

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



**DESEMPEÑO DEL SECTOR JUSTICIA EN  
COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA  
Informe Final**

**OLGA LUCIA ACOSTA  
ISRAEL FAINBOIM  
CARLOS JORGE RODRÍGUEZ  
FEDESARROLLO**

**SANTAFÉ DE BOGOTÁ, D.C., DICIEMBRE DE 1998**

# **DESEMPEÑO DEL SECTOR JUSTICIA EN COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA**

**Estudio para el Banco Interamericano de Desarrollo**

**Olga Lucía Acosta Navarro  
Israel Fainboim Yaker  
Carlos Jorge Rodríguez Restrepo**

**FEDESARROLLO**

**Diciembre 23 de 1998**

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	1
<b>2 TEORIAS SOBRE LA GESTION PUBLICA Y SUS IMPLICACIONES PARA EL SECTOR JUSTICIA .....</b>	<b>3</b>
2.1 TEORIAS SOBRE LA INEFICIENCIA DEL SECTOR PUBLICO.....	3
2.1.1 <i>Las Características de la Oferta y Demanda de los Bienes y Servicios provistos por el Sector Público y sus Implicaciones sobre la Eficiencia en la Gestión</i> .....	4
2.1.2 <i>El Rol Fiduciario del Gobierno y sus Implicaciones sobre las Políticas de Empleo y Salarios Públicos</i> .....	7
2.1.3 <i>La Teoría del Principal y del Agente</i> .....	8
2.2 APLICACIÓN DE LAS TEORÍAS SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA AL DISEÑO DE UNA REFORMA JUDICIAL .	11
2.2.1 <i>Mayor Independencia Judicial</i> .....	14
2.2.2 <i>Mejoras en la Administración de las Cortes y de los Juzgados</i> .....	14
2.2.3 <i>Mayor Acceso a la Justicia</i> .....	15
2.2.4 <i>Educación Legal y Capacitación de los Funcionarios</i> .....	15
<b>3 LAS REFORMAS DEL SISTEMA JUDICIAL EN COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.....</b>	<b>16</b>
3.1 CREACIÓN DE NUEVAS ENTIDADES.....	17
3.1.1 <i>Fiscalía General de la Nación</i> .....	17
3.1.2 <i>Corte Constitucional</i> .....	18
3.1.3 <i>Consejo Superior de la Judicatura</i> .....	18
3.1.4 <i>Jurisdicciones Especiales y Defensoría del Pueblo</i> .....	18
3.1.5 <i>Creación del INPEC</i> .....	19
3.1.6 <i>Estructura Actual del Sector</i> .....	19
3.2 AUMENTOS SALARIALES Y DE LA PLANTA DE PERSONAL.....	21
3.3 DESARROLLO DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS.....	28
<b>4 DELITOS, CONFLICTOS Y DEMANDA POR JUSTICIA.....</b>	<b>28</b>
<b>5 EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS.....</b>	<b>33</b>
5.1 MÉTODOS DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL.....	33
5.1.1 <i>Indicadores de Descongestión y de Evacuación de Procesos</i> .....	35
5.1.2 <i>Análisis Envolvente (Data Envelopment Analysis)</i> .....	36
5.2 DESEMPEÑO DEL SISTEMA JUDICIAL EN SU CONJUNTO.....	40
5.3 DESEMPEÑO DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.....	42
5.3.1 <i>Financiación del Plan y Ejecución del Presupuesto</i> .....	46
5.3.2.1 <i>Procesos de Selección, Promoción y Retiro del Personal</i> .....	46
5.3.2.2 <i>Evaluación de la Gestión por el Consejo Superior de la Judicatura</i> .....	47
5.3.2.3 <i>Capacitación de Funcionarios</i> .....	47
5.3.2.4 <i>Sistematización y Desarrollo de Sistemas de Información</i> .....	47
5.3.2.5 <i>Desarrollo e Infraestructura Propia</i> .....	48
5.3.2.6 <i>Evacuación y Congestión</i> .....	48
5.4 DESEMPEÑO DE LAS JURISDICCIONES.....	48
5.4.1 <i>Jurisdicción Ordinaria</i> .....	48
5.4.1.1 <i>Civil</i> .....	49
5.4.1.2 <i>Laboral</i> .....	52
5.4.1.3 <i>De Familia</i> .....	54
5.4.1.4 <i>Penal</i> .....	54
5.4.1.5 <i>Promiscuo</i> .....	56
5.4.2 <i>Jurisdicción Constitucional</i> .....	56
5.4.3 <i>Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo</i> .....	58
5.5 DESEMPEÑO DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION.....	59
5.6 LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS.....	62
5.7 SISTEMA CARCELARIO.....	63
<b>6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>65</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

*El objetivo de este estudio es evaluar el impacto del aumento del gasto público (planta de personal y salarios) y de las reformas al sistema judicial colombiano sobre su desempeño en la década de los noventa. Las reformas contemplaron, entre otras medidas, la creación de nuevas entidades, la introducción de mecanismos alternativos de solución de conflictos y el desarrollo de nuevos marcos legales para la administración de justicia.*

*Las reformas también le otorgaron al sistema judicial mayor autonomía administrativa y presupuestal. La rama judicial se dio por primera vez su propio plan de desarrollo, en el que incluyó importantes programas de inversión en construcción de infraestructura propia, en capacitación de los funcionarios y empleados, en informatización y en el desarrollo de sistemas de información para la gestión. Estos programas constituyen el complemento necesario de las iniciativas institucionales y presupuestales desarrolladas previamente.*

*A pesar de los enormes esfuerzos realizados, tanto presupuestales como legales y organizacionales, los resultados en términos de congestión y evacuación de procesos no son todavía alentadores. Así mismo, persisten grandes diferencias regionales en relación con la eficiencia en la gestión. Ello se explica en parte por la lentitud del sistema judicial en introducir algunas de estas reformas, como ha sido el caso con el desarrollo del sistema de información sobre gestión y con el mapa judicial; también se explica por el excesivo énfasis que se asignó en el plan de desarrollo de la rama a programas como el de inversión en construcción de palacios de justicia, en detrimento de los aspectos de gestión. Los malos resultados no son sin embargo atribuibles exclusivamente a las ineficiencias en la gestión y a una equivocada asignación de prioridades. Hay que reconocer también que el Gobierno Nacional incumplió los compromisos presupuestales acordados en el plan de desarrollo del sector.*

*Así mismo, hay que reconocer que la reestructuración del sector se produjo en un contexto de aumento de los delitos y de los conflictos, como consecuencia de factores como la intensificación de la actividad guerrillera y de otros grupos armados y el deterioro de la situación económica a partir de 1995. Esto, junto con algunos cambios en la legislación, que trasladaron algunas contravenciones a los tribunales y penalizaron nuevas actividades produjo un fuerte aumento en la demanda por justicia y por lo tanto en la carga laboral de los funcionarios judiciales, que pudo incidir sobre la eficiencia y calidad en la gestión de los procesos.*

*Los malos resultados no deben, a nuestro juicio, producir escepticismo ni llevar a una parálisis de los procesos de reforma. Aunque parezca cínico afirmarlo, no hay razones para esperar todavía buenos resultados. Ello es así porque la estructura de incentivos es tal, que ninguno de los agentes involucrados en los procesos judiciales está interesado en que los procesos se lleven a término, con la importante excepción de quienes demandan justicia, la ciudadanía, que es sin embargo el grupo que más dificultades y costos tiene para organizarse y expresar su inconformidad con la gestión. De allí que tan sólo se modifique esta estructura de incentivos, mediante por ejemplo mecanismos ágiles y transparentes de rendición de cuentas, es posible esperar mejoras en la gestión judicial.*

*De allí la importancia de seguir avanzando en el desarrollo de los programas de inversión planteados en el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial. Buena parte de estos programas buscan modificar la estructura vigente de incentivos y en consecuencia su consolidación es un requisito imprescindible para lograr mejoras en la gestión. Es necesario por lo tanto que el Gobierno Nacional mantenga las exigencias de culminación de estos programas, fijando para ello unos plazos razonables.*

*Un componente central de estos programas es el desarrollo de un sistema de información sobre gestión basado en indicadores de desempeño de amplia aceptación, que constituye un requisito básico para la adopción de principios gerenciales en la administración del sector. El desarrollo y consolidación de instrumentos de análisis de la gestión judicial, tiene además para el Gobierno Nacional una importancia adicional, de constituirse en un experimento piloto cuya experiencia puede trasplantarse a otras áreas del sector público y constituirse en una base para las decisiones de asignación de recursos del Presupuesto Nacional.*

*En esta etapa de restricciones fiscales, incrementos relativos adicionales en la remuneración de los funcionarios del sector son completamente inadmisibles. En este documento se muestra el gran esfuerzo realizado en esa dirección en la presente década y la inequitativa diferencia resultante entre las remuneraciones de los empleados de la rama judicial, y las de otros del mismo rango, en el resto del nivel central del Gobierno. La situación actual demanda un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y no mejoras adicionales en los salarios relativos o aumentos de planta. La racionalización de la distribución de la planta de personal y de los gastos de funcionamiento con base en el mapa judicial es la medida que se requiere en esta área.*

*Por otra parte, es necesario avanzar en el desarrollo de los esquemas alternativos de solución de conflictos, que faciliten el acceso de la población más pobre al sistema judicial y contribuyan a descongestionar los tribunales. Muy poco se ha hecho al respecto en Colombia, un país en donde incluso los conflictos cotidianos de poca importancia se resuelven en forma violenta.*

*Finalmente, la ampliación y mejora de la infraestructura carcelaria y de la gestión de las cárceles, son necesidades ineludibles. Los problemas de hacinamiento y maltrato son graves; también es grave la presencia de un porcentaje alto de sindicados entre la población reclusa. En Colombia además se delinque en las cárceles y desde las cárceles. La solución de esta situación no admite más dilaciones.*

## INTRODUCCION

Colombia es en la actualidad escenario de múltiples violencias. Es el único país del mundo que tiene un conflicto armado que dura ya cinco décadas y que se ha intensificado desde mediados de la década de los noventa. A la guerrilla se han sumado en la última década otros actores armados (paramilitares, los narcotraficantes, bandas criminales), para agravar los problemas de la violencia. No sólo la violencia organizada, sino también la violencia urbana cotidiana se ha acentuado en algunas ciudades colombianas.

La tasa de homicidios observada en la década de los noventa ha convertido al país en el más violento de América Latina y uno de los más violentos del mundo. El secuestro, el atraco, la violación y el maltrato infantil son también lugares comunes en la geografía del delito en el país. No sólo el país, sino también la justicia misma ha estado sometida a una violencia intensa, dirigida a intimidar a los jueces y a alterar el curso normal de los procesos. Desde 1979 han sido asesinados más de 300 funcionarios judiciales, algunos han sufrido secuestros y un número indeterminado ha sido obligado a exiliarse o a renunciar.

La corrupción es también un fenómeno generalizado. Colombia es considerado en la actualidad como uno de los países más corruptos del mundo. A la corrupción política y administrativa se suma el efecto corruptor de los capitales del narcotráfico, con su enorme capacidad de desestabilización institucional.

La criminalidad y la violencia en Colombia acarrear un considerable costo social y económico. representado por pérdida de vidas humanas, exceso de gasto militar y de seguridad, delitos patrimoniales, secuestro, robo, extorsión, terrorismo y gasto en salud. Un reciente estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación suma los costos de la criminalidad urbana y los generados por el conflicto armado entre 1991 y 1996, concluyendo que los costos brutos asumidos por las víctimas equivalen a un promedio anual de 4.2% del PIB y los costos netos, que son los que asume la sociedad en su conjunto, representaron el 3.1% del PIB. Se ha estimado que el 64% de los costos corresponden a la criminalidad urbana y el 35.5 restante al conflicto armado.

La capacidad del sistema judicial para responder a estos desafíos ha sido muy limitada. Los problemas de congestión tienen, desde finales de la década de los ochenta, un carácter crónico; un porcentaje ínfimo de los delitos termina en condena. Esta situación, en un contexto de aumento rápido de la delincuencia, ha generado una percepción de impunidad creciente. Problemas similares de congestión y de morosidad se observan en la solución de conflictos civiles.

Durante la administración Gaviria (1990-1994) estos problemas se enfrentaron mediante un aumento fuerte del presupuesto para el sector y mediante cambios considerables en su estructura institucional, originados estos últimos en gran parte en la Constitución de 1991. Durante la Administración Samper (1994-1998) por su parte se dotó al sector de un estatuto para la administración de justicia, se aumentó la punitividad del narcotráfico y se empezó a introducir un manejo gerencial en las entidades que lo conforman.

A pesar del enorme esfuerzo presupuestal realizado y de los cambios institucionales introducidos, no se han producido todavía mejoras importantes en la capacidad del sistema judicial colombiano para resolver los conflictos. La congestión y la lentitud en la solución de los procesos se mantiene. En algunos aspectos incluso hay deterioro de los indicadores (tanto delictivos como de desempeño del sector) con respecto al periodo anterior a las reformas. No en vano ha aumentado la tendencia a la solución de los conflictos por cuenta propia.

Es necesario sin embargo seguir adelante con el proceso de transformación del sector. En la fase actual, de agudas restricciones fiscales, es importante controlar el gasto y aprovechar mejor los recursos disponibles. Es necesario racionalizar la asignación del gasto de funcionamiento con base en el mapa judicial y en el desempeño relativo de las diversas jurisdicciones. El gasto de inversión debe orientarse en mayor medida hacia la modernización del sector (sistematización) y hacia la solución de los problemas de hacinamiento carcelario.

La introducción de principios gerenciales en la administración del sector, uno de cuyos componentes esenciales es el desarrollo de un sistema de información gerencial basado en indicadores de desempeño ampliamente discutidos, constituye una herramienta imprescindible para avanzar en el proceso de mejoramiento de la gestión de los procesos judiciales.

De allí la importancia de conocer rápidamente los resultados del Sistema de Información que se viene desarrollando desde hace varios años en el Consejo Superior de la Judicatura<sup>1</sup>, para analizar con celeridad los principales cuellos de botella que se presentan y diseñar los mecanismos para enfrentarlos. Un oportuno sistema de información es, además, una herramienta indispensable para la asignación de recursos públicos, y es la base de todo esquema de rendición de cuentas.

Igualmente es necesario consolidar los esquemas alternativos de solución de conflictos, que faciliten el acceso de la población más pobre al sistema judicial y contribuyan a descongestionar los tribunales. Muy poco se ha hecho al respecto en Colombia, un país en donde incluso los conflictos cotidianos de poca importancia se resuelven en forma violenta, debido tanto a la falta de acceso al sistema judicial, como a la ausencia de mecanismos alternativos.

El presente documento tiene como propósito básico examinar los efectos de las reformas de la década de los noventa sobre la gestión del sistema judicial, y producir algunas recomendaciones para mejorar los resultados. El documento está organizado en cinco capítulos, fuera de esta introducción. El primer capítulo tiene como objetivo proveer un marco para el análisis del desempeño del sector justicia en Colombia en el período reciente. En él se presentan algunas de las teorías e instrumentos analíticos útiles para entender el funcionamiento del sector. A juicio de los autores, estas teorías son en gran medida complementarias, de manera que su utilización conjunta puede proporcionar una visión más completa del sector.

En el segundo capítulo se describen las reformas introducidas en la década de los noventa para mejorar el desempeño del sistema judicial. El tercer capítulo examina el comportamiento reciente de la demanda por justicia en el país, cuyo rápido crecimiento ha agravado los problemas de congestión. En el cuarto capítulo se examina el impacto de estas reformas sobre la gestión judicial, empleando para este propósito algunos indicadores corrientemente utilizados, relacionados con la congestión de los tribunales y la capacidad de evacuación de procesos; adicionalmente se utilizó el método de Data Envelopment Analysis (DEA) para examinar en forma un poco más rigurosa los problemas de ineficiencia. El capítulo también resume en forma crítica los resultados de un número importante de estudios recientes sobre el desempeño del sector<sup>2</sup>. Finalmente, el quinto capítulo plantea algunas conclusiones y recomendaciones, tomando como base el instrumental teórico presentado en el primer capítulo y el análisis de los resultados de las reformas que se presenta en el cuarto capítulo.

---

<sup>1</sup> / En octubre de 1997 el Consejo Superior de la Judicatura realizó un seminario donde presentó el diseño del sistema de información del sector justicia.

<sup>2</sup> Las contribuciones académicas a la comprensión del problema de la justicia en Colombia han aumentado durante los últimos años en el país. Véanse al respecto los diversos trabajos de UNIJUS, el CIJUS, la Corporación Excelencia en la Justicia y Mauricio Rubio.

## **2 TEORIAS SOBRE LA GESTION PUBLICA Y SUS IMPLICACIONES PARA EL SECTOR JUSTICIA**

El sistema judicial debe proporcionar a los ciudadanos, los agentes económicos y el estado, soluciones a las disputas que sean equitativas, ágiles y transparentes. Debe facilitar su uso por la población y debe resolver conflictos de una manera predecible, justa y oportuna, para reforzar los derechos individuales y de propiedad y contribuir así a ordenar las relaciones sociales. En Colombia sin embargo el sistema judicial no está cumpliendo bien estas funciones. Hay considerables retrasos y acumulación de casos, acceso limitado de la población a los servicios judiciales, falta de transparencia y predictibilidad en las decisiones de las cortes y poca confianza en el sistema judicial.

¿Porqué ocurre esto? Para responder esta pregunta, hay que armarse necesariamente de alguna teoría sobre la gestión pública que explique las ineficiencias del sistema judicial. Al respecto hay que señalar que si bien hay muchos modelos teóricos disponibles sobre las ineficiencias en la gestión pública estos poseen algunos elementos comunes de importancia.

La mayoría de los modelos parte del reconocimiento de que los gobiernos pueden fallar en el cumplimiento de sus objetivos, y que por lo tanto no hay que idealizar sus actuaciones. Todavía tiene alguna fuerza entre los teóricos estatistas la imagen ingenua que supone que los Gobiernos son entes completamente informados, eficientes, preocupados por el bienestar de la población y capaces de identificar y remediar las fallas de los mercados y de alcanzar las metas nacionales por medios democráticos. En esta imagen los funcionarios públicos están motivados por la justicia social y actúan en interés de la comunidad.

La visión alternativa, que es la que proponen estos modelos, es una en donde los gobiernos pueden actuar y a menudo actúan en su propio interés, como lo hacen los individuos en el sector privado. Esta imagen reconoce además que la actividad estatal enfrenta problemas similares a los que enfrenta el sector privado, que limitan la efectividad de sus programas y políticas. Es el caso por ejemplo de los problemas de información imperfecta y de mercados incompletos, que también son problemas que debe enfrentar el sector público en la toma de decisiones.

La aceptación de esta segunda visión sobre las actuaciones de los gobiernos, para la cual existe una enorme evidencia cotidiana que la confirma, obliga necesariamente a proponer hipótesis explicativas sobre las causas de que los gobiernos fallen y teorías sobre el comportamiento del gobierno. Lamentablemente la literatura relacionada con las fallas del gobierno está menos formalizada que la literatura sobre las fallas del mercado. La teoría se encuentra en una etapa del desarrollo en que cada economista tiene su propia lista de fallas del Gobierno y sus propias explicaciones de éstas, pero no se ha llegado al punto en que la lista sea única y standard y el enfoque sea homogéneo, como en el caso de las fallas del mercado. De allí que en este capítulo se incluyan aportes de diversas fuentes como se verá; estos aportes tienen sin embargo varios elementos en común.

### **2.1 TEORIAS SOBRE LA INEFICIENCIA DEL SECTOR PUBLICO**

Hay varios modelos en la literatura económica que proporcionan hipótesis explicativas sobre las ineficiencias en la gestión pública. Entre ellos se destacan los siguientes:

- El modelo que enfatiza las características específicas de la oferta y demanda de bienes y servicios públicos;



- El del “rol fiduciario” del gobierno; y,
- El modelo del “principal” y el “agente”;

El primero señala que factores como las dificultades para medir el producto gubernamental, su provisión monopólica, la incertidumbre sobre las “tecnologías” de producción más adecuadas, y la estructura de recompensas políticas, generan ineficiencias en la gestión pública. El segundo explica los bajos salarios públicos y la ausencia de incentivos para que los más capaces trabajen con el gobierno, con base en la obligación que tiene el gobierno de cumplir el “rol fiduciario” que se le ha encomendado. El último señala que las entidades públicas no tienen, a diferencia de las entidades y empresas privadas, incentivos y presiones suficientes para desarrollar en forma apropiada los objetivos que les fijan los gobiernos.

### 2.1.1 Las Características de la Oferta y Demanda de los Bienes y Servicios provistos por el Sector Público y sus Implicaciones sobre la Eficiencia en la Gestión

Wolf (1991) ha provisto algunas hipótesis sobre los orígenes de las ineficiencias públicas, que se centran en las particularidades de la oferta y demanda de los bienes y servicios gubernamentales. Para Wolf las características específicas de la demanda de productos gubernamentales pueden contribuir a inflar esta demanda; y las peculiaridades de la oferta pueden contribuir a producir un volumen excesivo de bienes y servicios a costos elevados.

