejor este personal, es posible que entre los municipios que integran un mismo circuito se redistribuya el reparto de forma más equitativa, teniendo en cuenta factores culturales y geográficos, lo que podría evitar las enormes brechas en la carga laboral de los despachos del país, que pueden ser de hasta 11 veces más casos por juez entre un municipio con bajos ingresos y una ciudad principal del mismo circuito105. Para evitar reprocesos en el estudio de las demandas y traslados de expedientes, esta redistribución debería realizarse desde el mismo momento del reparto y no cuando los casos se encuentran en etapas avanzadas.

7. Para las mediciones de eficiencia en la justicia se realizó un modelo econométrico para aproximarse a algunas dinámicas muy generales del comportamiento de los indicadores de IEP, IET y el promedio de egresos por juez, en relación con variables de contexto social y económico. El modelo indicó los siguientes resultados cuantitativos: i) el índice de cobertura de servicios públicos indica que a mayor cobertura de servicios públicos menor eficiencia en la productividad de la Rama Judicial; ii) como se esperaba, la densidad poblacional tiene un efecto negativo en la eficiencia del sector justicia en el primer modelo, lo que implica que a mayor densidad poblacional hay una mayor demanda del sistema judicial y esto genera mayor congestión; iii) una mayor cobertura de la oferta judicial medida como jueces por cada 100.000 habitantes muestra una mayor eficiencia para los indicadores de flujo relativo de procesos pero una menor eficiencia en la productividad neta por juez, lo que podría estar relacionado con la política de contar con un juez en cada municipio; iv) el número de homicidios por cada 100.000 habitantes tiene efectos negativos en la eficiencia del sistema de justicia; v) el porcentaje de jueces de descongestión fue la variable más significativa en el análisis de eficiencia medida a partir del IEP y la segunda más importante en la medición de la eficiencia medida a partir de los egresos por juez. Esto podría explicarse por los mayores inventarios que tenían los circuitos en los que se crearon los despachos de descongestión, lo que a su vez podía ser un indicativo de la existencia de procesos inactivos que fueran susceptibles de la aplicación del desistimiento tácito que incrementaran el nivel de egresos del circuito.

8. Tradicionalmente la Rama Judicial ha sido planificada bajo el lente de la congestión. Esta tendencia se hizo evidente en el periodo de estudio, en el que se crearon cargos de descongestión, se trasladaron procesos a otros despachos y se aplicó de forma intensiva el desistimiento tácito. Aunque estas medidas pudieron contribuir a reducir los inventarios de la Rama, no pueden obviarse sus impactos negativos colaterales, entre ellos, los traslados de expedientes (que generaron una carga operativa para los despachos y dificultades para los usuarios a quienes les cambiaron la ubicación de sus casos) y la vinculación de personal que no siempre contó con la experiencia y formación necesarias para el desempeño de su función, lo que pudo generar nuevos ingresos a la Rama Judicial por cuenta de recursos, tutelas y procesos disciplinarios.

[105] Este es el caso específico del circuito de Tunja, en el que los jueces de esta ciudad recibieron en 418 casos en 2016, 11 veces más que el municipio de Sora que se encuentra dentro del mismo circuito a 14 km de distancia y atendió 35 casos.

Antes de repetir experiencias como esta, se debe avanzar en el mejoramiento de la capacidad de la Rama Judicial, a través de medidas de capacitación, tecnología y ajustes a los modelos procesales; para que, una vez eliminados los principales focos de ineficiencia, se puedan estimar las necesidades reales de la Rama Judicial y hacer los ajustes en el presupuesto y el personal que permitan atenderlas.

9. Las cifras de la Rama Judicial cuentan con cuatro importantes deficiencias:

   i) El sub-registro: En el año 2016 en Colombia existían 4321 despachos judiciales en la jurisdicción ordinaria, pero solo 4227 estaban reportando información al SIERJU. Esto indica que un poco más del 2% de los despachos no generaron ningún tipo de reporte de ingresos o egresos de procesos. Para el año 2015 el porcentaje de juzgados que no reportaron fue de 8,7%.

   ii) Falta de confiabilidad: en la medida en que los datos sobre el movimiento de procesos son auto-reportados a través de formularios, los mismos son vulnerables a sesgos y errores por parte de los despachos que registran su información estadística. Esto resta solidez a los análisis de eficiencia de la justicia y el seguimiento a la gestión en la Rama.

   iii) Falta de mediciones y desagregación: por cuenta de la forma manual en la que se registra la información no es posible contar con una desagregación suficiente para analizar el comportamiento de la Rama Judicial, como podría ser la caracterización de las partes, las actuaciones intermedias, los tipos de procesos relacionados con las sentencias proferidas o los tiempos procesales. Además, debido a la metodología que tiene la Rama de agrupar los gastos, por seccionales, no es posible obtener información de la distribución de los empleados dentro del circuito ni su condición de permanente o provisional, así como no se cuenta con información desagregada de la inversión realizada a los municipios, circuitos o distritos ni el gasto en funcionamiento con las mismas características de desagregación.

   iv) Oportunidad: Aunque se ha mejorado la oportunidad en el reporte de cifras globales sobre el movimiento de procesos (ingresos, egresos e inventarios), no ocurre lo mismo cuando se consulta por la información desagregada por tipo de proceso. En efecto, para la realización de este estudio, no fue posible obtener las cifras desagregadas para el año 2017.