Entre los factores que contribuyen a inflar la **demanda** de bienes y servicios, se pueden mencionar los siguientes (Wolf (1991)):

- La existencia de una ciudadanía cada vez más informada acerca de las fallas del mercado, lo que ha llevado a una reducida tolerancia frente a ellas y a presiones por soluciones públicas, aunque los problemas no lo ameriten;
- El surgimiento y organización de grupos de interés más activos, que presionan por una mayor intervención estatal para corregir estas fallas;
- La estructura perversa de las recompensas políticas, que proporciona recompensas a los legisladores y funcionarios gubernamentales que articulan y publicitan los problemas y legislan las soluciones, sin asumir la responsabilidad de implementarlas;
- La elevada tasa de descuento temporal de los actores políticos. Debido al corto período de los cargos públicos, la tasa de descuento temporal de los actores políticos puede ser mayor que la de la sociedad, de manera que los costos y beneficios futuros (de largo plazo) de una decisión tienden a ser “descontados a una tasa alta” o incluso ignorados (la “miopía” del proceso político); y,
- La separación entre los grupos que perciben los beneficios y los que asumen los costos de los programas gubernamentales, situación que genera incentivos para organizarse políticamente y ejercer presión (lobby), y que se traduce en demandas políticamente efectivas, pero que a menudo son económicamente ineficientes<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Wolf distingue entre “microseparación” y “macroseparación” de beneficiarios y perjudicados por los programas. La **microseparación** surge cuando los beneficios de un programa existente o propuesto se concentran en un grupo particular, mientras que los costos se distribuyen ampliamente entre el público, como contribuyentes o como consumidores. Los beneficiarios tienen entonces fuertes incentivos, y realizan esfuerzos políticamente más efectivos, para iniciar, sostener o expandir un programa particular, que los perjudicados para oponerse a él. La **macroseparación** surge por su parte del hecho de que el poder político descansa en la votación mayoritaria, mientras que una minoría constituye la gran parte de la base tributaria. Ello genera incentivos para expandir los programas redistributivos, debido a que la demanda por estos programas depende de la mayoría, mientras que la financiación proviene de la minoría. Ambos tipos de separación pueden generar demandas excesivas por actividades gubernamentales. Como resultado de las características mencionadas, los programas gubernamentales pueden iniciarse o expandirse a pesar de ser ineficientes e inequitativos, debido a que otorgan

Las características particulares de la oferta de bienes y servicios gubernamentales son por su parte las siguientes:

- La existencia de dificultades para definir y medir el producto gubernamental y para evaluar su calidad. Muchos de los productos gubernamentales no tienen un precio (o su precio no refleja el precio de mercado) y se financian con impuestos y no con los ingresos por su venta<sup>4</sup>. Los productos gubernamentales se confunden a menudo con los bienes intermedios utilizados en su producción (por ejemplo: el pie de fuerza de las fuerzas militares y su dotación), que constituyen en el mejor de los casos aproximaciones al producto final deseado (la seguridad nacional). Su calidad además no es tan fácil de determinar como en el caso de un bien privado, en donde las decisiones del consumidor informan al productor al respecto. La dificultad para definir y medir el producto también da lugar a que se tienda a evaluar al Gobierno por el grado de cumplimiento de las etapas y requisitos de los procesos y a que los funcionarios públicos se centren en estos y no en el producto final, lo que da origen al excesivo papeleo (“red taping”).
- El monopolio en el desarrollo de las actividades gubernamentales, una característica que no es exclusiva del sector público, pero sí mucho más común que en el sector privado. Los productos gubernamentales generalmente se producen por una única agencia cuyo monopolio en un campo particular es establecido por ley o justificado con argumentos económicos que no son siempre válidos. La ausencia de competencia en la provisión de los bienes y servicios contribuye a aumentar la dificultad para evaluar la calidad del producto y tiende a resultar en costos de producción inflados<sup>5</sup>.
- El alto grado de incertidumbre en relación con la tecnología para producir los bienes y servicios gubernamentales. Generalmente se tiene un conocimiento muy limitado de las relaciones técnicas (la función de producción) entre los insumos y el producto gubernamental. Poco se sabe por ejemplo de la relación entre el equipo militar, el tiempo de entrenamiento, las labores de inteligencia y la mano de obra, y el producto final, que es la “seguridad nacional”; o entre el currículo, las tecnologías de comunicación, la formación del profesor, la relación alumnos/profesor y unos ciertos objetivos educacionales<sup>6</sup>.
- La ausencia de indicadores de resultado y de mecanismos para liquidar entidades y terminar programas. Los productos gubernamentales generalmente no están vinculados con algún indicador de resultado final que permita evaluar el desempeño de una entidad pública, comparable con el estado de pérdidas y ganancias de las empresas que ofrecen sus productos en el mercado. Relacionado con esto, está la ausencia de mecanismos confiables que permitan terminar un programa o liquidar una entidad, cuando estos fracasan.

---

ganancias especiales y privilegios a los grupos políticamente efectivos, imponiendo costos a los políticamente menos efectivos.

<sup>4</sup> Ello explica porqué el producto gubernamental se mide en las cuentas nacionales por el valor de los insumos utilizados en producirlo

<sup>5</sup> La justicia constituye un ejemplo de un bien público congestionable que se financia y provee en forma monopólica por el gobierno. El monopolio en la provisión, característica que diferencia este servicio de otros bienes públicos congestionables (como las carreteras, los parques naturales, etc.), es de tipo legal y está fundada en principios éticos y no en consideraciones económicas.

<sup>6</sup> En el caso del sector justicia, poco se conoce sobre la relación óptima entre los insumos (como el número de jueces, las inversiones en casas de justicia y los gastos en capacitación de los jueces y empleados y en sistematización de los juzgados) y el producto, medido este por ejemplo por el índice de evacuación de procesos y la calidad de las sentencias.

Varias ineficiencias resultan de estas características distintivas de la oferta y demanda de productos gubernamentales. Dos de ellas se mencionan a continuación.

- La presencia de costos crecientes y redundantes, como resultado de la separación entre costos e ingresos. El vínculo entre los costos de producir un bien y los ingresos percibidos por su venta (que permiten sostener la actividad productiva), que en el caso de los productos que se ofrecen en el mercado es proporcionado por el precio, no existe en el caso de los productos gubernamentales, que no tienen un precio (como la justicia) y se financian con impuestos. Cuando este vínculo no existe, pueden utilizarse más recursos de los necesarios para producir una cantidad dada de producto, o proveerse más de la actividad gubernamental que lo que está justificado por motivos de eficiencia. Es decir, la ausencia de este vínculo estimula la ineficiencia pública.
- La definición de metas organizacionales que no guardan conexión con los propósitos públicos. Para conducir sus actividades, todas las entidades requieren ciertos standards explícitos. En el caso de las entidades que ofrecen sus bienes en el mercado, los standards están relacionados, directa o indirectamente, con el mercado, buscando cumplir el test del mercado mediante una respuesta que anticipe la conducta de los consumidores y contribuya favorablemente a los resultados financieros. En el caso de las entidades gubernamentales, debido a que no se dispone de los indicadores directos de desempeño que provienen de la respuesta del consumidor y del estado de pérdidas y ganancias (porque la definición y medición del producto es difícil, no hay competencia que lleve a desarrollar standards internos sobre control de costos, etc.), las agencias públicas deben desarrollar sus propios standards. A menudo se encuentra que estos standards no están claramente vinculados con los objetivos públicos que se le fijaron a la agencia y que son más bien elementos de las funciones de utilidad de los funcionarios, que estos buscan maximizar.

Estas metas pueden buscar maximizar el ingreso (u otros objetivos) de directivos claves de la entidad, o aumentar los beneficios percibidos por un grupo que ha tenido éxito en cooptar una entidad particular. Wolf menciona varios ejemplos de metas organizacionales que no están relacionadas necesariamente con los propósitos públicos:

- El crecimiento sin límites del presupuesto (“más es mejor”). No teniendo referencias de mercado para evaluar el desempeño, dentro de la entidad se desarrollarán incentivos para recompensar a los empleados por “justificar los costos en lugar de reducirlos”;
- El avance tecnológico sin consideración a sus costos (“lo nuevo y complejo es mejor”); y
- La adquisición y el control de la información para aumentar la influencia de la entidad (“saber lo que otros no saben es mejor”).

Del análisis de Wolf se pueden desprender algunas recomendaciones para aumentar la eficiencia gubernamental en la provisión de bienes y servicios. Aunque obvias, se mencionan a continuación. En primer lugar, es necesario hacer explícitos los objetivos gubernamentales respecto a un sector y desarrollar indicadores que midan en forma más precisa los productos gubernamentales asociados con esos objetivos. En segundo lugar, es necesario orientar la gestión pública y su supervisión hacia la provisión de los bienes y servicios deseados y no al cumplimiento de las etapas y requisitos de los procesos, simplificando al máximo estos últimos y reduciendo el papeleo. En tercer lugar, dado que el estado es un proveedor de servicios al público, es recomendable introducir en forma amplia una cultura de atención al cliente (ciudadano) y mecanismos que le permitan expresar su grado de insatisfacción con la calidad de los servicios provistos.

En cuarto lugar, debería introducirse competencia en la provisión de bienes y servicios públicos en aquellas áreas en donde los impedimentos sean exclusivamente legales. Finalmente, dada la “miopía” de los actores políticos y la estructura de las recompensas políticas, podría ser útil exigir evaluaciones periódicas costo-beneficio de los programas gubernamentales y evaluaciones ex ante de todo proyecto de ley que implique mayor gasto público. Estas evaluaciones permitirán descartar propuestas y eliminar aquellos programas aquellos no exitosos. Aunque estas evaluaciones pueden ser fácilmente manipulables, son un instrumento útil de para la toma de decisiones.

### **2.1.2. El Rol Fiduciario del Gobierno y sus Implicaciones sobre las Políticas de Empleo y Salarios Públicos**

Para Stiglitz (1994) las responsabilidades fiduciarias del gobierno y las limitaciones existentes respecto a los derechos de propiedad en el sector público, imponen importantes restricciones a la políticas de empleo, salarios y despido en el sector público. Estas responsabilidades surgen del hecho de que el gobierno ha obtenido sus ingresos de manera forzosa, y no puede en consecuencia gastarlos libremente, lo que establece una limitación a los salarios que puede pagar a los empleados públicos. Si no existiera esta responsabilidad, argumenta Stiglitz, el gobierno utilizaría los recursos públicos para satisfacer intereses privados, pagando salarios muy altos y contratando a sus amigos y copartidarios.

Debido a que en materia de salarios hay un problema de información, pues difícilmente se les puede pagar a los empleados “lo que valen”, o su “costo de oportunidad”, porque estas variables no son fácilmente observables (cuantificables), para resolverlo el Gobierno impone escalas salariales relativamente arbitrarias. Estas restricciones salariales limitan su capacidad para contratar al mejor personal y para proveer a los empleados de incentivos adecuados. Adicionalmente, debido a que la información es limitada, puede haber ambigüedad respecto a lo que constituye un desempeño inadecuado, lo que ha llevado a la adopción de criterios al respecto que dificultan los despidos.

Así mismo, la preocupación respecto a la posibilidad de que el Gobierno otorgue “rentas” a sus amigos y copartidarios mediante el empleo público, llevó a la creación en muchos países del Servicio Civil (la carrera administrativa), para asegurar que las personas se contraten sobre la base del mérito y que no puedan ser despedidas por razones políticas.

Otra causa de ineficiencia, según Stiglitz, surge del hecho que los gerentes de las empresas y entidades públicas tienen “derechos de propiedad” muy limitados - aunque toman un gran número de decisiones que afectan la disposición de los recursos -, pues no tienen forma de apropiarse del aumento en el valor de la empresa que resulta de sus actividades administrativas. Por lo tanto, no tienen incentivos adecuados al buen desempeño.

En resumen, las restricciones respecto a los salarios y a los derechos de propiedad limitan los incentivos positivos al desempeño que pueden proveerse a los empleados públicos, mientras que las restricciones respecto al empleo limitan los incentivos negativos que surgen de la amenaza de ser despedidos.

Finalmente, como observación al margen, Stiglitz (al igual que Wolf) hace referencia al hecho de que el gobierno pone excesiva atención cumplimiento de las etapas y requisitos de los procesos, generando excesivo papeleo y retrasos en las decisiones. Stiglitz explica esto en parte por la obligación de cumplir con el rol fiduciario y en parte por las dificultades asociadas con monitorear los productos de la actividad administrativa y asegurar que las decisiones sean justas y apropiadas (explicación similar a la de Wolf). En ausencia de evaluaciones respecto al producto, lo mejor que puede hacer el Gobierno es asegurarse de que el proceso sea justo y completo. La estructura de

incentivos que enfrentan los administradores también estimula el papeleo, pues estos no asumen los costos de los retrasos.

### 2.1.3. La Teoría del Principal y del Agente<sup>7</sup>

Tanto en el caso de las empresas privadas como en el de las públicas, la relación entre los administradores de una firma y sus dueños da lugar a problemas entre “agentes” (gerentes, trabajadores) y “principales” (accionistas, propietarios, ciudadanos). La relación de agencia surge cuando la propiedad y la dirección de una empresa están separadas. En esta relación los principales buscan establecer esquemas de incentivos para que los agentes, que toman las decisiones que afectan al principal, actúen en una forma que contribuya a maximizar sus objetivos.

Las dificultades para establecer tales incentivos surgen del hecho de que principales y agentes tienen intereses y objetivos divergentes y disponen de diferente información o de información asimétrica (unos pueden no observar decisiones o acciones de los otros), y por lo tanto surgen problemas de monitoreo. Generalmente los “principales” no disponen de la información necesaria para juzgar las decisiones adoptadas por los agentes. Por ello, les es difícil saber si el buen resultado obtenido por una empresa es consecuencia de una buena gerencia, o resultado de una mejora en las condiciones económicas.

La probabilidad de que se alcancen los objetivos establecidos por el principal varía con el comportamiento (el esfuerzo) del agente (administrador de la empresa). Al principal le interesa que el agente realice el máximo esfuerzo. Ocurre, sin embargo, que no puede medir el esfuerzo efectivamente. El principal, de hecho, sólo conocerá el resultado conseguido por la empresa, pero le es imposible determinar en qué medida este se ha conseguido por causas externas o gracias al comportamiento del agente (es decir, cuál es la combinación de actuación y estado de la naturaleza que lo ha provocado).

Una vez firmado el contrato, el administrador sabe que el principal no puede comprobar su comportamiento. Este es, pues, un caso de riesgo moral. El principal tiene dos mecanismos para luchar contra este comportamiento. El primero consiste en introducir unos incentivos en la remuneración del agente que induzcan un comportamiento más acorde con los intereses del principal<sup>8</sup>. El segundo consiste en realizar una supervisión más estrecha, que tiene sin embargo unos costes efectivos o de oportunidad.

Los obstáculos a una supervisión efectiva por parte del principal nacen de la dispersión de la propiedad, dispersión que puede ser mayor en una empresa de grandes dimensiones. Si existe un solo dueño-accionista, neutral al riesgo, se ha demostrado en la literatura que no hay obstáculos para firmar un contrato óptimo entre ese propietario y la administración para el logro del objetivo mencionado.

Cuando la propiedad accionaria está muy dividida, la actividad de especificación y refuerzo de los contratos con los administradores de la empresa confiere beneficios a todos los accionistas, de forma que si tan sólo un grupo de estos se dedica a ella enfrentaría todos los costos, pero no recibiría todos los beneficios: en estas circunstancias, existe el peligro del “free riding” por parte de algunos accionistas y de que por lo tanto la intensidad con que se monitorea a los administradores se

---

<sup>7</sup> Esta sección se basa en gran medida en el libro de Antoni Serra Ramoveda (1993), *La Empresa. Análisis Económico*. Labor Universitaria

<sup>8</sup> Por ejemplo, otorgarle participación en los beneficios, lo que implica hacerlo partícipe de los riesgos de la empresa.

mantenga por debajo de la óptima. Si este es el caso, los administradores tendrán mayor discreción para perseguir sus propios objetivos y no los de los accionistas.

Los intereses y objetivos de los agentes (administradores) no se ciñen necesariamente a los beneficios, como ocurre con los accionistas, sino que incluyen variables como el tamaño de la empresa y su crecimiento, el reconocimiento social y el prestigio técnico. Por ello, en ocasiones favorecerán determinadas inversiones que no tienen una rentabilidad elevada pero que, en cambio, son convenientes desde el punto de vista de la dimensión de la empresa o del perfeccionamiento técnico. Existe además el peligro de que se incluya entre los costes, partidas no necesarias para la actividad productiva, pero que proporcionan satisfacción y ventajas a los administradores<sup>9</sup>.

Hay sin embargo varios motivos que permiten esperar que esta conducta discrecional ocurra en forma limitada cuando la propiedad accionaria está dispersa. Uno de ellos es la posibilidad de centralizar el monitoreo a través de una Junta Directiva, que limite la discrecionalidad de los Administradores. La amenaza de toma de la empresa, el riesgo de quiebra y la posibilidad de cambiar la administración, son también factores que limitan la conducta discrecional de los administradores (Vickers y Yarrow (1998)).

Cuanto mayor sea la competencia en el mercado de los bienes y servicios producidos por la empresa, menor será la posibilidad que los administradores actúen en provecho propio. La existencia de un amplio mercado de administradores de empresas también contribuye a disciplinar a la administración. Es posible incluso que las restricciones impuestas por el mercado de los servicios de los ejecutivos sean más potentes para disciplinar a los administradores que los que pueden imponer los accionistas, ya que la mayoría de estos mantienen una cartera diversificada, mientras que los gestores han de utilizar todo (o una parte muy importante) de su capital humano en una sola empresa (Serra (1993)).

Finalmente los mercados de capitales y de crédito operan sobre la administración a través de las presiones de otros inversionistas que pueden desear adquirir la firma (el mercado del control de las empresas), si estos piensan que pueden mejorar sustancialmente su desempeño cambiando la administración y de los prestamistas de la empresa, que pueden buscar cambios en la administración cuando existe la amenaza de quiebra (Vickers y Yarrow (1988)).

En las empresas y entidades públicas la relación de agencia tiene características muy diferentes a las que se observan en el sector privado. Además, las entidades del sector público generalmente no enfrentan las presiones externas que enfrentan las empresas privadas, que ayudan a disciplinar a los administradores. En el caso de las empresas privadas, los administradores son agentes que actúan para las accionistas, mientras que en el caso de las empresas públicas éstos supuestamente actúan para el gobierno, y en última instancia para los votantes.

En el caso de la entidad pública la relación de agencia es más compleja, porque está formada por tres niveles. En la base, como "propietarios", están los ciudadanos. Estos "propietarios" nombran, a unos representantes (presidente, congresista, etc.) a los que delegan la responsabilidad de definir la política de la empresa. Al final de cada período electoral expresarán con su voto su juicio sobre su comportamiento. Estas instancias políticas, a su vez, designan, orientan y supervisan a los funcionarios a quienes encargan la gestión de la entidad. En este primer escalón de la doble relación de agencia que existe en las entidades públicas, los "derechos de propiedad", o si se prefiere "las

---

<sup>9</sup> A estos les interesará por ejemplo disfrutar de unos ingresos superiores a los que justificaría el mercado, disponer de un automóvil a cargo de la empresa, incluso para desplazamientos no exigidos por el trabajo, dar empleo a personas con las que le unen vínculos familiares o de amistad, aún cuando no sean las más aptas, y buscar otras ventajas personales.

acciones”, están muy dispersas. Cada ciudadano tiene una sola acción, que concede un voto. Esta enorme dispersión, mayor de la que se puede dar en una empresa privada, incluso de dimensiones gigantescas, otorga en principio un gran poder a las instancias políticas.

En el segundo escalón de la relación de agencia las instancias políticas, como representantes de los ciudadanos, son las encargadas de señalar los objetivos a los funcionarios a los que se encarga la gestión directa, de establecer los incentivos que estimularán a estos a conseguirlos y, finalmente, de supervisar su comportamiento. Por lo tanto, son los políticos quienes han de asegurar que el comportamiento de los gestores que ellos han nombrado responda al interés general. Teóricamente, el cumplimiento de esta función requiere las siguientes condiciones:

- La formulación de unos objetivos y criterios a los que se ha de someter la gestión. Cuantos más sean estos objetivos y más precisa sea su definición, más reducida será la autonomía de los gestores, pero la contrapartida será un mayor dosis de burocracia y menor flexibilidad de la empresa;
- El diseño de un sistema de incentivos que asegure al máximo el cumplimiento de las instrucciones;
- Una información detallada, difícil y costosa de reunir, para evitar en la medida de lo posible el problema del riesgo moral antes mencionado.

Estas condiciones sólo se cumplen imperfectamente y ello origina unos sesgos, a menudo denunciados, que tienen las raíces siguientes:

- Los objetivos y los criterios se formulan a menudo de manera vaga e imprecisa, y son a menudo contradictorios. El Estado no es una persona, ni siquiera una organización monolítica. Actúa a través de diversos Ministros, legisladores y funcionarios que, a su vez, son agentes del público en general. Invariablemente, estos agentes ven su propia misión diferente a la de los otros. Los diferentes agentes dan órdenes paralelas y conflictivas a la empresa (múltiples y variables). La respuesta de los administradores ante un panorama tan confuso puede ser la de buscar la máxima autonomía. A veces, sobre todo cuando su remuneración es relativamente reducida frente a la que obtienen sus colegas en las empresas privadas, esta autonomía puede traducirse en un menor esfuerzo o en el aprovechamiento de prebendas cuyo coste se esconde en las diferentes partidas del P&G de la empresa.
- Los incentivos de los administradores no pueden basarse sobre el beneficio, ni sobre la cotización de las acciones en el mercado de capitales. No hay por lo tanto mecanismos de mercado para disciplinar a los agentes.
- La fragilidad de la información a disposición de las instancias políticas para fijar objetivos y criterios, y para supervisar su aplicación, provoca que a menudo se prefiera los que son susceptibles de expresarse cuantitativamente, como por ejemplo el volumen de producción o la cantidad de materia prima por unidad de producto, en lugar de los que tienen una difícil medición, como puede ser la calidad del bien vendido o del servicio prestado. En la selección de los objetivos se refleja la mayor o menor facilidad de supervisión y de control.

La entidad (o empresa) no emite acciones y por lo tanto no existe un mercado por el control de esta. Las entidades públicas tampoco enfrentan las presiones provenientes de los mercados de capitales y de administradores de empresas; no hay por lo tanto control externo alguno a través del mercado de capitales. No hay posibilidad alguna de toma de la entidad, por mala que sea la gestión y escasos los resultados conseguidos. Tampoco hay un equivalente directo de la quiebra como restricción del desempeño financiero de la empresa. Las empresas públicas tienen por lo general lo que se ha denominado “restricciones presupuestales blandas” (Kornai (1989)), que significa que su manejo financiero puede ser laxo, debido a que el gobierno siempre viene en su rescate cuando empiezan a

enfrentar problemas. Además, pueden obtener recursos financieros en el mercado de capitales en condiciones blandas, gracias a las garantías que proporciona el Gobierno Nacional.

Aunque los resultados sean fuertemente deficitarios, el presupuesto público se encargará de cubrir la diferencia negativa y garantizar la continuidad de la empresa. Aún así, podría argumentarse que a las instituciones políticas les importará la eficiencia asignativa y productiva de la empresa porque, conseguida esta, los votantes potenciales estarán más contentos. Este argumento exigiría que los votantes estuvieran muy bien informados de cual ha sido la actuación de las instancias políticas respecto a la gestión de la empresa. La realidad es otra, ya que al ser prácticamente nula la probabilidad de influir con el sentido de su voto sobre el resultado de la elección, tendrán escaso estímulo en seguir atentamente la actuación de sus representantes. Estas asimetrías implican que los políticos responsables de la supervisión de las empresas públicas no siempre mejoren sus perspectivas electorales si elevan la eficiencia económica, por lo que a veces pueden sacrificar esta, a cambio de mejorar aquellas.

En suma, las entidades públicas enfrentan generalmente problemas de indefinición y multiplicidad de objetivos, a veces contradictorios. Además, son débiles los incentivos al rendimiento y hay bastante interferencia política. Estas características distorsionan la conducta de los administradores. Sus objetivos terminan siendo los de dar empleo a sus copartidarios y amigos y maximizar sus ingresos. Los gerentes de las empresas públicas y los miembros de sus juntas directivas no necesariamente son escogidos por su capacidad administrativa y técnica, sino que pueden primar los criterios políticos (y la amistad) en los nombramientos. Los directivos elegidos de esa manera tienden a perseguir sus propios objetivos o los de su partido y no los del gobierno o los de rentabilidad.

En las entidades y empresas públicas no sólo se observan excesos de mano de obra, sino también sueldos y pensiones muy generosos. Ello se debe a que sus administradores difícilmente se resisten a las demandas salariales de los trabajadores. Los sindicatos tienden además a abusar de la posición monopólica de algunas empresas y/o de su ubicación en sectores estratégicos de la economía. Esta situación puede corregirse y los problemas reducirse. Muchas propuestas se han hecho en esta dirección, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- a) Enfrentar a las empresas y entidades públicas a una mayor competencia, o regularlas en los casos en que la competencia no es factible;
- b) Seleccionar a los funcionarios con base en los méritos y no con base en consideraciones políticas o de amistad;
- c) Ejercer una labor más efectiva de monitoreo, sometiendo a las empresas y entidades a “restricciones presupuestales duras”, dándoles autonomía presupuestal y haciéndolas responsables de los resultados. Para ello es útil establecer metas de desempeño y atarlas a la aprobación del presupuesto; y,
- d) Finalmente, los administradores públicos deberían enfrentar reacciones muy negativas de los ciudadanos cuando sus entidades muestren pérdidas o un mal desempeño. Estas reacciones serán más probables en la medida en que los resultados de la entidad sean examinados públicamente.

## **2.2 APLICACIÓN DE LAS TEORÍAS SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA AL DISEÑO DE UNA REFORMA JUDICIAL**

La justicia en la mayoría de los países latinoamericanos -y Colombia no es la excepción - enfrenta problemas de falta de independencia frente al poder político o los grupos de presión, congestión y dilación, despilfarro de recursos disponibles en algunas áreas y falta de medios en otras, mala calidad del servicio, de los conceptos y de las sentencias, costos altos del servicio (teniendo en



cuenta la baja calidad) y acceso limitado e inequitativo de la población al servicio judicial, entre otros. Esto ocasiona graves desprotecciones de derechos, lo que a su vez resulta en transacciones que dejan de realizarse y otros que se realizan a un costo muy alto, menores inversiones y una mayor tendencia a resolver conflictos por métodos violentos.

Las teorías económicas presentadas en la sección anterior pueden explicar algunos de estos problemas. La justicia es, en términos económicos, un bien público congestionable, para el cual la “exclusión” en su consumo por los ciudadanos mediante un mecanismo de precios es factible, pero ha sido considerada no deseable, por motivos de tipo ético y consideraciones sociales. Esto tiene varias implicaciones indeseables:

“Bajo este esquema, el servicio lo provee el Estado y no se cobra directamente por su uso. Esto se traduce en que no existen derechos de propiedad definidos sobre el uso de estos servicios, ni se cobra un precio para racionar su uso. Como consecuencia el recurso... es usado ineficientemente (existe una “sobre-demanda” por el servicio). Debido al problema de congestión, en la práctica al agente público se le está dando la discreción para asignar derechos de propiedad sobre el servicio (a quien servir)... quien puede luego intercambiarlos”(Eyzaguirre (1996)).

Al proveer un servicio monopólico congestionable, el sistema judicial puede capturar las rentas que se derivan de proveer un servicio menor del óptimo, generando retrasos y congestión. Ello abre la oportunidad para conductas corruptas, como ofrecer dinero para acelerar los procesos y/o para obtener ciertos resultados.

El surgimiento de este tipo de conductas, que se alejan de los objetivos públicos, reflejan también el hecho de que los diversos actores que participan en los procesos judiciales (funcionarios judiciales, abogados, autoridades gubernamentales y ciudadanos) tienen intereses divergentes, la información es asimétrica y el monitoreo de las decisiones y acciones de los funcionarios judiciales y los abogados es costoso y difícil.

De todos los agentes que participan en un proceso judicial, tan sólo las partes pueden tener interés directo en el resultado del proceso. En la relación abogado-cliente, por ejemplo, “...la percepción bajo la cual los individuos deciden es en gran parte influenciada por un intermediario, el abogado (Eyzaguirre (1996)). Los incentivos de los abogados llevan a que sus acciones no coincidan necesariamente con los intereses de sus clientes... Cuando el proceso judicial es poco transparente, el cliente es más dependiente de la información provista por su abogado para tomar sus decisiones” (Eyzaguirre (1996)).

La sección anterior identificó algunos mecanismos que se pueden emplear para lograr que los procesos culminen a tiempo y en forma satisfactoria. Estos se pueden agrupar en dos grandes categorías: incentivos a las personas y organizaciones, y mecanismos de supervisión y control (Pastor (1996)). Algunos de estos mecanismos afectan a la oferta de justicia, otros a la demanda y algunos a ambas. Su efectividad depende fundamentalmente de la disponibilidad de información: “una pieza fundamental de estos mecanismos es disponer de un apropiado sistema de información sobre dotaciones, resultados y procesos, que, además de ser utilizable para la gestión de las organizaciones judiciales, sirva para dar cuenta de la labor realizada” (Pastor (1996)).

Mencionemos algunos de estos mecanismos. En primer lugar, debe introducirse mayor competencia. Los derechos monopólicos en el sistema judicial deben ser eliminados en aquellas áreas donde no se justifican ni legal ni éticamente. Aquellos servicios que sigan siendo monopólicos por las razones mencionadas, deben ser regulados. La regulación debe modificar la estructura de incentivos y penalidades que enfrentan los funcionarios.

La regulación no puede ser externa, porque se corre el riesgo de afectar la autonomía del sector. Para garantizar un sistema judicial independiente y libre de interferencias políticas, el sistema debe necesariamente regularse a sí mismo. La autorregulación implica que el mismo sistema judicial seleccione, evalúe, promocióne y discipline a los funcionarios. Estos procesos deben ser transparentes y libres de interferencias políticas. La selección de personal debe basarse en méritos y no en vínculos políticos o relaciones de amistad; las evaluaciones deben basarse en estándares de desempeño y deben traducirse en adecuados “premios” (promociones, mejoras salariales, etc.) o “castigos” (despidos, incrementos salariales menores) para que sean creíbles; los regímenes disciplinarios deben ser efectivos.

Si aspectos como la permanencia en el trabajo, los ascensos y el nivel de ingresos “no dependen sustancialmente de la actuación del empleado público en la provisión del servicio, este no tendrá ningún incentivo para que su desempeño sea el mejor posible. Sin un sistema de monitoreo y de “premios y castigos”, sin una infraestructura de incentivos adecuados, la provisión del servicio judicial (en cuanto a calidad y cantidad ofertada) será deficiente” (Eyzaguirre (1996)).

Sin embargo, como los jueces proveen un servicio público, no sólo deben ser independientes y autorregularse, sino también ser responsables frente a la población que sirven (“accountable”). La sociedad debe estar ampliamente informada de la forma en que se desempeñan los jueces y tener posibilidades de expresar su opinión sobre estos. La provisión de información oportuna y amplia sobre el desempeño de los funcionarios no es sólo un instrumento para mejorar la gestión pública; es también un requisito básico de toda sociedad democrática.

Los mecanismos mencionados implican en última instancia otorgarle al sector mayor autonomía e independencia, pero haciéndolo a su vez más responsable de los resultados. Estos apuntan finalmente a “conseguir una justicia independiente, competente (bien formada) y eficiente. Independiente de los demás poderes, de los grupos de presión o de la influencia personal de alguien. Independencia en el ejercicio de su función, lo que no significa ausencia de responsabilidad. Competente, lo que exige una formación adecuada al empeño que corresponda en cada orden o nivel de decisión. Eficiente, lo que, para abreviar, podemos asociar a ausencia de despilfarro” (Pastor (1996)). Su propósito último es conseguir la máxima protección de los derechos que resulte alcanzable al menor costo posible (Pastor (1996)).

Dakolias (1996), Pastor (1996) y Eyzaguirre (1996) han formulado propuestas específicas de reforma judicial en relación con los mecanismos que se acaban de mencionar, que creemos conveniente resumir en las secciones que siguen, y que abarcan todas las áreas de reforma relevantes. Como se verá, estas evidencian que la reforma judicial colombiana fue de amplio alcance y reflejó en gran medida estas recomendaciones.

Para Dakolias (1996) y Eyzaguirre (1996) las reformas del sistema judicial deben tener los siguientes objetivos:

- Garantizar la independencia judicial;
- Aumentar la eficiencia del sistema y reducir el desperdicio de recursos. Ello implica mejorar la administración de las cortes y los juzgados;
- Proveer acceso a la justicia, independientemente del nivel de ingresos y el nivel educativo; y,
- Conseguir una justicia más competente. Ello requiere redefinir y/o expandir la educación legal y los programas de entrenamiento para estudiantes, abogados y jueces.

### **2.2.1. Mayor Independencia Judicial**

La independencia del sistema judicial tiene aspectos estructurales, organizacionales y administrativos. En el lenguaje de Dakolias (1996), los aspectos estructurales incluyen la independencia sustantiva, la personal, la colectiva y la interna. La primera permite al sistema tomar decisiones de acuerdo con la ley y no con base en factores políticos internos o externos. El sistema debe estar libre de toda interferencia política. No debe enfrentar presiones de otros órganos del poder público ni de otros miembros del sistema judicial o de grupos de presión, ni reflejar relaciones políticas o personales con alguna de las partes en conflicto.

La independencia personal, que garantiza la independencia sustantiva, puede lograrse a través de adecuados términos de duración del cargo, estabilidad, salarios competitivos y una buena asignación de casos. Adicionalmente, el método bajo el cual los jueces son nombrados, evaluados y promovidos juega un rol importante en la independencia y también en mantener jueces calificados dentro de la carrera judicial. Se requiere un sistema de selección transparente, uniforme y basado en méritos y no en criterios políticos. También se requiere de un sistema de evaluación y disciplinario transparente, que permita a la ciudadanía y a los demás jueces monitorear la actividad judicial. Los métodos transparentes de nombramiento, remoción y supervisión aseguran la independencia personal y funcional de los jueces.

La independencia colectiva hace referencia a la participación del sistema judicial en la administración de las cortes. Finalmente, la independencia interna es la independencia respecto de los superiores y colegas en relación con las decisiones judiciales. Debe garantizarse que no haya superposición de jurisdicciones respecto a algunos temas (un problema que se ha agudizado en Colombia). Los aspectos organizacionales y administrativos están íntimamente ligados con la autonomía presupuestal.

La independencia no significa ausencia de responsabilidad: “Un poder sin responsabilidad es algo que repugna al sentido democrático de las instituciones” (Pastor (1997)). La Rendición de cuentas (“accountability”) puede ejercerse adecuadamente si se proporciona abundante información a la ciudadanía. En un mercado donde hay problemas de información, como es el mercado de servicios judiciales, la transparencia y la información a los usuarios son una condición necesaria para que funcione en forma más eficiente.

### **2.2.2. Mejoras en la Administración de las Cortes y de los Juzgados**

La independencia también se fortalece aumentando la capacidad administrativa de los funcionarios y proporcionando capacitación y entrenamiento a los jueces y al personal de las cortes en estas áreas. Los aspectos administrativos de la independencia incluyen mejorar la administración a través de reformas en el manejo de casos y en la administración de las cortes y adoptando reformas procedimentales.

La administración de las cortes implica el manejo del presupuesto, la administración del personal, el desarrollo de sistemas de información, planeación, etc. “En particular, es muy importante asegurar un funcionamiento eficiente de las oficina (despacho) judicial. Ello requiere, entre otras cosas, que los jueces juzguen y no gestionen, que sean los secretarios judiciales o, en su caso, los administradores judiciales, quienes previa capacitación adecuada, gestionen; que se provean mecanismos que doten de flexibilidad a la gestión, y permitan controlar y evaluar los resultados e incentivos en consonancia” (Pastor (1997)).

Se pueden además adoptar algunas medidas por el lado de la demanda, para reducir la congestión de los despachos. En primer lugar, “conviene judicializar sólo lo que deba judicializarse y potenciar los... mecanismos alternativos a la resolución judicial de los conflictos cuando resulten superiores” (Pastor (1996)). Para evitar la excesiva e indebida apelación a la judicialización de los conflictos (Pastor (1996)) se pueden establecer tasas judiciales y penalizar la litigiosidad temeraria (Pastor (1996)). Unas tasas bien diseñadas, que no sean muy altas para no desalentar a quienes no tienen otra opción que judicializar y que además no se apliquen a los más pobres, pueden generar costos sociales muy inferiores al mecanismo vigente de administración de la escasez, donde en lugar de precios, se atiende según el orden de entrada del caso (Pastor (1996)), es decir, se raciona por cantidades y los costos son los relacionados con el tiempo de espera hasta que se atiende el caso.

Además, deben modificarse las reglas procesales para hacerlas menos permisivas con las tácticas dilatorias. La dilación es un “factor generador de posibles errores judiciales” (Pastor (1996)) y un “caldo que incentiva la corrupción por parte de quienes desean más rapidez o lentitud en la resolución del caso” (Pastor (1996)).

### **2.2.3. Mayor Acceso a la Justicia**

Existen barreras de diverso tipo para acceder a los servicios judiciales (Dakolias (1996)): a) económicas; b) psicológicas; c) físicas; d) De información. Hay varias formas de eliminar estas barreras. Una forma consiste en proveer mecanismos alternativos de resolución de conflictos (arbitraje, mediación, conciliación, jueces de paz). Estos mecanismos pueden ser anexos a las cortes o privados.

Proveer mayor acceso implica también resolver el problema de los costos legales y la ayuda legal. Estos costos deben ser lo suficientemente altos como para impedir los procesos frívolos y sin motivo y la conducta corrupta, pero no tanto como para impedir el acceso de la población pobre (Dakolias (1996)). Las tarifas de los abogados también deben ser revisadas. Crear una corte de pequeños reclamos no sólo facilita el acceso sino también reduce la congestión.

En general, los programas públicos para mejorar el acceso a la justicia de quienes carecen de medios son los que menos presupuesto reciben, contándose entre los programas más desasistidos. Esta situación debe cambiar.

### **2.2.4. Educación Legal y Capacitación de los Funcionarios.**

Este es un elemento clave de toda reforma judicial. Una buena administración de justicia depende de la calidad de los jueces. “Aún si la estructura de incentivos es la adecuada, la actuación de los agentes siempre estará limitada por su capacidad (básicamente determinada por su nivel de educación) y los recursos materiales de que disponen para llevar a cabo sus funciones” (Eyzaguirre (1996)). Estos deben ser altamente calificados, competentes y respetados. Para lograr ese propósito se requiere entrenamiento judicial permanente para los jueces y educación legal continua y adecuada para los abogados practicantes.

Implementar las reformas mencionadas no es tarea fácil, ni libre de resistencias. El problema con la reforma judicial es que “no existen grupos sociales que tengan intereses suficientemente concentrados y homogéneos para motivar todo el conjunto de medidas que abarca la reforma” (Pastor (1996)). “Por lo general, la reforma carece de base social homogénea y activa que pudiera liderarla en la espera de obtener unos beneficios mayores y más concentrados que los costos de llevarla a cabo” (Pastor (1996)).

En primer lugar, todos los funcionarios públicos se resisten a ser evaluados y a que se difunda información sobre su gestión. En el caso de la justicia, las evaluaciones tenderán a calificarse como interferencia indebida en la independencia de la rama. Las medidas que aumentan la competencia por los servicios judiciales y aquellos que desincentivan la demanda o reducen la dilación tampoco tenderán a ser bien vistas por abogados y funcionarios judiciales, ni tendrán su respaldo. Para ser exitosas, las reformas deben en consecuencia anticipar los obstáculos que surgirán de aquellos afectados por ellas y cuyos costos de actuación como grupo de interés son bajos.

### **3 LAS REFORMAS DEL SISTEMA JUDICIAL EN COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA**

Las reformas del sistema judicial colombiano, que se iniciaron en 1991, reflejan muchas de las recomendaciones anteriores. Las secciones que siguen resumen el contenido de estas reformas.

Antes de 1991, el aparato judicial colombiano combinaba una autonomía e independencia orgánica absolutas, con una dependencia casi completa del ejecutivo a nivel administrativo y financiero. Los miembros de la Corte Suprema y del Consejo de Estado eran elegidos por la misma entidad (cooptación); estos a su vez designaban a los magistrados de los tribunales y los magistrados a los jueces. “No había ninguna influencia directa de los órganos políticos en la conformación del poder judicial, un caso de autonomía judicial casi único en el mundo, y que, para bien o para mal, distanció bastante al gremio judicial de la llamada clase política” (Uprimny (1997)).

Esta situación se combinaba con una total dependencia presupuestal, el aparato judicial no disponía de recursos suficientes para ejercer adecuadamente sus funciones. Los problemas de congestión, morosidad e impunidad eran considerables. Estos problemas se enfrentaron con enormes esfuerzos presupuestales y modificaciones sustanciales de la estructura institucional, modificaciones que tuvieron su origen en la Constitución de 1991.

Los cambios en la estructura institucional se concentraron en:

- Transformación de la estructura administrativa de la rama, mediante la creación del Consejo Superior de la Judicatura;
- Modificación del sistema penal, mediante la creación del sistema acusatorio generalizado a través de la Fiscalía General de la Nación, los jueces sin rostro y los mecanismos de negociación de penas;
- Transformación de los sistemas de control judicial de los poderes públicos, mediante la creación de las jurisdicciones Constitucional (Corte Constitucional) y Especiales y la Defensoría del Pueblo. También se introdujeron instrumentos para la protección de los derechos constitucionales (tutela, acciones populares, acciones de cumplimiento);
- Desarrollo de nuevas alternativas para solucionar conflictos. Su propósito es resolver conflictos menores a través de árbitros, conciliadores en equidad, jueces de paz y autoridades indígenas; y
- Creación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-.

De seis instituciones actualmente en operación, tres son producto de la Constitución de 1991. Con la reforma constitucional se configuró una mezcla de elementos anglosajones (el sistema acusatorio y la Fiscalía) con elementos organizativos hispánicos (el Consejo Superior de la Judicatura).

En el campo de lo contencioso administrativo, quizás el cambio institucional más importante que se produjo fue el de proveer al sector público de un nuevo estatuto de contratación, la Ley 80 de 1993, que vino a reemplazar al Decreto 222 de 1983. Con la Ley 80 se buscó constituir un cuerpo normativo único en materia de contratación para todas las entidades públicas sin distinción de órdenes, eliminando las demás normas que tuvieran relación con estos temas y evitando así la confusión en la aplicabilidad de la normativa.

La reforma constitucional aumentó la injerencia del legislativo en la integración de los diversos órganos de la rama judicial, en forma directa en el caso de la Corte Constitucional y, en forma indirecta, a través del Consejo Superior de la Judicatura, en las otras entidades. La Constitución también modificó la estructura de poder y de relaciones entre el poder legislativo y el judicial:

“... la Asamblea Constituyente tenía un espíritu anticlientelista, por lo cual muchas de sus posiciones pretendían introducir reformas sustanciales a la manera de hacer política en el país. Ahora bien, en general los constituyentes tuvieron de la corrección de los vicios políticos una visión eminentemente judicial, esto es, consideraron que la superación de los mismos no se hacía por un perfeccionamiento del sistema de representación electoral (reforma a los partidos y al sistema electoral) sino por medio de la consagración de un régimen draconiano a los políticos, que correspondería al sistema judicial aplicar, para lo cual se los dotó de poderes en este aspecto” (Uprimny (1997)).

Como consecuencia de ello,

“... la Corte Suprema puede investigar y juzgar a los congresistas en todo momento. De otro lado, se consagró la pérdida de investidura contra aquellos congresistas que cometieran faltas, como tráfico de influencias, violación del régimen de incompatibilidades o incluso inasistencia a más de seis plenarios en se votaran proyectos de ley. Esta sanción judicial es decretada por el Consejo de Estado e implica que la persona no puede volver a ser congresista.” (Uprimny (1997)).

### **3.1 CREACION DE NUEVAS ENTIDADES**

#### **3.1.1. Fiscalía General de la Nación**

Antes de la reforma constitucional, “correspondía a los jueces de instrucción pertenecientes a la rama judicial, adelantar la investigación de los distintos delitos y acusar a los presuntos responsables ante otros funcionarios judiciales, los llamados jueces de conocimiento. Por eso se hablaba de que existía un sistema inquisitivo, pues todas las funciones procesales estaban concentradas en jueces” (Uprimny (1997)), que investigaban, acusaban y sentenciaban.

Este sistema tenía, según sus críticos, varios problemas (Uprimny (1997)): a) provocaba dispersión y falta de especialización investigativa, pues los jueces instructores enfrentaban de manera aislada los más disímiles delitos; b) estos jueces, aislados, tampoco tenían la capacidad de resistir las presiones y amenazas de los actores colectivos que delinquían (guerrilla, paramilitares, narcotráfico); c) las relaciones entre estos jueces y la policía judicial (DAS, Sijin, etc) eran problemáticas, debido a que respondían a lógicas diferentes; y, d) no había un responsable político de la eficacia investigativa.

Con la creación de la Fiscalía y de los jueces sin rostro se buscaba resolver estos problemas. La Fiscalía se creó como un órgano dependiente de la rama judicial, a diferencia de otros países en los que depende directamente del presidente de la República. Aunque el presidente tiene mucha

injerencia en la selección del Fiscal, una vez elegido este, es autónomo por un período de cuatro años, pues no puede ser removido por el gobierno<sup>10</sup>.

Con el establecimiento de un Fiscal General, del cual los fiscales dependían jerárquicamente, se centralizaba la actividad investigativa. Habría así además un responsable político de las investigaciones, se podrían especializar los funcionarios y coordinar las investigaciones (Uprimny (1997)).

### **3.1.2. Corte Constitucional**

Con anterioridad a la Reforma Constitucional de 1991, el control constitucional era ejercido por la Corte Suprema, una corporación de competencias diferentes. Este control era muy limitado. La constitución de 1886 facilitaba el autoritarismo presidencial al limitar considerablemente derechos y libertades individuales en aspectos como el manejo del orden público, pues le otorgaba facultades muy amplias al Presidente de la República para decretar el Estado de Sitio en el territorio nacional o parte de él (mediante el artículo 121), durante el cual operaba un régimen muy restrictivo de estos derechos y libertades. Como consecuencia de ello, el estado de excepción se constituyó en la regla general de la vida nacional. Colombia vivió los últimos 50 años bajo estado de sitio.

La razón básica de la creación de la Corte Constitucional fue la de fortalecer los controles sobre los otros órganos de poder. Como afirma Gaviria (1997), “un estado de derecho es un estado de control, donde el control debe aplicarse especialmente a los órganos que tienen a su cargo las decisiones más trascendentes de la vida nacional (Congreso y Presidente de la República), para que las metas del Estado de derecho se satisfagan a cabalidad”.

La Constitución de 1991 diseñó los estados de excepción de una forma más cuidadosa (para circunstancias determinadas y precisas) y fijándoles un término de vigencia, para evitar que se convirtieran en un instrumento de carácter permanente. La Constitución también estableció que el presidente y los ministros serían responsabilizados por la declaración de los estados de excepción, cuando fuera improcedentes declararlos. La Constitución consagró además algunos instrumentos judiciales de protección de los derechos fundamentales, como la acción de tutela y las acciones de cumplimiento, de las cuales la Corte es garante.

### **3.1.3. Consejo Superior de la Judicatura**

La Constitución de 1991 creó una entidad encargada de administrar la rama, el Consejo Superior de la Judicatura. Este Consejo tiene como funciones seleccionar, evaluar y disciplinar a los funcionarios judiciales, y administrar los recursos de la rama.

### **3.1.4. Jurisdicciones Especiales y Defensoría del Pueblo**

La Constitución creó las Jurisdicciones de Paz e Indígena y la Defensoría del Pueblo.

---

<sup>10</sup> La Fiscalía está encargada de investigar delitos y acusar infractores ante los juzgados y tribunales. El Fiscal General de la Nación es elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente y no puede ser reelegido.

### 3.1.5. Creación del INPEC

Con base en las facultades del art. 20 transitorio de la Constitución Nacional, se fusionó el Fondo Rotatorio con la Dirección de Prisiones, dando origen al INPEC, y se creó una unidad de seguimiento del sector en el Departamento Nacional de Planeación.

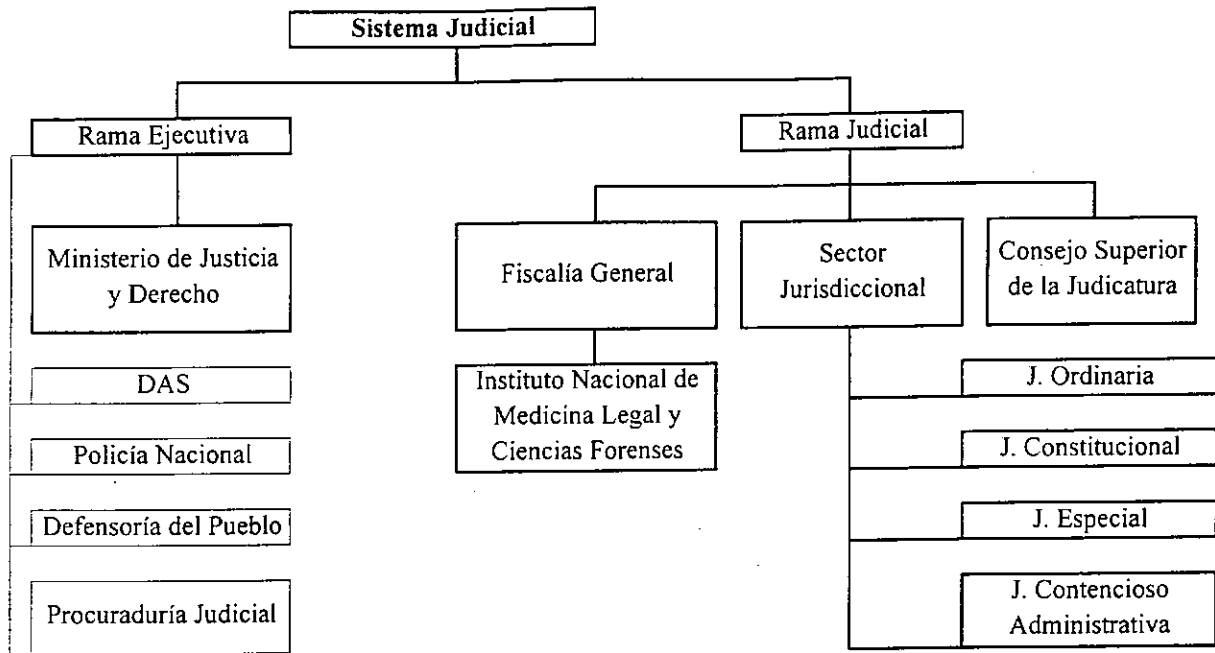
### 3.1.6. Estructura Actual del Sector

Con los cambios institucionales, el sistema judicial quedó conformado en la rama ejecutiva por el Ministerio de Justicia y sus instituciones vinculadas: el INPEC, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Dirección Nacional de Estupefacientes; la rama judicial, compuesta por la Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Sector Jurisdiccional y el Consejo Superior de la Judicatura. Adicionalmente otras instituciones del ejecutivo como el DAS y la Policía Nacional y organismos de control como la Defensoría del Pueblo, y la Procuraduría General de la Nación en las funciones que tienen que ver con la administración de justicia hacen parte del sistema judicial. Es un sistema complejo que cumple tareas de ejecutor, administrador, supervisor y regulador.

En lo que sigue se examina la estructura institucional vigente de la rama y los mecanismos de selección de funcionarios de las Cortes y Tribunales. La justicia colombiana se ha organizado para la prestación de sus servicios de acuerdo con el incidente que los genera (Rubio (1997)):

- a) Los conflictos que surgen de las conductas delictivas se tramitan ante la Fiscalía y los Juzgados Penales. En una fracción de los incidentes penales se constituye la parte civil, que busca la indemnización de los perjuicios causados por el incidente penal.
- b) Los asuntos civiles se tramitan ante jurisdicciones especializadas:
  - Los incidentes que surgen de las relaciones patrono-trabajador son atendidos por los Juzgados Laborales;
  - Los incidentes familiares son resueltos en buena parte por jueces especializados de Familia;
  - Los conflictos con el estado se llevan ante el Contencioso Administrativo.
- c) En las localidades pequeñas existen jueces no especializados denominados “promiscuos” que resuelven todo tipo de incidentes.





La **jurisdicción común u ordinaria**, a la que le compete resolver los litigios atinentes a los asuntos civiles, penales, laborales, agrarios y de familia, está conformada por la **Corte Suprema de Justicia**, los **tribunales superiores de distrito judicial** y los **juzgados**.

La **Corte Suprema** está integrada por 23 magistrados, elegidos por la misma corporación para períodos individuales de 8 años, de listas superiores a cinco candidatos por cada vacante que se presente, enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura. Los **tribunales superiores de distrito judicial** son creados por el Consejo Superior de la Judicatura, para ejercer la función jurisdiccional en cada distrito judicial en que se divide el país. La sala plena elige los jueces del respectivo distrito judicial de listas elaboradas por el Consejo Seccional de la Judicatura. Los **juzgados** están determinados por el juez, el secretario y el personal auxiliar que determine el Consejo de la Judicatura.

Con respecto a la **jurisdicción contencioso-administrativa**, que está constituida para juzgar las controversias originadas en actos y hechos administrativos de las entidades públicas, y de las privadas cuando cumplan funciones públicas, está conformada por tres órdenes jerárquicos: el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos. El **Consejo de Estado** está integrado por 27 magistrados, elegidos por la misma corporación para períodos individuales de 8 años, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura. Los tribunales administrativos son creados por el Consejo de la Judicatura en cada distrito judicial administrativo, que en la actualidad coinciden con los departamentos. Los juzgados administrativos también los define este Consejo.

La **jurisdicción constitucional** está conformada por la **Corte Constitucional**, integrada por 9 magistrados, elegidos por el Senado para períodos de ocho años, de ternas que le presentan el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Estos magistrados no pueden ser reelegidos.

El **Consejo Superior de la Judicatura** (con los consejos seccionales) es el órgano encargado de la administración, gestión y control (disciplinario) de la rama judicial. Se divide en dos salas, la administrativa y la disciplinaria, que a su vez conforman la sala plena. La primera está integrada por

seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: uno por la Corte Constitucional, dos por la Corte Suprema y tres por el Consejo de Estado. La segunda está integrada por siete magistrados elegidos por el Congreso de ternas enviadas por el Gobierno para periodos de ocho años.

La ley 270 de 1996, o Ley Estatutaria de la Justicia, creó la comisión interinstitucional, con la participación de los presidentes de las Cortes, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía, y con voz del Ministro de Justicia y del representante de los empleados.

### 3.2 AUMENTOS SALARIALES Y DE LA PLANTA DE PERSONAL

Los recursos destinados al sector prácticamente se duplicaron como porcentaje del PIB entre 1990 y 1995, mostrando su mayor crecimiento en 1993. La tendencia creciente se revierte en los años 1996 y 1997, aunque de forma no muy marcada (Cuadro 1). El gasto promedio en el sector en la década de los noventa ha sido de 0.95% del PIB, frente a 0.62% en la década de los ochenta. El crecimiento anual promedio del gasto durante los corrido de esta década es del 12% real, frente a 6.6% en los ochenta (Cuadro 1).

<b>Cuadro 1.</b>		
<b>Gasto del Sector Justicia</b>		
	<b>% del PIB</b>	<b>Crecimiento Real</b>
<b>1970-1979</b>	0.59	4.1
<b>1980-1989</b>	0.62	6.6
<b>1990</b>	0.61	2.0
<b>1991</b>	0.61	2.4
<b>1992</b>	0.75	27.9
<b>1993</b>	1.11	56.5
<b>1994</b>	1.14	7.7
<b>1995</b>	1.17	8.7
<b>1996</b>	1.14	1.4
<b>1997</b>	1.05p	-0.5
<b>1990-1997</b>	0.95	12.4

Fuentes: Contraloría General de la República; Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto.

La participación del gasto en el Presupuesto Nacional pasó por su parte de 2.9% en 1990 a 5.4% en 1995, estabilizándose en los dos últimos años en 4.2% (Cuadro 2). En 1997, el 44.1% de los gastos del sistema judicial correspondían al Consejo Superior de la Judicatura y al sector jurisdiccional, el 37.1% a la Fiscalía y el 14.7% al INPEC. El 4% restante fue absorbido por el Ministerio de Justicia, Medicina Legal, la Dirección de Estupefacientes y el Fondo de Seguridad de la Rama.

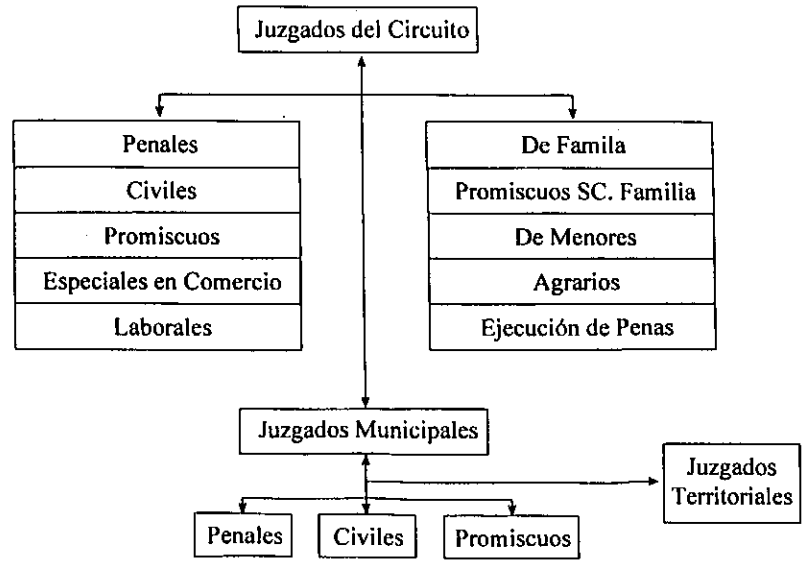
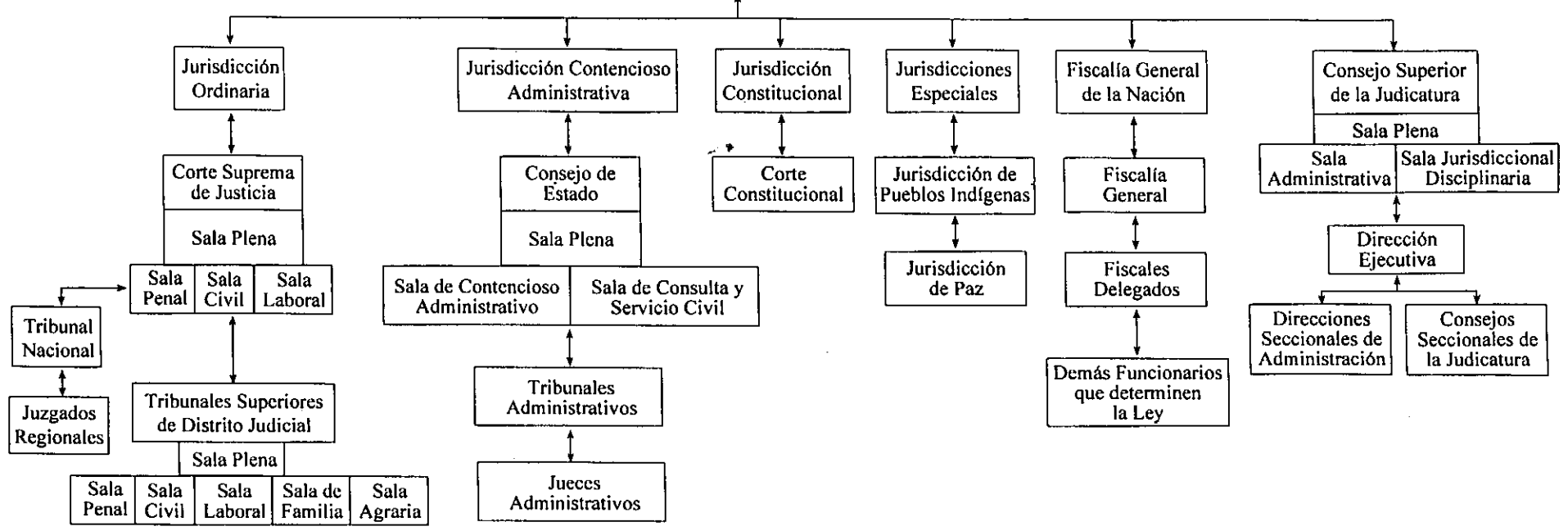
Tan sólo un poco más del 10% de los recursos se ha destinado a inversión, (Cuadro 3). La participación de los gastos de la rama judicial y la Fiscalía en los gastos de funcionamiento del Gobierno Central se ha estabilizado en alrededor del 6% y los pagos por concepto de salarios significan cerca del 20% de los pagos del Gobierno en este rubro.

<b>Cuadro 2.</b>	
<b>Sector Justicia. Participación dentro del Presupuesto Nacional/1</b>	
<b>1990 - 1997</b>	

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Total Presupuesto de Gastos de Justicia	137.3	187.0	295.4	554.6	726.1	983.5	1,017.4	1,134.7
Total Presupuesto Nal.	4,753.9	6,576.0	10,664.0	11,621.3	15,366.1	18,196.6	24,097.6	26,832.0
Participación Justicia en Presupuesto Nacional	2.89%	2.84%	2.77%	4.77%	4.73%	5.41%	4.22%	4.20%

**Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho, Oficina de Planeación.**  
 // Precios corrientes, cifras en millardos de pesos. Incluye: Rama Judicial, Ministerio de Justicia y del Derecho con sus entidades adscritas y vinculadas y Ministerio Público en lo pertinente.  
 \* Datos preliminares

# RAMA JUDICIAL



**Cuadro 3**  
**SISTEMA JUDICIAL VIGENCIA 1997**  
**Recursos de la Nación y Rentas Parafiscales 1/**  
**Millones de pesos**

	Ministerio de Justicia	F. de Seguridad de la Rama	INPEC	Dir. Nal. de Estupefacientes	de Consejo Superior de la Judicatura y Sec. Jurisdiccional	Fiscalía	Medicina Legal	Total Sector
<b>FUNCIONAMIENTO</b>								
Gastos de personal	5,990.1	481.7	82,341.4	1,135.7	395,014.0	341,507.8	21,770.2	848,240.9
Gastos generales	2,252.7	2,397.6	20,427.4	109.8	49,303.5	49,748.2	4,316.4	128,555.6
Transferencias corrientes	680.7	7.2	34,522.5		32,281.1	10,328.7	69.1	77,889.3
<b>SUB-TOTAL FUN</b>	<b>8,923.5</b>	<b>2,886.5</b>	<b>137,291.3</b>	<b>1,245.5</b>	<b>476,598.6</b>	<b>401,584.7</b>	<b>26,155.7</b>	<b>1,054,685.8</b>
Inversión Recursos Nación	2,142.2		7,878.8	67.5	24,367.4	21,213.1	1,736.6	57,405.4
Inversión Rentas Parafiscales	3,240.7					23,429.0	2,462.8	91,200.3
<b>SUB-TOTAL INVERSION</b>	<b>5,382.9</b>		<b>31,968.6</b> <b>39,847.4</b>	<b>67.5</b>	<b>30,099.1</b> <b>54,466.5</b>	<b>44,642.1</b>	<b>4,199.4</b>	<b>148,605.7</b>
<b>TOTAL ENTIDAD</b>	<b>14,306.4</b>	<b>2,886.5</b>	<b>177,138.7</b>	<b>1,313.0</b>	<b>531,065.1</b>	<b>446,226.8</b>	<b>30,355.1</b>	<b>1,203,291.5</b>
<b>GASTO COMO PORCENTAJE DEL SISTEMA JUDICIAL</b>	<b>1.2%</b>	<b>0.2%</b>	<b>14.7%</b>	<b>0.1%</b>	<b>44.1%</b>	<b>37.1%</b>	<b>2.5%</b>	<b>100.0%</b>
<b>COMO % DEL PIB</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.00%</b>	<b>0.16%</b>	<b>0.00%</b>	<b>0.49%</b>	<b>0.41%</b>	<b>0.03%</b>	<b>1.11%</b>
<b>INVERSION COMO % DEL TOTAL</b>	<b>37.63%</b>	<b>0.00%</b>	<b>22.50%</b>	<b>5.14%</b>	<b>10.26%</b>	<b>10.00%</b>	<b>13.83%</b>	<b>100.00%</b>

INVERSION COMO % DEL GASTO DE LA ENTIDAD 12.35%

1/ Rentas Parafiscales: Ley 55/85 (Registro de Instrumentos Públicos); Ley 11/87 y Ley 66/93, Rendimiento de los Depósitos Judiciales; Ley 6/92: Aportes de las Notarías a la Administración de Justicia.

Fuente.- Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto

<b>Cuadro 4. Planta de Personal de la Justicia</b>								
Area	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Fiscalía General			10,509	11,570	20,176	20,176	20,134	20,121
Jurisdicciones	25,113	25,792	28,735	18,298	18,629	18,629	18,776	18,816
Consejo Superior de la Judicatura			133	387	654	654	654	662
Dir. Administración Judicial	1,239	1,283	1,299	1,303	1,473	1,473	1,428	1,316
<b>Total</b>	<b>26,352</b>	<b>27,075</b>	<b>40,676</b>	<b>31,558</b>	<b>40,932</b>	<b>40,932</b>	<b>40,992</b>	<b>40,915</b>

Fuente: Fiscalía, Consejo Superior de la Judicatura y Confis.

<b>Cuadro 5 Distribución del Personal de la Rama Judicial</b>					
AREA	1996		1997		
	Número	%	Número	%	
1. PENAL		26,840	65.48%	25,696	62.80%
1.1. Fiscalía		20,134	49.12%	20,121	49.18%
1.2. Despachos Judiciales		6,706	16.36%	5,575	13.63%
2. CIVIL, LABORAL, FAMILIAR, PROM.		11,317	27.61%	12,490	30.53%
3. J. CONTENCIOSO - ADMITIVA		762	1.86%	751	1.84%
4. ADMINISTRACION		2,073	5.06%	1,978	4.83%
4.1. Consejo Superior de la Judicatura		645	1.57%	662	1.62%
4.2. Dirección de Admón. Judicial		1,428	3.48%	1,316	3.22%
<b>TOTAL</b>		<b>40,992</b>	<b>100.00%</b>	<b>40,915</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Informes Fiscalía, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia. Cálculos propios.

La planta pasó de 26.000 empleados en 1990 a 40.932 en 1995, manteniéndose en ese nivel en los dos años siguientes (Cuadro 4). Colombia tenía en 1995 en promedio 17 trabajadores judiciales por cada 100.000 habitantes, frente a 2 en Estados Unidos (Anexo 2). El 50% de la planta pertenece a la Fiscalía, el 13% a los despachos judiciales penales y el 30% a la justicia civil, laboral y de familia. En 1997, se produjo una reasignación del personal en favor de estos últimos y se disminuyó el personal de los despachos judiciales (Cuadro 5).

La expansión del gasto hasta 1995 se explica no sólo por la creación de nuevas instituciones y la ampliación de las plantas, sino también por los ajustes salariales. El esfuerzo realizado para dotar de recursos humanos bien remunerados al sector ha sido enorme. Las remuneraciones

han crecido en promedio en el sector justicia a una tasa de 39.10% anual, mientras que su crecimiento en el resto de entidades del Gobierno Central ha sido del 34.8%. En general, la remuneración promedio del personal del sector justicia ha ido alejándose de la del resto de funcionarios públicos.

<b>Cuadro 6</b>				
<b>COMPARACION DE LAS REUMUNERACIONES DE LA RAMA JUDICIAL Y EL RESTO DEL SECTOR PÚBLICO</b>				
	<b>Sector Jurisdiccional</b>	<b>Fiscalia</b>	<b>Total Rama Judicial</b>	<b>Sector Público <sup>1/</sup></b>
<b>NUMERO DE PERSONAS OCUPADAS<sup>2/</sup></b>				
1986	18,723		18,723	216,599
1987	22,809		22,809	218,061
1988	22,809		22,809	231,411
1989	22,538		22,538	187,097
1990	21,255		21,255	307,420
1991	19,457		19,457	307,927
1992	19,534	8,564	28,098	333,404
1993	20,295	8,815	29,110	333,460
1994	20,325	15,494	35,819	349,684
1995	20,687	18,010	38,697	337,610
1996	20,687	17,999	38,686	333,906
var prom 86-96	1.00%	20.40%	7.53%	4.42%
<b>GASTO DE PERSONAL POR ENTIDADES (MIL. DE PESOS)</b>				
1986	17,995		17,995	131,449
1987	24,821		24,821	167,600
1988	32,116		32,116	222,581
1989	45,479		45,479	288,675
1990	59,431		59,431	451,857
1991	73,338		73,338	569,067
1992	77,400	35,828	113,228	795,488
1993	144,732	75,302	220,034	1,168,774
1994	189,016	122,377	311,393	1,623,483
1995	222,717	187,570	410,287	2,073,493
1996	260,427	227,408	487,835	2,604,678
Var Prom 86-96	30.63%	58.73%	39.10%	34.80%
<b>REMUNERACION PROMEDIO ANUAL (MILL. DE PESOS)</b>				
1986	0.96		0.96	0.61
1987	1.09		1.09	0.77
1988	1.41		1.41	0.96
1989	2.02		2.02	1.54
1990	2.80		2.80	1.47
1991	3.77		3.77	1.85
1992	3.96	4.18	4.03	2.39
1993	7.13	8.54	7.56	3.50
1994	9.30	7.90	8.69	4.64
1995	10.77	10.41	10.60	6.14
1996	12.59	12.63	12.61	7.80
Var Prom 86-96	29.34%	31.83%	29.36%	29.09%
Fuente.- Contraloría General de la República, Informe Financiero, Noviembre de 1997				
1/ Entidades del Orden Nacional				
2/ Debe explicarse la inconsistencia entre las cifras de personal de la Rama del Cuadro 4 y las del Cuadro 6				

Así por ejemplo, en 1996 la remuneración promedio anual en el sector justicia era de \$12.6 millones, mientras que en las otras entidades del Gobierno Central esta ascendía a \$7.8 millones (Cuadro 6). Igualmente se destaca una gran diferencia entre el salario anual promedio del nivel ejecutivo en la Fiscalía, de \$92 millones, frente al de funcionarios con cargos del mismo nivel en el resto de entidades del Gobierno Central, de \$25 millones (Cuadro 7).

<b>Cuadro 7</b>					
<b>COMPARACION PROMEDIOS SALARIALES ENTIDADES DEL GOBIERNO CENTRAL</b>					
<b>Ministerio de Justicia y Fiscalía General de la Nación vs. Otras Entidades del Gobierno Central</b>					
	No. funcionarios	Costo 1996 \$ millones	Salario Promedio Anual	Entidades Promedio	GCN
<b>MINISTERIO DE JUSTICIA</b>	<b>364</b>	<b>3886</b>		<b>22.4</b>	<b>22.1</b>
Nivel Directivo	13	576		44.3	44.3
Nivel Asesor	35	810		23.1	20.9
Nivel Ejecutivo	9	245		27.2	25.0
Nivel Profesional	90	1089		12.1	13.2
N. Técnico Administrativo, Operativo y Otros	217	1166		5.4	7.0
<b>FISCALIA GENERAL</b>	<b>17999</b>	<b>196169</b>		<b>42.5</b>	<b>22.1</b>
Nivel Directivo	6	437		72.9	44.3
Nivel Asesor	14	334		23.9	20.9
Nivel Ejecutivo	264	24277		92.0	25.0
Nivel Profesional	4899	83471		17.0	13.2
N. Técnico Administrativo, operativo y otros	12816	87650		6.8	7.0

**Fuente. Contraloría General de la República GCN. Gobierno Central.**

Los gastos de inversión por su parte se han concentrado en la construcción de Palacios de Justicia en los diversos municipios y muy poco (aproximadamente el 2%) al sistema carcelario del INPEC y a la sistematización del sector.

La mayor parte del gasto del sector se ha financiado con recursos del Presupuesto Nacional (Cuadro 8). Las rentas para-fiscales han aumentado ligeramente su participación, del 7.2% de los ingresos en 1990 a 8.0% en 1997 (Cuadro 8). Estas incluyen los aportes de ingresos notariales (Ley 6a. de 1992) y rendimientos de los depósitos judiciales (Leyes 11/87 y 66/93). Recientemente se le asignó al sector otra fuente de recursos proveniente de la extinción de dominio de bienes adquiridos en forma ilícita, con el limitante de que estos recursos también pueden orientarse, según la ley, a rehabilitación e inversión social (Ley 333/96).



<b>Cuadro 8.</b>			
<b>Participación de las Rentas Parafiscales en la Financiación del Sector Justicia</b>			
<b>año</b>	<b>Gasto mill de \$ (1)</b>	<b>Rentas parafiscales mill de \$ (2)</b>	<b>Contribución % (2)/(1)</b>
1990	122,849	8,899	7.2%
1991	159,155	11,958	7.5%
1992	251,112	13,988	5.6%
1993	485,281	30,469	6.3%
1994	643,956	39,722	6.2%
1995	849,020	56,564	6.7%
1996	1,017,398	76,036	7.5%
1997	1,134,713	91,200	8.0%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto.

### **3.3 DESARROLLO DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS**

Otra de las formas que se viene utilizando para superar los problemas de acceso a la justicia y de congestión de los despachos judiciales, es el desarrollo de una política de fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Entre estos, los Centros de Conciliación, Arbitraje y Amigable Conciliación buscan simultáneamente ofrecer a los ciudadanos una respuesta legal, efectiva y a su alcance para solucionar las controversias, y el desarrollo de formas pacíficas de resolución de conflictos. Los Centros tienen fundamento legal en la Ley 23 de 1991 y sus decretos reglamentarios, que definieron los requisitos mínimos legales para su creación.

## **4 DELITOS, CONFLICTOS Y DEMANDA POR JUSTICIA**

La demanda por servicios de justicia, medida por el ingreso de nuevos procesos a los despachos judiciales, muestra un rápido crecimiento entre 1993 y 1997, al pasar de 748.049 procesos a 1.116.407, lo que significa un aumento equivalente a una tasa anual promedio de 10.5%.

Los servicios judiciales con mayor crecimiento en demanda han sido los laborales y los penales. En 1997 la demanda por justicia penal representaba el 36.1% de la demanda total, la civil el 31.7%, la de familia el 17.6%, la promiscua el 8.4% y la laboral el 6.2% (Cuadro 11).

Parte importante del aumento de la demanda por justicia en los últimos 4 -5 años se origina en la expedición de nuevas leyes que volvieron punibles algunas actividades. Entre 1995 y 1997 se expedieron un total de 24 leyes para el sector y un acto legislativo, entre las que se destacan:

- Estatuto Anticorrupción
- Ley Estatutaria de la Administración de Justicia
- Acción de Cumplimiento
- Ley de Violencia Intrafamiliar (Ley 294 de 1996)
- Ley de Alternatividad Penal (Ley 415 de 1997)

- Ley de Acceso, Eficiencia y Descongestión de la Justicia (Ley 228 de 1995)
- Ley de Extinción de Dominio (Ley 333 de 1996)
- Ley de Aumento de Penas (Ley 365 de 1997)
- Acto Legislativo 01 de 1997 que posibilita la extradición de nacionales

La Ley 228 de 1995 trasladó a los despachos penales y promiscuos municipales las contravenciones especiales, anteriormente a cargo de las inspecciones de policía. Esta ley resultó en el ingreso de 325 mil nuevas demandas en 1996. La Ley 294 de 1996 generó por su parte 38.000 demandas adicionales en 1997, y de 311 mil en 1997. El 32% de estas corresponden a lesiones personales dolosas y culposas.

<b>Cuadro 9</b>					
<b>COMPORTAMIENTO DE LA DEMANDA DEL SERVICIO DE JUSTICIA</b>					
<b>Ingreso de Nuevos Procesos a los Despachos Judiciales</b>					
<b>1993 - 1997</b>					
AREA DE ATENCION	1993	1994	1995	1996	1997
Promiscuo	57,092	118,663	102,148	92,851	93,376
Familia	126,421	141,854	152,701	154,421	196,842
Laboral	26,928	58,730	62,521	52,649	69,074
Civil	299,968	391,591	379,224	347,853	354,163
Penal	237,640	266,789	164,961	344,589	402,952
<b>TOTAL</b>	<b>748,049</b>	<b>980,522</b>	<b>861,554</b>	<b>992,362</b>	<b>1,116,407</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, 1998.

La Ley 294 de 1996, que brindó medidas de protección inmediata contra la violencia intrafamiliar, generó en 1997 un ingreso adicional de aproximadamente 38.000 demandas. Finalmente, la acción de tutela, mecanismo ideado para hacer cumplir en forma ágil los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, aumentó la demanda en 15% en tan sólo el período 1996-1997, pasando de 39 mil a 45 mil tutelas por año.

Aunque el aumento reciente de la violencia es evidente para cualquier ciudadano en Colombia, las cifras parecerían indicar lo contrario. Estas muestran que el número de delitos denunciados a la policía se ha estancado y la tasa delictiva se ha reducido (Cuadro 12). Sin embargo, delitos graves como el homicidio, el secuestro extorsivo, la extorsión y el terrorismo han mantenido tendencia al alza (Cuadro 13). Puesto que algunos de estos delitos generalmente no se denuncian (secuestro extorsivo y extorsión), las cifras probablemente están subestimadas.

<b>Cuadro 10.</b>								
<b>Delitos en Colombia</b>								
<b>1990 - 1997</b>								
Modalidad delictiva <sup>1</sup>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Delitos contra Patrimonio económico <sup>2</sup>	96,640	103,634	104,168	78,208	94,270	105,196	116,065	111,878
Vida e integridad personal <sup>3</sup>	86,153	89,828	92,547	80,977	85,190	82,068	81,745	78,589
Seguridad pública <sup>4</sup>	11,992	14,234	15,603	18,157	19,036	21,411	18,920	25,591
Libertad individual y otras garantías <sup>5</sup>	3,918	5,470	3,497	4,688	5,234	6,150	6,657	6,102
Otros	198,703							

Total	206,192	221,109	223,188	188,794	212,017	223,101	231,647	231,861
Tasa delictiva (por cien mil hab.)	624	641	668	556	614	635	586	576

<sup>1</sup> La criminalidad ha sido clasificada por títulos del código penal  
<sup>2</sup> Incluye robo mayor de 10 salarios mínimos, extorsión, estafa, atraco y hurto de automotores, entre otros delitos.  
<sup>3</sup> Incluye homicidio, lesiones comunes y lesiones culposas, entre otros delitos  
<sup>4</sup> Incluye concierto para delinquir, terrorismo, incendio, tráfico, fabricación y porte de estupefacientes y fabricación y tráfico de armas de fuego, entre otros delitos.  
<sup>5</sup> Incluye el secuestro y la tortura, entre otros delitos  
Fuente: Criminalidad 1997, Policía Nacional.

	Delito Homicidio <sup>1</sup>	Extorsión secuestro <sup>2</sup>	y Terrorismo <sup>3</sup>	Hurto <sup>4</sup>
1990	25,845	2,936	1,974	84,843
1991	29,864	3,491	2,553	93,110
1992	30,159	2,889	3,048	93,335
1993	29,799	2,312	3,208	74,717
1994	29,800	2,607	4,393	89,717
1995	28,817	2,369	5,566	100,254
1996	29,685	3,265	5,068	110,389
1997	29,978	3,444	9,389	103,639
Total	233,947	23,313	35,199	750,004

<sup>1</sup> Incluye homicidio, homicidio con fin terrorista, homicidio con función razón cargo ejercicio, preterintencional, muerte hijo, por acceso carnal violento, homicidio culposo.  
<sup>2</sup> Incluye secuestro extorsivo y simple, y extorsión  
<sup>3</sup> Terrorismo, fabricación y tráfico de armas de fuego y municiones.  
<sup>4</sup> Hurto cuantía > 10 salarios mín., hurto calific. Robo > 10 SM, hurto de uso cuantía > 10 SM, hurto entre codueño > 10 SM, estafa cuantía > 10 SM, hurto calificado, Abigeato, H. Agravado, H. de vehículos.  
Fuente: Criminalidad 1997, Policía Nacional.

La tasa de homicidios pasó sin embargo de 73.1 por cada 100.000 habitantes en 1990 a 62.7 en 1997. Como referencia, en Estados Unidos la tasa de homicidios es del orden de 12 por cada 100.000 habitantes y el número de presos es de 390 por cada 100.000 habitantes (Cuadro 12).

**Cuadro 12**  
Evolución de la Tasa de Homicidios  
1990-1997

	Población	Homicidios	Tasa de Homicidios x 100.000 habitantes
1990	33,191,377	24,267	73.1
1991	35,373,700	28,284	80.0
1992	35,831,390	28,141	78.5
1993	36,556,820	28,021	76.7

1994	37,264,693	26,828	72.0
1995	37,935,441	25,398	67.0
1996	38,605,758	26,642	69.0
1997	39,297,754	24,641	62.7

Fuente. Coyuntura Social (1997) Nos. 16 y 17 Fedesarrollo. Revista Criminalidad Policía Nacional. Dane.

Uno de los problemas graves de la aplicación de justicia en Colombia, que no ha mostrado todavía una evolución satisfactoria, es el de la **criminalidad oculta**. En el país tan sólo un porcentaje reducido de los delitos es denunciado a las autoridades. En 1991, según el DANE, se denunciaron el 26.3% de los delitos informados, situación que no ha cambiado en años recientes, pues de un estimado de 3.5 millones de delitos penales ocurridos en 1995, se denunciaron 720.000 (26%).

Otra forma de examinar la demanda de justicia, es a través de la información que recopila el DANE en todos los juzgados existentes en el país que se distribuyen de acuerdo con la competencia para conocer áreas: Penal, Civil y Laboral. La participación porcentual de los delitos denunciados contra los principales títulos del Código Penal se evidencia un incremento entre 1990 y 1997 de los delitos contra la vida y la integridad personal, y contra el patrimonio económico. En conjunto este tipo de delitos representa más del 80% de los delitos denunciados (Gráfico 1).

Existen algunas diferencias entre los delitos reportados en estas estadísticas y las de Criminalidad de la Policía Nacional, que se explican en gran medida por las reformas realizadas a la legislación penal, otorgando en unas coyunturas a las autoridades de Policía el conocimiento de algunos delitos de menor cuantía o de lesiones personales; o bien, en otras, devolviendo a las autoridades judiciales estas competencias, como se mencionó atrás.

La Encuesta Nacional de Hogares (ENH), que se ha realizado en tres ocasiones en el país, incluye un Módulo de Criminalidad. En la versión de diciembre de 1995 se incluyeron preguntas relativas a los conflictos no penales que enfrentaron los colombianos ese año. El análisis de la encuesta muestra lo siguiente (Rubio (1997)):

- Una alta varianza entre ciudades en la incidencia de los conflictos.
- Diferencias regionales sustanciales en la forma de resolver los conflictos. Para el total de la muestra el 42% de los conflictos se judicializaron, el 27% se resolvieron por arreglo directo o conciliación y en el 21% "no se hizo nada".
- Una relación inversa entre incidencia de los conflictos y tendencia a judicializarlos. El autor la explica con la hipótesis de la congestión.
- Correlación negativa, aunque leve, entre la incidencia de conflictos y las sumas involucradas en los litigios. Las hipótesis explicativas del autor al respecto son: 1) en las transacciones que involucran grandes sumas de dinero, las partes hacen un mayor esfuerzo por ponerse de acuerdo, a priori, en los términos de los contratos e invierten mayores recursos en tratar de predecir las eventuales causales de conflicto. Desde esta perspectiva, la informalidad en los procesos de contratación es una fuente de conflictos. b) En un ambiente altamente conflictivo, los agentes arriesgan sumas menores en sus transacciones.
- Relación positiva, por ciudades, entre los montos de dinero envueltos en los conflictos y la decisión de judicializarlos.

Una comparación entre las cifras de la ENH de 1995 sobre el número de conflictos que se judicializaron y las estadísticas judiciales de ese mismo año y para las mismas ciudades de la encuesta acerca del número de procesos civiles que se iniciaron, permite concluir que entre el 85%

y el 95% de los juicios civiles que anualmente ingresan a los juzgados en las principales ciudades colombianas estarían siendo promovidos por personas jurídicas y entre 5%-15% por los ciudadanos.

### ***Litigiosidad en los Negocios: Resultados de una Encuesta***

Rubio (1997) también realizó encuestas a abogados y empresarios sobre la litigiosidad en los negocios en Colombia. La primera encuesta se realizó entre oficinas de abogados que asesoran empresas y la segunda entre empresarios de cinco sectores económicos (restaurantes y hoteles, construcción de vivienda y obras públicas, finca raíz y fabricación de derivados lácteos).

De acuerdo con la encuesta a abogados, las relaciones más conflictivas en el país parecen ser las de los empresarios privados con el Estado<sup>11</sup> (53.3% de las oficinas reportaron haber asesorado a los empresarios en esto), seguidos de los conflictos con arrendadores o arrendatarios (49.2%), con empleados (42.6%), con contratistas o consultores (19.7%), con intermediarios financieros (16.4%) y con transportadores (15.3). Cerca de la mitad de los abogados (47.5%) manifestó haber prestado a sus clientes el servicio de cobro de cartera durante el último año. El panorama es similar en las encuestas a empresarios. La evidencia confirma la literatura sobre derechos de propiedad y costos de transacción en cuanto a mayor incidencia de conflictos en relaciones problemáticas, complejas y de largo plazo como los arriendos o los vínculos laborales.

El análisis de las encuestas permite concluir que (Rubio (1997)):

- La fuente recurrente de conflictos es “el incumplimiento”. En los contratos de arriendo, el principal conflicto es el incumplimiento o la demora en el pago del canon; con los transportadores, el robo de mercancía, los asaltos y la piratería; con los intermediarios financieros, el incumplimiento de las obligaciones.
- La mayoría de oficinas encuestadas conoce y ha solucionado conflictos por la vía extrajudicial (acuerdo amigable o conciliación).
- Esta alternativa presenta un costo inferior a la solución por vía judicial, sino también implica un arreglo considerablemente más rápido: no más de 6 meses, contra dos o tres años por la vía judicial.
- A pesar de lo anterior, todavía hay una incidencia alta de búsqueda de soluciones a través de los juzgados. La hipótesis explicativa de esto es que los abogados son agentes que se benefician con la lentitud de los procesos y no tienen incentivos para solucionar los conflictos.

Las encuestas evidenciaron una sociedad con serios problemas en materia de cumplimiento de las obligaciones privadas. Abogados y empresarios destacaron una “manera colombiana” de hacer negocios. Para los abogados esta se caracterizaba por: 1. El “rebusque”: la falta de especialización, la diversificación, la tendencia a hacer todo tipo de negocios adicionales a una actividad principal; 2. La improvisación; 3. La habilidad para negociar; 4. La falta de claridad para negociar; 5. La corrupción, la malicia, el engaño y la astucia.

Para los empresarios por su parte esta se caracterizaba por: 1) el incumplimiento; 2) sagacidad, astucia y viveza; 3) poder de convencimiento; 4) poca credibilidad; 5) falta de reglas; 6) irrespeto a las normas; 7) desconfianza.

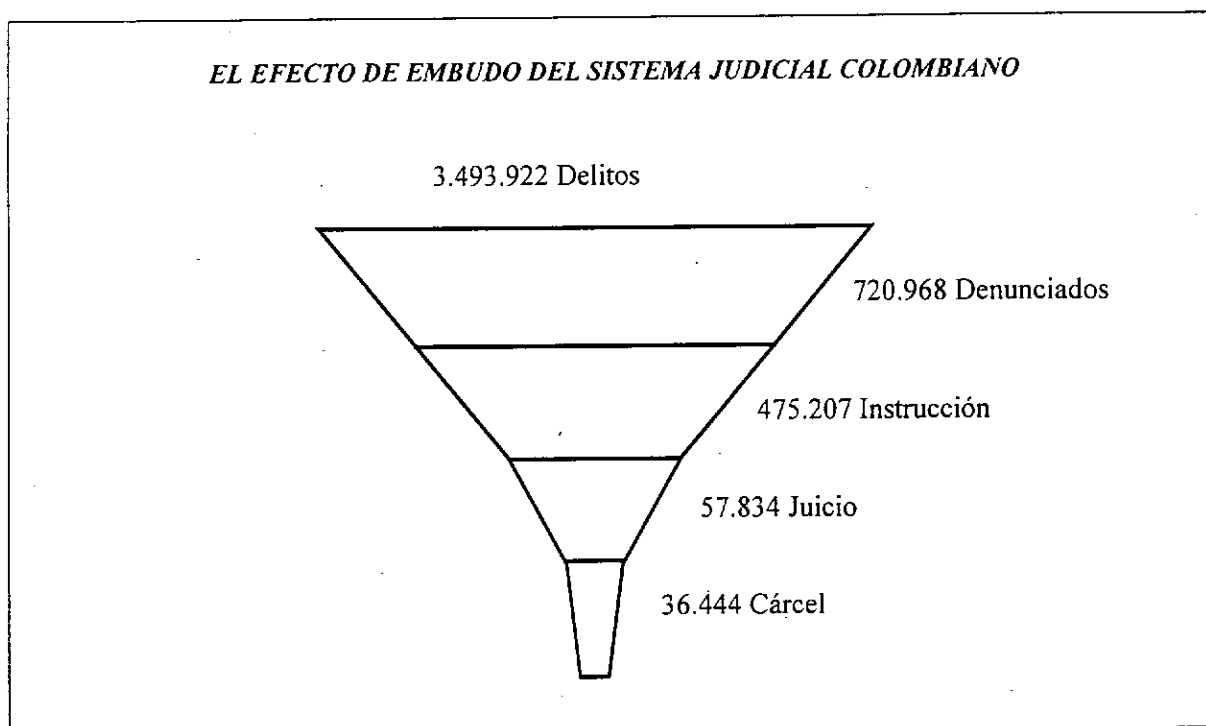
---

<sup>11</sup> LA TUTELA TAMBIEN EVIDENCIA QUE SU MAYOR NUMERO SE EXPLICA POR OBLIGAR A ENTIDADES DEL ESTADO A CUMPLIR OBLIGACIONES

## 5 EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS

### 5.1 MÉTODOS DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL

Tradicionalmente la eficiencia en la gestión del sistema judicial se ha examinado aplicando un enfoque de "sistemas. Este enfoque centra su atención en el flujo de procesos judiciales, desde la etapa en que se comete el delito y se denuncia, hasta la etapa en que se dicta la sentencia. La representación gráfica de la aplicación de este enfoque es la del "embudo" de la justicia. En la figura que sigue se ha representado el "embudo" para Colombia utilizando las cifras empleadas por Clavijo (1997). Ella permitiría concluir que de un total de 3.493.922 delitos que se cometieron en 1995, terminaron en cárcel 36.444, es decir el 1.04%, de manera que el "índice de impunidad" en Colombia es de aproximadamente el 99%!!



Es necesario ser cuidadosos en la utilización de esta forma de analizar, pues puede llevar fácilmente a producir "condenas anticipadas" del sistema judicial, en especial en relación con la impunidad. Utilizando por ejemplo tan sólo las cifras de entrada y de salida del embudo para Colombia, se podría concluir que el sistema judicial colombiano es bastante ineficiente, pues de un número importante de delitos que se cometen, un porcentaje muy reducido de ellos terminan en cárcel (1.04%).

Utilizar tan sólo las cifras de entrada y salida tiende a ignorar lo que ocurre en cada una de las etapas de los procesos judiciales y las razones que llevaron a que saliera gente del proceso en esas etapas. Los procesos judiciales pueden terminar en conciliaciones, desistimientos o indemnizaciones y no solamente en condenas a los hechos denunciados. El tratamiento parcial de la información impide además identificar los reales cuellos de botella del sistema y valorar adecuadamente su eficiencia.

Otra forma equivocada de emplear este enfoque, resulta de utilizar cifras agregadas, que llevan a retratar al sistema judicial como si manejara todos los casos en forma idéntica. Es claro sin embargo que puede haber diferencias significativas en manejo entre tipos de casos (homicidio, divorcio, robo, disputas comerciales, laborales, etc.), basadas en la seriedad de estos, en el grado de conflicto que implican y en otros factores como la edad, el sexo y el nivel de ingresos del delincuente. Rubio (1997) por ejemplo ha mostrado que el sistema es muy eficiente en el manejo de casos no conflictivos e ineficiente en los muy conflictivos. Se han propuesto enfoques alternativos que buscan examinar las acciones judiciales en términos de soluciones de conflictos, como conciliaciones, desistimientos, indemnizaciones, y no solamente de condenas a los hechos denunciados. (embudo solo aplicable a delitos).

Un ejemplo de aplicación parcial de este enfoque lo presenta Walker (1998) para el caso norteamericano. La President's Crime Commission analizó el flujo de casos a través del sistema judicial, encontrando que de 6 millones de delitos (reportados y no reportados) en un año, tan sólo 63.000 delincuentes fueron sentenciados a prisión, es decir, el 1%, lo que llevó a muchos analistas a citar esta cifra como evidencia de la debilidad del sistema. Curiosamente, la cifra es similar a la colombiana, ¡y es difícil argumentar que en el sistema judicial norteamericano la impunidad es igual que en el colombiano!

La discusión que siguió después del informe de la Comisión mostró que la cifra del 1% implica una imagen muy distorsionada del sistema judicial norteamericano. De los 727 mil arrestos que se hicieron como consecuencia de las denuncias, aproximadamente 260 mil (el 35.7%) involucraban menores de edad, cuyos casos se transfirieron a las cortes juveniles y allí fueron procesados. De los 467 mil adultos restantes, el 27% (128 mil) fueron descartados por motivos como el de falta de pruebas, ausencia de testigos, etc. Los 339 mil restantes (el 73% de los arrestados) fueron formalmente acusados, un porcentaje que difícilmente puede ser considerado como signo de debilidad del sistema. De ellos, el 48% se declararon culpables de un delito menor. Finalmente, de los 177 mil restantes, el 90% fue condenado. Ello evidencia una tasa de condenas bastante alta. Con esto se quiere mostrar que la utilización parcial del enfoque de sistemas o del "embudo" puede llevar a conclusiones apresuradas sobre la impunidad y la eficiencia de los sistemas judiciales.

Finalmente, otro tema importante que trae a la discusión el enfoque del "embudo" es el de sus implicaciones de política. Es obvio que de la observación de esa figura se deduce que el punto más débil del sistema es la falla de las víctimas en denunciar los delitos. En 1995 en Colombia, de 3.5 millones de delitos cometidos se denunciaron 720 mil, es decir, el 20.6%.

Ello tiene dos implicaciones importantes. En primer lugar, que es urgente determinar porqué un porcentaje muy alto de los delitos no se denuncian, para establecer correctivos. Las razones de este fenómeno pueden ser diversas: el temor a represalias, la ignorancia, el hecho de que el delito sea de un monto económico no significativo, la desconfianza en la justicia la consecuencia de su inoperancia, etc. Tan sólo un análisis empírico podrá determinar las causas de este comportamiento en el caso colombiano.

En segundo lugar, si se lograran determinar las causas de la baja tasa de denunciabilidad y corregirlas, el impacto que esto tendría sobre las etapas anteriores y posteriores de los procesos judiciales y la eficiencia del sistema judicial en su conjunto podría ser bastante negativo (Walker (1998).

Con más denuncias, la policía tendría más trabajo, lo que le daría menos tiempo para otras responsabilidades. No es claro además que más denuncias lleven a más arrestos, si estas conllevan menores indicios y pocos testigos. Finalmente, si el número de arrestos aumenta, habrá más carga de trabajo para los jueces y más congestión en las cárceles. El efecto de mayor congestión puede producirse incluso a nivel agregado. Si la demanda de justicia depende del tiempo de espera, que es el mecanismo de racionamiento que aplica el sistema judicial, toda medida que lleve a una reducción de la espera puede estimular la demanda por justicia (Pastor (1996)).

Ello implica que las soluciones a los problemas de ineficiencia tienen que ser por lo general de carácter integral y guardar consistencia entre las diversas etapas de los procesos judiciales, pues las soluciones parciales pueden afectar negativamente otras etapas de los procesos.

Los indicadores que pueden elaborarse con la información proveniente exclusivamente del embudo no son indicadores de eficiencia, sino de descongestión o evacuación de procesos. Los indicadores de eficiencia están basados en las relaciones insumo-producto y cuantifican por ejemplo cuántos asuntos se resuelven o cuantas sentencias se dictan por juez o por persona empleada, el costo por caso y la dilación, en una perspectiva temporal o transversal. La eficiencia también puede examinarse mediante metodologías más complejas, como el análisis de residuos y el análisis envolvente.

El análisis de residuos “utiliza técnicas de regresión e interpreta los residuos positivos o negativos de los distintos tribunales como indicadores de buenos o malos resultados respectivamente. El análisis envolvente construye una “frontera” de tribunales con los mejores resultados y mide los resultados de los demás con arreglo a su posición respecto a los tribunales de esa frontera” (Pastor (1997)).

Para analizar la gestión judicial es necesario complementar los índices de eficiencia con índices de calidad. “Una forma de aproximarse a los que serían indicadores de calidad de las decisiones judiciales es observar la relación existente entre sentencias y apelaciones y la frecuencia con que se revocan decisiones de instancia. Otros indicadores podrían referirse al trato recibido por los usuarios, los tiempos de espera u otros extremos. La combinación de información objetiva y encuestas de opinión puede proporcionar indicios valiosos sobre la calidad de este servicio público” (Pastor (1997)).

### **5.1.1. Indicadores de Descongestión y de Evacuación de Procesos**

En este estudio se utilizaron ambos tipos de metodologías para examinar el desempeño del sector. En las secciones que siguen se explican en forma más detenida. Con la información sobre asuntos ingresados, resueltos y pendientes a fin de cada año se pueden elaborar índices como las siguientes:

*Índice de Congestión de Procesos:* Establece el número de procesos que salieron definitivamente en un período (por ejemplo un año) por cada 100 procesos que ingresaron en ese mismo período. A partir del índice de descongestión de procesos se puede deducir el número de años para eliminar el nivel de congestión existente.

*Índice de Evacuación de Procesos:* Establece el número de procesos que salieron definitivamente en un período por cada 100 procesos a cargo del juzgado en ese período. Como se señaló atrás, estos índices no son índices de productividad, pues no relacionan insumos con producto. Para el caso colombiano proporcionan sin embargo un indicativo indirecto de los cambios en eficiencia en los últimos años, pues como la planta de personal de la rama judicial se ha mantenido relativamente

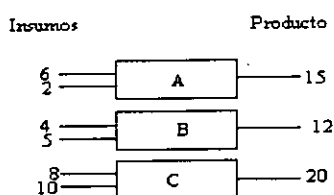


constante, (cerca de 41.000 funcionarios), una mejora en la evacuación de los procesos es un indicativo de aumentos en eficiencia.

### 5.1.2. Análisis Envoltente (Data Envelopment Analysis)<sup>12</sup>

El Data Envelopment Analysis es un método determinístico, no paramétrico, que permite medir la eficiencia relativa de una unidad productiva en situaciones en las que hay múltiples insumos y productos. Es un método de programación lineal en el que se define una frontera de eficiencia a partir de la combinación de insumos y productos de las Unidades Tomadoras de Decisiones (del inglés Decision Making Units, DMU) más eficientes.

#### Insumos y productos por cada DMU



El gráfico muestra el caso más sencillo del método DEA, en el que hay solo un producto y dos insumos productivos, corresponde al ejercicio que se va a realizar para el sector justicia.

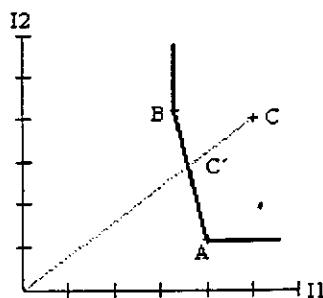
#### Relación insumo / producto para cada DMU

Insumo / producto	A	B	C
1	$6/15 = 0.400$	$4/12 = 0.333$	$10/20 = 0.500$
2	$2/15 = 0.133$	$5/12 = 0.417$	$8/20 = 0.400$

El Cuadro 1 muestra la cantidad de cada insumo empleada por cada DMU, para obtener una unidad de producto. Graficando los puntos obtenidos, se puede obtener una curva (frontera) de eficiencia relativa (Gráfico 2). Aquellas DMU que se ubican sobre la senda en cuestión (A y B), se consideran eficientes en términos relativos frente a las que se ubican por fuera de ella (firma C).

Un aporte importante del análisis DEA es que permite conocer cuál sería el nivel óptimo de utilización de insumos en una DMU relativamente ineficiente para obtener el nivel de producto que obtiene en la actualidad. Esto se logra expresando el producto de la DMU ineficiente como una combinación lineal de la producción de las DMU relativamente más productivas (Giedion, et. al.).

#### Curva de eficiencia relativa



<sup>12</sup> Cabe anotar que tan sólo se dispuso de información del año 1994 para realizar el análisis envoltente.

En términos gráficos lo anteriormente descrito puede verse representado en el punto C', el cual muestra la combinación de insumos que ubicaría al hospital C sobre la curva de productividad relativa. Esto es equivalente a decir que el hospital C puede mantener su nivel de producto aun reduciendo la cantidad de insumos 1 y 2 que usa actualmente.

Otras ventajas de este método es su fácil aplicación, en la medida que permite efectuar el análisis sin conocer el vector de precios de los insumos, el cual es por lo general es de muy difícil obtención en el caso colombiano.

El DEA se enfoca en optimizar el desempeño de cada DMU, en contraste con lo planteado por los otros métodos estadísticos y/o econométricos que analizan el desempeño de una firma o un agente cualquiera a partir de desempeños promedio o del cálculo de parámetros de comportamiento óptimo. El DEA no requiere de la especificación de una forma funcional determinada, sino que calcula el mejor desempeño de cada DMU en comparación con las demás DMUs incluidas en el análisis con la única condición de que cada una de ellas se encuentre sobre o por encima de la frontera obtenida (Charnes, et. al. (1994)).

El método DEA tiene algunas características que lo diferencian de otros métodos de análisis de eficiencia. Siguiendo a Charnes et. al. (1994), las principales características son:

- Se enfoca en observaciones individuales, en lugar de observar porcentajes poblacionales.
- Genera un resultado único para cada DMU en términos de su uso de insumos o de la generación deseada de insumos.
- Puede utilizar múltiples insumos y productos de manera simultánea.
- No requiere de conocer a-priori el peso o los precios de los diferentes insumos o productos
- Puede incorporar variables categóricas (dummy).
- No requiere una forma funcional establecida.
- Produce estimaciones específicas para los cambios deseados en el uso de insumos y/o productos para aquellas DMU que están por fuera de la frontera óptima.
- En términos de economía del bienestar, el DEA produce resultados que son óptimos de Pareto, y satisface criterios de equidad en la evaluación relativa de cada DMU, entre otros.

Finalmente, una limitación del DEA es el requisito de que, tal como en los otros métodos, tanto insumos como productos sean homogéneos. Además, supone que el mercado es perfectamente competitivo (rendimientos constantes a escala, firmas tomadoras de precios, etc.). Sin embargo, estas dificultades están siendo superadas.

En la actualidad existe software especializado capaz de orientar el análisis hacia los insumos o los productos, caracterizar los rendimientos de los modelos (constantes o variables a escala) y permite establecer relaciones de precios (entre insumos) para cada DMU, dependiendo de las necesidades del investigador.

### Formalización del DEA

El Data Envelopment Analysis se fundamenta en la programación lineal. En los diferentes modelos DEA (aditivos o multiplicativos, orientados a los insumos y a los productos) se sigue un esquema similar, partiendo de un par de problemas lineales (el primal y el dual)<sup>13</sup>.

#### Problema Primal

$$\min_{\lambda, s^+, s^-} z_o = -\bar{I}_{s^+} - \bar{I}_{s^-}$$

s. a.

$$Y\lambda - s^+ = Y_o$$

$$-X\lambda - s^- = -X_o$$

$$\bar{I}\lambda = 1$$

$$\lambda, s^+, s^- \geq 0$$

#### Problema Dual

$$\max_{\mu, v, u_o} w_o = \mu^T Y_o - v^T X_o + u_o$$

s. a.

$$\mu^T Y - v^T X + u_o \bar{I} \leq 0$$

$$-\mu^T \leq -\bar{I}$$

$$-v^T \leq -\bar{I}$$

Donde  $z$  y  $w$  son variables de eficiencia de cada uno de los modelos,  $X$  e  $Y$  son los insumos y productos de cada DMU,  $s^+$  y  $s^-$  son las variables que miden la ineficiencia relativa en insumos y productos (el valor óptimo de estas debe ser cero), y  $\bar{I}\lambda = 1$  es la restricción de convexidad. Finalmente,  $u$ ,  $m$  y  $v$  son parámetros del modelo dual.

El problema primal se refiere a la forma de la envolvente, mientras que el dual se refiere al problema de maximización (de la eficiencia) como tal. Ambos problemas tienen solución. En el equilibrio se garantiza que  $z^*_o = w^*_o$ . Siguiendo algoritmos propios de la programación lineal, al solucionar uno de los problemas antes referidos, es posible hallar la solución del otro. Al optimizar el problema primal, para una DMU específica, se obtiene un valor de eficiencia tal que es posible conocer la distancia entre dicha DMU y la frontera de eficiencia. Si la DMU es eficiente, entonces el valor óptimo ( $z^*$ ) será cero.

Los modelos multiplicativos, como ya se dijo, parten de lo planteado para los aditivos, pero incorporan transformaciones logarítmicas (exponenciales) de las series de insumos y productos de cada DMU. Charnes et. al. (1994) llaman la atención sobre dos propiedades de estos modelos: la primera de ellas es que cualquiera de las transformaciones hechas a los insumos o productos conserva las propiedades originales de la información y, segundo, la frontera de eficiencia en el modelo aditivo se transforma (al transformar los datos originales) en una función tipo Cobb - Douglas, lo cual permite establecer la intensidad de uso de cada uno de los insumos considerados. El software que se describe a continuación tiene incorporado todo el proceso arriba enunciado.

<sup>13</sup> Aquí se ilustra, a manera de ejemplo, el caso de un problema aditivo. Los problemas multiplicativos se desprenden de este.

El software utilizado para los análisis de eficiencia en la justicia fue el Integrated Data Envelopment Analysis System (IDEAS), versión 5.1, que desarrolla los cálculos de DEA para un conjunto de modelos diferentes entre sí. Básicamente se consideran modelos con retornos constantes o variables a escala y con diferentes orientaciones (hacia los insumos, los productos o sin orientación - modelo base -). En resumen, es posible aplicar seis modelos a una serie de datos (insumos y productos), dependiendo de las necesidades del investigador<sup>14</sup>. Esta versión del software permite incluir hasta 30 DMU y un máximo de 10 series, entre insumos y productos.

En el presente trabajo se aprovechan dos de los productos que el software genera. El primero de ellos consta de dos indicadores de eficiencia relativa, Iota y Omicron. Iota es el índice de eficiencia relativa en los insumos, le asigna el valor de 1 a la(s) DMU más eficiente(s) y valores entre 0 y 1 a las demás DMU. Omicron, por su parte, es el índice de eficiencia relativa del producto; le asigna, tal como Iota, el valor de 1 a la DMU más eficiente, pero entre más eficiente sea una DMU, se le asigna un Omicron más grande.

El segundo producto del software es un reporte sobre excesos de insumos empleados por las DMU ineficientes. Este reporte arroja un valor absoluto de exceso; es decir, sobran tantos jueces o tantos empleados en un distrito específico para cualquier jurisdicción.

Para el análisis de la justicia en Colombia, para cada jurisdicción (familiar, laboral, civil, penal y promiscuo) y en su interior cada DMU (distrito), se utilizaron dos insumos (número de jueces y de empleados) y un producto, definido como el número total de egresos de casos por distrito y jurisdicción. El análisis se efectuó para el año 1994.

El análisis de la eficiencia de los distritos judiciales del país se realizó de la siguiente manera: inicialmente para cada jurisdicción se describen los resultados de proporciones simples; es decir, de relacionar el número de egresos por juez y el número de empleados por juez, como una primera aproximación a la medición de la eficiencia. Estos resultados pueden ser ambiguos en su interpretación, debido a que la razón que se obtiene puede contener mucha información no observable y que genera sesgos en la interpretación. Por ello, el siguiente paso es hacer algo más riguroso dicha interpretación a través del DEA, en el que se revisan las diferencias en eficiencia relativa y se establecen los excesos de insumos en las DMU ineficientes.

## **5.2 DESEMPEÑO DEL SISTEMA JUDICIAL EN SU CONJUNTO**

El cuadro 17 muestra el movimiento de procesos a cargo de los jueces de la República durante el período 1994-1997. En el período octubre de 1993 a diciembre de 1997 ingresaron 4.698.894 nuevos casos, que se sumaron al inventario existente. Se evacuaron 3.340.267, una cifra inferior a los nuevos casos, acumulándose 2.884.622 procesos en la jurisdicción ordinaria. Con respecto a los egresos, en los años 1994 y 1995 se realizó una entrega masiva de procesos a la Fiscalía General de la Nación que estaban a cargo de los despachos penales, municipales y de circuito y cuya cantidad fue de 300 mil y 360 mil expedientes respectivamente.

Antes de analizar la evolución de los índices de evacuación y congestión para el sistema judicial en su conjunto, es importante mencionar (aunque suene a una perogrullada) que la duración de un proceso depende del tipo y que por lo tanto la carga laboral (número de procesos) que puede soportar un funcionario varía con la jurisdicción. Como consecuencia de ello, la existencia de

---

<sup>14</sup> El software permite además controlar por precios relativos de los insumos y trabajar con submuestras, por ejemplo para el caso en que se quiera trabajar con regiones o sectores específicos dentro de una población.

excesos de carga laboral puede afectar la eficiencia del juzgado en incidir sobre los índices de congestión y evacuación.

En un estudio realizado para el Consejo Superior de la Judicatura, se establecieron las cargas laborales estándar por tipo de jurisdicción (Cuadro 16). Estas van a facilitar una mejor distribución del recurso humano entre los juzgados y tribunales del país.

<b>Cuadro 13</b>	
<b>CARGA LABORAL ESTANDAR</b>	
<b>CONSEJO SECCIONAL JUDICATURA ***</b>	
Sala Disciplinaria	231
<b>SALAS TRIBUNALES SUPERIORES DISTRITO JUDICIAL</b>	
Agraria	138
Civil	174
Civil Familia	127
Civil Familia Laboral	167
Civil Laboral	199
Familia	161
Laboral	213
Penal	136
<b>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO</b>	
<b>JUZGADOS</b>	
Civil del Circuito	428
Civil Municipal	364
Especializado en Comercio	339
Familia	440
Laboral del Circuito	346
Menores	257
Penal del Circuito	161
Penal Municipal	331
Promiscuo de Familia	299
Promiscuo del Circuito	203
Promiscuo Municipal	173
<b>Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, 1998.</b>	

Mientras en el período 1993-1995 los egresos se mantienen relativamente constantes, en el año 1996 aumentan 41% y 17% en el año 1997. Esto se explica en primer lugar por el volumen de contravenciones evacuadas. De las 636 mil demandas en el ámbito contravencional en el período 1996-1997 se lograron evacuar 483 mil, lográndose un índice de evacuación del orden del 80%. El Consejo Superior de la Judicatura también lo explica por el reordenamiento territorial, que fortaleció la capacidad del sistema para atender las demandas.

Por otra parte, la estructura del inventario final muestra que el volumen de procesos sin trámite (procesos que no fueron objeto de trámite alguno durante el año) ha disminuido, al pasar de 49.7% en 1994 a 34.3% en 1997.

<b>Cuadro 14 MOVIMIENTO DE PROCESOS 1993 – 1997</b>										
Periodo	Inventario Inicial	Ingresos	Volumen de Trabajo	Egresos Juzgados	Traslado Fiscalia	Inventario Final	Procesos Con Tramite	%	Procesos Sin Tramite	%
Dic. 93		748,049	3,497,129	566,827	-	2,880,302				
Sep. 94		980,522	3,297,043	524,092	300,000	2,472,951	1,244,179	50.3	1,228,772	49.7
Sep. 95	2,472,951	861,554	3,334,505	535,068	360,000	2,439,437	1,365,328	56.0	1,074,109	44.0
Sep. 96	2,439,437	992,362	3,431,799	789,579	-	2,642,220	1,693,111	64.1	949,109	35.9
Dic. 97	2,692,916	1,116,407	3,809,323	924,701	-	2,884,622	1,895,522	65.7	989,100	34.3

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, 1998.

El Cuadro 18 añade al inventario final de los despachos el de la Fiscalía, que muestra un nuevo repunte en 1997. En conjunto, se pasó de un total de procesos pendientes de 2.9 millones en 1994 a 3.5 millones en 1997.

<b>Cuadro 15 INVENTARIO FINAL DE PROCESOS PENDIENTES 1994-1997 (A diciembre 31)</b>			
PERIODO	DESPACHOS	FISCALIA	TOTAL
1994	2,472,951 (Sept.)	485,445	2,958,396
1995	2,439,437 (Sept.)	662,637	3,102,074
1996	2,642,220 (Sept.)	625,514	3,267,734
1997	2,884,662	667,000	3,551,662

Fuentes: Consejo Superior de la Judicatura, 1998; Corporación Excelencia en la Justicia, 1998.

De acuerdo con estas cifras, el índice de descongestión pasa de \_\_\_% en 1995 a \_\_\_% en 1997 y el de evacuación de procesos de \_\_\_% a \_\_\_% entre esos mismos años.

### 5.3 DESEMPEÑO DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

La independencia judicial está estrechamente relacionada con la capacidad del sector para definir su presupuesto. Un paso importantes en esa dirección se dio con la elaboración del primer plan de desarrollo para el sector. En 1994 el Consejo Superior de la Judicatura elaboró el Plan de Desarrollo de la Justicia 1995-1998. Como lo señala la misma Judicatura, este fue el primer plan sectorial

incorporado al Plan Nacional de Desarrollo en cuya elaboración se incorporó activamente la propia rama judicial con sus órganos de gobierno.

En el plan se formulan estrategias y programas para “remover los obstáculos que se le presentan a la justicia tales como la lentitud, la congestión, el exceso de formalismo y la necesidad de ajustar la normatividad substantiva y procedimental a las relaciones que surgen en el nuevo contexto del desarrollo”. En el diagnóstico del Plan se atribuyen estos problemas en parte a desequilibrios en la carga laboral en las diversas jurisdicciones y en parte a los escasos recursos financieros y la poca participación del poder judicial en la distribución del Presupuesto Nacional.

Las estrategias del plan se orientan a profesionalizar la labor de los funcionarios del sector, mejorar sus condiciones de vida y las condiciones físicas en las que laboran, capacitarlos y aumentar la capacidad administrativa de la rama y la eficiencia en la gestión de los procesos. El plan comprendía nueve estrategias y un conjunto de proyectos asociados con estas. Estas se reagruparon a su vez en cuatro tipos de programas: a) recursos humanos; b) recursos físicos; c) recursos tecnológicos; y, d) investigaciones básicas aplicadas. En el Cuadro 9 se describen las estrategias y se listan los principales proyectos y en el Cuadro 10 se presentan los requerimientos de recursos asociados cada uno de los proyectos.

Como se observa en el cuadro Cuadro 10, el presupuesto de inversión del Plan de Desarrollo de la Rama para 1995-1998 ascendía a \$225.855 millones (\$ de 1994), equivalente a \_\_\_% del PIB de 1994. La distribución temporal de estos recursos se propuso de la forma siguiente: \$30.216 millones en 1995, \$48.725 millones en 1996, \$65.542 millones en 1997 y \$81.369 millones en 1998 (pesos de 1994). Estas inversiones se clasifican entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión de la forma siguiente: en funcionamiento, \$45.792 millones, para informatización judicial (\$38.197 millones) y para desarrollo del recurso humano (\$7.595 millones); y en inversión, \$180.062 millones, de los cuales \$152.551 millones constituyen inversión en infraestructura propia (remodelación y construcción de despachos judiciales).

<b>Cuadro 16</b>	
<b>Estrategias, Programas y Proyectos del Plan de Desarrollo</b>	
<b>Estrategias</b>	<b>Proyectos</b>
1. Cubrimiento territorial y racionalización de la distribución de despachos judiciales en función de las demandas de justicia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa judicial, para dimensionar el despacho judicial en función de las necesidades propias de cada jurisdicción, nivel de competencia, ubicación territorial y cobertura poblacional.</li> <li>• En la jurisdicción contencioso-administrativa, creación de jueces de circuito y descongestión del Consejo de Estado.</li> </ul>
2. Desarrollo y racionalización de los recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carrera judicial: regula el ingreso, permanencia, promoción y retiro del servicio de la rama judicial, fundamentado en la profesionalización del servicio sobre la base de méritos.</li> <li>• Formación de funcionarios y empleados judiciales.</li> <li>• Formación de personal administrativo.</li> <li>• Información, divulgación y actualización judicial.</li> <li>• Sistemas de seguridad y protección para servidores de la rama.</li> <li>• Sistemas de bienestar y seguridad social para funcionarios y empleados de la rama.</li> <li>• Diseño de un sistema de control de rendimiento.</li> </ul>
3. Adecuación de los recursos físicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de inventario físico.</li> <li>• Compra, construcción, adecuación, mantenimiento de despachos judiciales y palacios de justicia.</li> <li>• Establecimiento de casas judiciales.</li> </ul>
4. Sistematización del ejercicio de la función judicial y la administración de justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño y puesta en funcionamiento de un sistema informático y documental de la rama.</li> <li>• Puesta en funcionamiento del sistema de estadísticas judiciales.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción periódica de información estadística institucional de carácter público.</li> </ul>
5. Adecuación del derecho sustancial a las exigencias jurídicas actuales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar proyectos de ley relacionados con los códigos sustantivos y de procedimiento.</li> </ul>
6. Agilización y adecuación del procedimiento judicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de las técnicas del proceso (introducción de oralidad; soporte informático; creación de archivo judicial de consulta y seguimiento de procesos).</li> <li>• Estudio de acciones y procedimientos (alternativas que faciliten la instrucción; viabilidad de juzgados de conciliación; racionalización del proceso judicial).</li> <li>• Soporte administrativo a los despachos (sistematización; liberar al juez de gestiones administrativas; elaboración de estándares de gestión y diseño de un sistema estadístico).</li> </ul>
7. Solución a los conflictos por vías no judiciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de mecanismos de desjudicialización.</li> </ul>
8. Descongestión de despachos judiciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formas alternativas de descongestión</li> </ul>
9. Desarrollo organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación de un sistema contable y de un sistema de manejo presupuestal.</li> <li>• Manuales de funciones y procedimientos.</li> <li>• Establecimiento de un sistema de gestión judicial y un sistema de información judicial.</li> </ul>
<b>Fuente: Plan de Desarrollo de Justicia.</b>	

<b>Cuadro 17</b>	
<b>Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo de la Justicia</b>	
<b>(millones de pesos de 1994)</b>	
<b>A. Recursos Humanos</b>	<b>\$22.656</b>
Carrera judicial	\$3.150
Formación de funcionarios y empleados	\$3.839
Formación de personal administrativo	\$3.340
Información, divulgación y actualización judicial	\$3.614
Seguridad y protección servidores	\$4.266
Bienestar social funcionarios y empleados	\$4.444
<b>B. Recursos Físicos</b>	<b>\$152.551</b>
Compra, construcción, adecuación, mantenimiento de despachos judiciales	\$151.789
Otros	\$762
<b>C. Recursos Tecnológicos</b>	<b>\$45.298</b>
Dotación de recursos y soporte informático	\$38.197
Diseño y montaje de un sistema de información documental	\$5.000
Diseño y puesta en marcha sistema información estadística	\$2.100
<b>D. Investigaciones Básicas Aplicadas</b>	<b>\$5.348</b>
Creación de un sistema de archivo judicial	\$3.072
Diseño del mapa físico judicial	\$1.323
Actualización del derecho y la administración de justicia	\$300
Jurisdicción Contencioso-Administrativa	\$110
Formulación y diseño del mapa judicial	\$95
Diseño de estándares de gestión para la rama según jurisdicción y nivel de competencia	
Otros	



<b>TOTAL</b>	<b>\$225.855</b>
<b>Fuente: Plan de Desarrollo de la Justicia 1995-1998</b>	

El Conpes aprobó una financiación de este plan de inversiones basada exclusivamente en recursos parafiscales provenientes de la Ley 55 de 1985 (aportes de la Superintendencia de Notariado y Registro), la Ley 6 de 1992 (aportes de las Notarías) y la Ley 66 de 1993 (rendimientos de los depósitos judiciales). Incluyó además como fuente de financiación una “tasa judicial”, mecanismo que finalmente no se introdujo, y que de acuerdo con el Conpes permitiría recaudar alrededor de \$126 mil millones (\$ de 1994), 32.3% de las fuentes de financiación. El plan por lo tanto estaba desfinanciado prácticamente desde su aprobación

El Plan de Desarrollo tenía dos defectos básicos de concepción que es necesario corregir en los próximos planes de desarrollo del sector: no sustentó las prioridades de inversión con análisis beneficio/costo de los diversos programas propuestos y no vinculó los presupuestos solicitados al cumplimiento anual de algunas metas de desempeño. Estas dos condiciones son requisitos necesarios para transformar los procesos de asignación de recursos del Presupuesto Nacional.

Si bien no se puede desconocer que las estrategias forman un conjunto completo, coherente y consistente de orientaciones para resolver los problemas del sector, la asignación de recursos para los programas asociados a cada una de ellas, muestra que se le otorgó total prioridad a la compra, construcción y/o adecuación de despachos judiciales y palacios de justicia (seguido de las inversiones en sistematización e informatización).

Al respecto, en el plan se señala que la rama judicial funciona en la actualidad tanto en inmuebles propios, como en inmuebles arrendados o utilizados mediante convenios con entidades territoriales y que sólo un 25% de los servidores labora en instalaciones adecuadas. Si bien puede perfectamente aceptarse que los despachos judiciales operan en instalaciones a punto de derrumbarse, sin servicios adecuados y sin espacio para acomodar los miles de expedientes, este no es un argumento que justifique que el 70% de los recursos de inversión se destinen a inmuebles.

Si uno de los problemas es la acumulación de expedientes y la tradición escrita asociada a ellos, se gana espacio y se gana en eficiencia destinando prioritariamente los recursos a sistematizar e informatizar los procesos y a mejorar la gestión y no a construir palacios de justicia. Después de modernizar los sistemas de información, es posible pensar en la construcción y/o adecuación de instalaciones. El país necesitaba respuestas ágiles de la rama, no edificios.

En el plan no hay por ninguna parte un análisis que demuestre que la opción de construir y/o comprar es más conveniente desde el punto de vista de la relación beneficio/costo para el país que la opción de arrendar (eso sí, inmuebles en buenas condiciones). La primera opción implicaba además que los funcionarios debían esperar varios años hasta que las obras se terminaran, pues las obras contratadas por el sector público no son modelos de construcción rápida.

Ello indica una mala utilización de la autonomía presupuestal y administrativa de la rama. En el futuro es necesario exigir que la Rama presente evaluaciones beneficio/costo social de los programas de inversión que proponga, que justifiquen las prioridades que asigna a los diversos programas. También es necesario vincular los presupuestos solicitados en estos Planes al cumplimiento anual de algunas metas de desempeño. Sin embargo, para que estas exigencias se puedan plantear, es necesario que el Gobierno también cumpla con sus compromisos, entregando los recursos acordados en el Plan, cosa que no hizo con respecto a este plan, como se verá más

adelante. Si el Gobierno no cumple, se podrá siempre argumentar que no se cumplieron las metas acordadas debido a que los recursos entregados fueron inferiores a los requeridos.

### **5.3.1. Financiación del Plan y Ejecución del Presupuesto**

Con respecto a la financiación del Plan hay que señalar es que la rama recibió para inversión sumas menores de las solicitadas en el Plan de Desarrollo. En una evaluación realizada por el Consejo Superior de la Judicatura en agosto de 1997 se mostró que para el período 1995-1997 ya existía un gran rezago entre lo apropiado en el Presupuesto Nacional y las sumas programas. Para los diversos programas los rezagos eran los siguientes:

- Para el plan informático (compra de computadores, impresoras, software, etc.), el rezago para el período 1995-1997 con respecto a los gastos de funcionamiento programados era de \$14.503 millones (50% de lo programado). Para cumplir con lo programado en esta área para los cuatro años había que apropiar en 1998 la suma de \$23.237 millones;
- Para investigaciones básicas en el sector jurisdiccional, el rezago para el período 1995-1997 con respecto a los gastos de inversión programados era de \$1.221 millones (42% de lo programado). Para cumplir con lo programado en esta área para los cuatro años había que apropiar en 1998 la suma de \$3.626 millones;
- Para infraestructura física del sector jurisdiccional, el rezago para el período 1995-1997 con respecto a los gastos de inversión programados era de \$30.352 millones (32% de lo programado). Para cumplir con lo programado en esta área para los cuatro años había que apropiar en 1998 la suma de \$89.115 millones;
- Para informatización judicial (sistema de información estadística, centro de información documental-sistema telemático), el rezago para el período 1995-1997 con respecto a los gastos de inversión programados era de \$4.021 millones (67% de lo programado). Para cumplir con lo programado en esta área para los cuatro años había que apropiar en 1998 la suma de \$5.110 millones;
- Finalmente, para desarrollo del recurso humano (formación y capacitación de funcionarios, empleados y personal administrativo, seguridad y protección de funcionarios, etc.), el rezago para el período 1995-1997 con respecto a los gastos de inversión programados era de \$7.188 millones (75% de lo programado). Para cumplir con lo programado en esta área para los cuatro años había que apropiar en 1998 la suma de \$13.085 millones.

En suma, el rezago del plan de inversiones para el período 1995-1997 era de \$14.503 millones en funcionamiento (50% de lo programado) y de \$42.782 millones en inversión (38% de lo programado), para un total de \$57.285 millones. Para 1998, las inversiones programadas en el plan eran de \$81.369 millones (de los cuales \$67.793 millones se asignarían al presupuesto de inversión), de los cuales fueron apropiados finalmente en el presupuesto de inversión un total de \$23.271 millones. En estas circunstancias, el rezago para el período 1995-1998 en sólo el presupuesto de inversión del Plan de Desarrollo sería de aproximadamente \$87 mil millones, equivalentes a alrededor del 48% de lo programado.

Con respecto a los programas, el grado de avance es desigual., como se verá a continuación:

### **5.3.2. Desarrollo de los Programas del Plan de Desarrollo de la Justicia**

#### ***5.3.2.1. Procesos de Selección, Promoción y Retiro del Personal***

Se avanzó en la consolidación del sistema de administración de la carrera judicial para los funcionarios de la rama, que regula el ingreso, permanencia, promoción y retiro del servicio del

personal, así como su formación. Los sistemas de concursos, que se consolidaron con la expedición de la Ley 270 de 1996.

Entre 1994 y 1997 se realizaron 12 convocatorias para cargos por concurso de méritos. A estas se inscribieron 74.843 personas, siendo admitidas 50.875 y aprobadas 2.584. Se desarrolló un sistema de calificación de servicios basado en el índice de determinación de los servicios a cargo de cada funcionario. Se calificaron 435 magistrados (la mayoría de ellos de tribunales superiores), de los cuales 16 recibieron calificación de excelente, 415 buena y 4 insatisfactoria. También se calificaron los jueces de la República.

### ***5.3.2.2. Evaluación de la Gestión por el Consejo Superior de la Judicatura***

Se han realizado 4 inventarios nacionales de procesos y actuaciones, el último en 1997. Sin embargo, todavía no se han hecho públicas las estadísticas correspondientes al tercer inventario, de 1996. Con base en un estudio de tiempos procesales, se establecieron estándares de gestión para las jurisdicciones Contencioso Administrativa y Ordinaria, para regular, orientar y controlar la gestión judicial. Constituyen la base para la calificación de los funcionarios de la rama judicial. Se hicieron además estudios de costos de procesos judiciales para el estado y los ciudadanos; causas del conflicto laboral (estudio piloto); alternativas para combatir la congestión en la jurisdicción penal; y, modelos de organización judicial administrativa. Finalmente, se hicieron 3 encuestas nacionales de justicia en 1997, sobre el conflicto contencioso-administrativo, el conflicto económico-financiero y una Encuesta de Justicia del DANE.

### ***5.3.2.3. Capacitación de Funcionarios***

En 1998 se produjo el primer Atlas Judicial de Colombia, una herramienta básica para las decisiones de división del territorio para efectos judiciales, el reordenamiento de despachos y la optimización del recurso humano. El mapa judicial evidenció la necesidad de crear 10 juzgados de ejecución de penas y circuitos penitenciarios y carcelarios, decisión que se tomó en 1998.

En materia de formación de los jueces, la Unidad de Capacitación y Formación Judicial del Consejo Superior de la Judicatura es la responsable. En 1997 se dieron 9 cursos de formación judicial, con un total de 1.105 participantes, y 11 cursos de capacitación, con 1.475 participantes. La unidad también ha financiado la participación de jueces en congresos internacionales y la adquisición de textos para las oficinas judiciales.

La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia estableció que el Consejo Superior de la Judicatura debe llevar a cabo un plan nacional para la capacitación de los jueces y magistrados. El concejo planeaba iniciarlo en 1998”.

“A comienzos de 1998 el Consejo Superior de la Judicatura deberá recibir a la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” de parte del Ministerio de Justicia y del Derecho. La recepción de la Escuela no debe representar una ventaja mayor, pues por una parte tendrá que absorber su estructura burocrática y, por otra, durante su existencia la Escuela se limitó principalmente a financiar la participación de jueces y magistrados en congresos y seminarios organizados por universidades, de acuerdo a la oferta, pero carecía de un plan riguroso y sostenible de capacitación de funcionarios de la Rama”.

### ***5.3.2.4. Sistematización y Desarrollo de Sistemas de Información***

Se ha avanzado poco en el desarrollo del sistema telemático de la rama, al igual que en los sistemas de información. Las necesidades a nivel nacional de equipo de cómputo eran a 1997 de 57% a nivel urbano y 43% a nivel rural, habiéndose cubierto el 32.7% de las necesidades urbanas. En 1997 se invirtieron \$865 millones en software aplicativo. Se diseñó el software del sistema nacional de estadísticas judiciales.

### 5.3.2.5. Desarrollo e Infraestructura Propia

Los proyectos de infraestructura propia recibidos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia se terminaron en un 90%.

### 5.3.2.6. Evacuación y Congestión

Luego de observar una mejora en 1995, los índices de evacuación y congestión de procesos se estancan en los dos años siguientes (Cuadro 24).

MOVIMIENTO	1994	1995	1996	1997
Inventario Inicial	5,575	12,038	15,373	18,767
Ingresos	13,191	10,427	12,847	16,622
Carga Laboral	18,766	22,465	28,220	35,389
Egresos	5,266	7,092	9,453	11,669
Inventario Final	13,500	15,373	18,767	23,720
Evacuación	40%	68%	73%	70%
Congestión	72%	68%	66%	67%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

## 5.4 DESEMPEÑO DE LAS JURISDICCIONES

### 5.4.1. Jurisdicción Ordinaria

Una gran parte de las reformas recientes al sistema judicial del país se orientaron a combatir lo que se ha llamado el "gran delito". Sin embargo, existen un gran número de decisiones judiciales cotidianas, que resuelven conflictos entre los ciudadanos relacionados con el cobro de deudas, divorcios, despidos injustos, este, que constituyen lo que se conoce generalmente entre los jueces como "justicia ordinaria" (Rodríguez (1998))

La jurisdicción ordinaria se ocupa de aquellos conflictos que enfrentan generalmente sólo a dos personas, con pretensiones opuestas. El papel del Estado, representado por el juez, es actuar como árbitro del conflicto, en un rol pasivo, opuesto al sistema penal en el que la Fiscalía tiene un papel activo en los procesos. Los procesos de la justicia ordinaria son administrados en los juzgados

promiscuos (que atienden todo tipo de casos) y por juzgados municipales y de circuito especializados en conflictos civiles, de familia o laborales. Estos procesos representan alrededor del 75% del total de procesos activos en el país.

Tradicionalmente, los juzgados civiles (municipales y del circuito) y las salas civiles de los tribunales del distrito decidieron todo tipo de litigios relacionado con los vínculos familiares, la propiedad y el estado civil de las personas. La tendencia general del derecho hacia la especialización, dio lugar al surgimiento de áreas relativamente autónomas. Desde finales de 1940, la justicia laboral se ocupó de la regulación de las relaciones laborales de manera especializada y en 1990 entró en funcionamiento la jurisdicción especializada de familia.

#### *5.4.1.1. Civil*

Los eventos que conducen a una demanda civil tienen varias características específicas que conviene mencionar (Rubio (1997)). En primer lugar y a diferencia de los procesos penales, que pueden iniciarse de oficio o promovidos por terceros ajenos al conflicto y que, con algunas excepciones, continúan en forma independiente de la voluntad de las partes, los procesos civiles son conflictos entre agentes privados, cuya judicialización depende de la voluntad de por lo menos una de las partes y en cualquier momento se puede desistir de la acción judicial o abandonarla. Los juicios inactivos pueden dar en consecuencia una imagen equivocada de la eficiencia de la justicia.

Adicionalmente, pueden involucrar personas jurídicas (empresas, asociaciones, etc.) y no sólo personas naturales. Una tercera diferencia relevante es que algunos de los procesos tienen más la característica de un trámite ante el estado que la solución de un conflicto.

Los procesos civiles se clasifican en tres tipos (Rubio (1997)):

1) Juicios Declarativos, que a su vez se pueden dividir en:

- a. Ordinarios: incluyen investigación de paternidad, nulidades de contratos, responsabilidad civil extracontractual;
- b. Abreviados: incluyen restitución de inmuebles arrendados, alimentos;
- c. Verbales: incluyen divorcio, divisorios, separación de cuerpos.

2) Juicios Ejecutivos; y,

3) Procesos de Liquidación: incluyen sucesiones, liquidaciones de sociedad conyugal, etc.

El DANE, con base en información remitida por los juzgados, recopila estadísticas de justicia desde hace varias décadas. La información se refiere únicamente a los litigios que se judicializan. Con ella se puede describir el desempeño de la justicia civil. En lo que sigue se resume su evolución, con base en el documento de Rubio (1997).

- **Demanda por Justicia Civil.** El número anual de nuevos litigios civiles muestra un crecimiento fuerte desde 1987. Entre 1987 y 1994 las demandas se incrementan rápidamente hasta duplicarse. Casi todo el incremento entre 1987 y 1990 se explica por el aumento en el número de procesos ejecutivos, que pasaron de 200 mil a más de 400 mil. A partir de 1992 los aumentos se explican por los procesos ordinarios, las restituciones de inmueble arrendado y las sucesiones.

Rubio (1997), muestra que el ciclo económico no explica bien los procesos ejecutivos (aunque este autor analiza el ciclo con base en las cifras de crecimiento del PIB y no por variables más desagregadas, como el crecimiento industrial, las tasas de interés, etc., que pueden tener un efecto más directo sobre el volumen de procesos). El comportamiento de estos procesos, según Rubio (1997) puede deberse más bien a un aumento de los conflictos, o a un cambio en los incentivos a judicializarlos. Para el autor es más sugestiva la explicación de las reformas estructurales, que al cambiar casi todos los campos de la regulación comercial, pueden haber aumentado los conflictos en torno a los contratos o aumentado los incentivos a judicializarlos. Un indicador de “inflación legislativa” (artículos contenidos en leyes, decretos y resoluciones que regulan asuntos mercantiles) está más correlacionado con los juicios de ejecución.

- **Indicador de Congestión: Procesos que se Iniciaron Anualmente menos los que Evacuaron los Juzgados Civiles.** Para principios de los 80 la cifra superaba los 100.000, frente a 30.000 a mediados de los cincuenta. En los ochenta el grueso del desfase era atribuible a los juicios ejecutivos. Este es un resultado sorprendente, si se tiene en cuenta que estos juicios son muy simples y de fácil ejecución, pues buscan el reconocimiento de obligaciones “expresas, claras y exigibles” (Rubio (1997)). Ello quizás puede explicarse por el hecho de que los juicios ejecutivos presentan un alto nivel de conflicto. Esto además parece confirmar la idea de que “la capacidad de evacuación de procesos por parte de la justicia civil colombiana es inversamente proporcional al nivel de conflicto que presentan los juicios” (Rubio(1997)). En conclusión, los juicios que quedan represados son predominantemente aquellos para los cuales es alto el conflicto entre las partes.
- **Indicador de Eficiencia en la Evacuación de Procesos: Relación entre Sentencias y la Suma de Existencias más los Juicios Iniciados.** El indicador para 1995 fue mucho más bajo para los procesos ejecutivos (5%), que para los declarativos (23%), o para el resto de los procesos (22%). Los verbales son, entre los declarativos, los que presentan mayor proporción de sentencias por proceso. Dentro de los abreviados, los de mayor peso son los juicios por alimentos, seguidos por los de restitución de inmueble arrendado, procesos que presentan un índice de evacuación bajo. Entre los ordinarios se destacan los relacionados con la investigación de paternidad. Entre los verbales pesan más los de divorcio.
- **Indicador de Existencias de Procesos Civiles en los Juzgados al Iniciarse el Año.** Las cifras del DANE de existencias de procesos civiles en los juzgados muestran una caída en 1989, como consecuencia de la desjudicialización de estos procesos, y un crecimiento posterior de estos más rápido que en la década anterior (Rubio (1997)). La proporción de litigios civiles activos ha venido declinando en las últimas tres décadas (Rubio (1997)). Entre estos litigios, ha disminuido la participación de los procesos de “liquidación” y aumentado la de juicios “ejecutivos”, que son los predominantes (Rubio (1997)).

En términos per cápita las existencias en los juzgados civiles aumentan a una tasa exponencial prácticamente constante del 2.7% entre 1956 y 1988. En 1989 hay un brusco quiebre de la tendencia como resultado de la desjudicialización de algunos procesos, que empiezan a ser tramitados en las notarías. De 1990 a 1994 crecen a tasas más rápidas que en los años anteriores. La proporción de litigios activos se ha reducido desde 70% a principios de los setentas a 40% en 1994. Los juicios declarativos representan el 25%, los ejecutivos el 70% y los procesos de liquidación menos del 4%. Los dos primeros han aumentado su participación.

En suma, los procesos ejecutivos, que son los que representan la mayor carga, tanto en el número de procesos acumulados, como entre los que se inician, no son los de mayor evacuación. Al parecer la capacidad de evacuación de procesos por parte de la justicia civil colombiana es inversamente

proporcional al conflicto entre las partes. La justicia despacha bien los litigios que no requieren mayor resolución, puesto que llegan casi resueltos por las partes al juzgado y muestra una baja capacidad para resolver situaciones que por su alto nivel de conflicto requieren en mayor medida de la intervención de un tercero, de una solución judicial (como los procesos ejecutivos, que aunque elementales, presentan un alto nivel de conflictividad). Los procesos que en mayor medida van quedando represados dentro del sistema son aquellos para los cuales es alto el conflicto entre las partes.

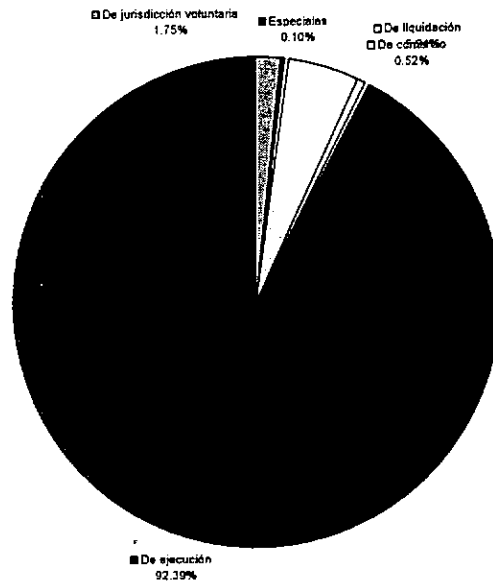
### INDICADORES DE JUSTICIA CIVIL

Año	ADMISIONES		ACTUACIONES		Existencia de procesos al comenzar el año		
	Número	x 100 mil hab	Número	x 100 mil hab	Total	Inactivos	Activos
1,990	605,582	1,709	2,730,590	7,706	1,562,886	53.4%	46.6%
1,991	611,695	1,695	2,682,352	7,432	1,376,204	44.5%	55.5%
1,992	674,083	1,834	3,242,202	8,819	1,471,856	57.0%	43.0%
1,993	678,561	1,802	3,177,927	8,437	1,534,992	56.4%	43.6%
1,994	750,590	1,968	3,375,652	8,852	1,586,956	60.3%	39.7%
1,995	808,848	2,084	3,552,865	9,154	1,531,487	60.7%	39.3%
1,996	798,150	2,020	3,501,601	8,862	1,698,521	62.5%	37.5%
1,997	868,193	2,159	4,470,742	11,117	2,082,634	60.4%	39.6%

Fuente. DANE.

### Gráfico 1

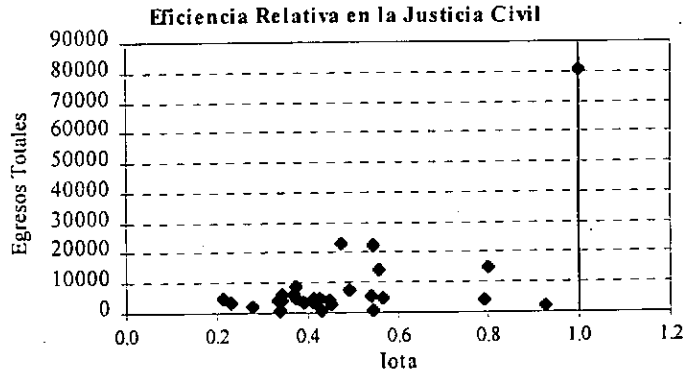
Justicia civil. Existencias y movimientos de procesos, por actuaciones procesales según denominación 1997



*DEA para la Justicia Civil*

El análisis de proporciones simples muestra a Bogotá como el distrito que mayor número de egresos por funcionario registró en 1994, con 739. Otros distritos con alto número de egresos por juez fueron Villavicencio (473), Bucaramanga (456.8) y Barranquilla (413.8). La relación mas baja entre jueces y egresos se dio en los distritos de Antioquia (91.3) y Riohacha (94). En cuanto a los emplados por juez, los resultados varían desde 2.0 en Riohacha hasta 5.6 en Barranquilla, sin hallarse una relación clara entre un indicador y el otro.

**Gráfico 2**



Los resultados del DEA muestran a Bogotá como la DMU relativamente mas eficiente, ratificando lo obtenido en el análisis de proporciones. Otros distritos que presentan desempeños relativamente buenos son Sincelejo (0.924) y Bucaramanga (0.801). Los distritos relativamente mas ineficientes fueron Buga (0.215) y Antioquia (0.23).

En cuanto a las causas de la ineficiencia, esta solo aparece explicada por excesos de jueces. En Cundinamarca sobran 18 de 38 jueces (47%), en Antioquia sobran 17 de los 37 jueces (46%) y en Buga 11 de 31 (35%), como los casos mas representativos.

**5.4.1.2. Laboral**

Cuadro 19 PROCESOS LABORALES INICIADOS Y TERMINADOS 1991-1995			
ANO	INICIADOS	TERMINADOS	INDICE EVACUACION
1991	30,000	21,900	73%
1992	29,800	21,456	72%
1993	35,000	21,400	61%
1994	34,500	22,500	65%
1995	34,750	18,450	53%

Fuente:



**Cuadro 20**  
**INDICADORES DE JUSTICIA LABORAL**

Año	Procesos Individ iniciados		Procesos Individ terminados		Iniciados - Terminados	
	Número	x 100 mil hab	Número	x 100 mil hab	Número	x 100 mil hab
1990			19,565	55.21		
1991	30,116	83.44	21,842	60.52	8,274	22.92
1992	27,393	74.51	20,593	56.02	6,800	18.50
1993	34,559	91.75	21,029	55.83	13,530	35.92
1994	34,476	90.41	22,558	59.16	11,918	31.25
1995	41,463	106.82	21,847	56.29	19,616	50.54
1996	41,777	105.74	22,368	56.61	19,409	49.12
1997	42,870	106.60	22,889	56.92	19,981	49.69

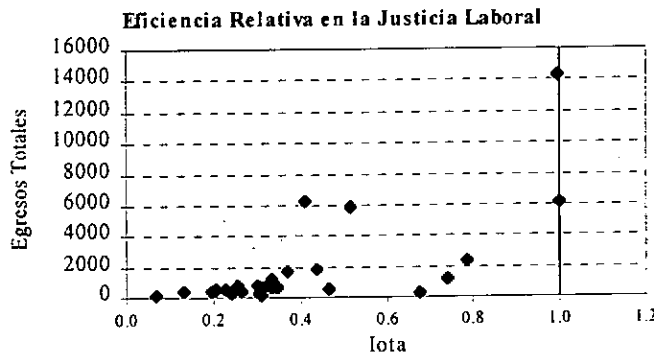
Fuente. DANE.

*DEA para la Justicia Laboral*

El análisis de proporciones simples muestra que los distritos con mayor número de egresos por juez son Barranquilla (513.3), Bogotá (510.1) e Ibagué (395). De otro lado, los de menor relación entre jueces y egresos son Florencia (35), Valledupar (55.5) y Santa Rosa de Viterbo (69.3).

Finalmente, parece ser que el número óptimo de empleados por juez en esta jurisdicción está alrededor de los cuatro, dado que en los distritos con mayor número de egresos por juez, el número de empleados por juez se ubica alrededor de dicha cifra.

**Gráfico 3**



En el análisis DEA para esta jurisdicción, los índices Iota y Omicron muestran a Barranquilla como el distrito relativamente más eficiente, siendo Bogotá el segundo con un valor Iota de 0.993. Ibagué (0.79) y Quibdó (0.67), aunque son relativamente ineficientes, muestran un mejor comportamiento que el resto de los distritos. Los peores indicadores son reportados para los distritos de Florencia (0.07), Valledupar (0.13) y Cundinamarca (0.19)<sup>15</sup>.

Respecto a las causas de la ineficiencia, en general el exceso de empleados, representa entre el 15% y el 20% del total de los mismos. Por el lado de los jueces, el caso más preocupante es el de Santa Rosa de Viterbo, donde se encuentra un exceso de tres de los seis jueces que laboran en el distrito.

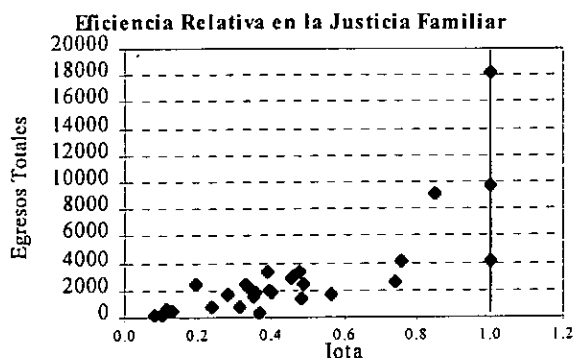
<sup>15</sup> Los distritos de Cundinamarca y Antioquia excluyen a las ciudades capitales de departamento, las cuales se analizan por separado.

### 5.4.1.3. De Familia

#### DEA para la Justicia Familiar

El análisis de proporciones muestra que los distritos con mayores egresos por juez son Bogotá (533.6), Medellín (483.8) y Pereira (446.7), mientras que la relación mas baja es presentada por Riohacha (31.4), Quibdó (40.2) y Valledupar (51.57). Estos resultados no significan necesariamente, que a mayores egresos por juez el distrito sea mas eficiente; es tan solo una primera aproximación a la medición de la eficiencia, que será sustentada enseguida.

Gráfico 4



El análisis DEA muestra que hay tres DMU (Pereira, Bogotá y Medellín) que son relativamente las mas eficientes, seguidas por Cali (0.85) y Cúcuta (0.76)<sup>16</sup>. Los restantes distritos son bastante mas ineficientes que los anteriormente citados. Vale la pena aclarar que las únicas DMU que son realmente eficientes (en términos relativos) son aquellas que presentan índices Iota u Omicron iguales a uno. Las DMU mas ineficientes en términos relativos son Riohacha (0.08), Quibdó (0.103) y Valledupar (1.107). Estos resultados confirman los obtenidos en el cálculo de las proporciones simples.

La ineficiencia en esta jurisdicción parece no ser explicada por excesos en el uso de estos insumos, ya que solo en cinco distritos parece haber jueces de sobra (1 en cada distrito). La explicación de la ineficiencia debe entonces, estar asociada a factores exógenos a nuestro análisis, como insumos no considerados o factores propios de cada uno de los distritos. Resulta curioso encontrar, sin embargo, que los distritos en los que aparecen excesivos funcionarios son precisamente, con excepción de Santa Rosa de Viterbo, donde menos jueces hay (Anexo 3).

### 5.4.1.4. Penal

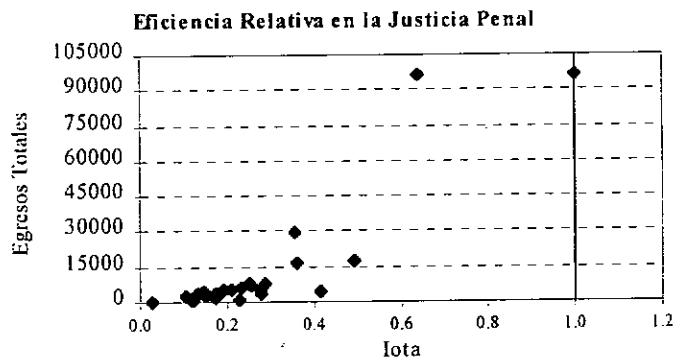
En la etapa de juicio la justicia Penal estaba descongestionada, como resultado de la reducción sustancial de la carga laboral de los juzgados penales a partir del traslado de la función investigativa a la Fiscalía. Sin embargo, ello no se reflejó en una reducción simultánea del número de funcionarios en esta área. Los jueces regionales tienen el conocimiento de delitos de secuestro, extorsión, narcotráfico, guerrilla y terrorismo.

<sup>16</sup> Los valores reportados corresponden al índice Iota. El valor de Omicron es equivalente y está reportado en las tablas anexas.

En la jurisdicción penal los distritos que mayor número de egresos por juez presentaron fueron Medellín (793.4), Bogotá (508.5) y Bucaramanga (306.5), mientras que el desempeño mas bajo en este indicador es reportado para Pamplona (16.9), Quibdó (52.4) y San Gil (56.3). En esta como en las otras jurisdicciones no se pondera por ningún otro tipo de indicador (el tamaño de la población, por ejemplo) y se presenta el dato crudo. La varianza del número de empleados por juez es bastante pequeña y oscila entre 3.0 en Quibdó y 5.4 en Bogotá y Medellín.

El DEA muestra a Medellín como el distrito mas eficiente en términos relativos, y algo lejos están Bogotá (0.64) y Bucaramanga (0.49) el resto de distritos tuvieron indicadores Iota mas bajos (y Omicron mas altos). Los distritos de peor desempeño fueron Pamplona (0.027), Cartagena (0.106) y Sincelejo (0.118). Para explicar la ineficiencia, los resultados del DEA muestran que en Cundinamarca sobran 24 de los 62 jueces (38.7%), en Buga 17 de 57 (33.3%) y en Ibagué 26 de los 84 (31%). Solo en Bogotá se obtuvo reporte de exceso de empleados, pero la cifra puede considerarse insignificante ya que sobra 1 empleado de los 1.015 que laboran en el distrito.

Gráfico 5



Cuadro 21

Justicia penal. Expedientes en Investigación previa y providencias dictadas en las etapas de calificación y sentencia. Según títulos del código penal.												
	La familia						Total					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Etapas de investigación previa</b>												
Total expedientes	4,149	5,706	8,161	17,642	17,944	30,201	397,483	352,813	385,261	610,393	387,486	502,180
Exp. que avocan invest. Previa	2,897	4,850	6,651	15,049	14,328	24,966	212,209	251,301	283,857	428,233	313,810	419,718
Autos inhibitorios	1,252	1,056	1,510	2,593	3,516	5,235	185,274	101,512	101,404	182,160	73,676	82,462
% de autos inhibitorios/Expedientes	30.2%	18.5%	18.5%	14.7%	20.2%	17.3%	46.6%	28.8%	26.3%	29.8%	19.0%	16.4%
<b>Etapas de calificación</b>												
Total providencias dictadas	10,380	8,539	12,645	16,995	20,877	25,106	175,260	109,023	162,091	164,651	151,174	139,570
Resolución de acusación	358.3	183.6	190.1	112.9	145.7	100.9	82.6	43.4	57.1	26.4	48.2	33.3
Preclusión de la investigación	2,225	2,732	3,513	4,289	6,402	8,525	23,842	33,352	40,943	50,037	58,907	62,211
	76.8	68.8	52.8	28.9	44.7	34.1	17.1	13.3	14.4	11.7	18.8	14.8
	8,155	5,807	9,132	12,706	14,475	16,581	151,618	75,671	121,148	114,614	92,267	77,359
<b>Etapas de sentencia</b>												
Total providencias dictadas	2,348	2,660	3,049	4,107	4,142	4,687	32,955	32,806	40,630	48,885	50,871	48,022
Absolutorias	81.0	67.2	74.8	27.3	28.9	18.8	18.8	13.1	14.3	11.4	16.2	11.4
Condenatorias	316	268	277	360	305	294	5,680	3,682	3,765	5,065	5,499	4,277
Cesaciones de procedimiento	1,949	2,237	2,531	3,371	3,510	3,990	25,604	27,366	34,785	41,395	41,798	41,260
	67.3	48.1	38.1	22.4	24.6	16.0	12.1	10.9	12.3	9.7	13.3	9.8
	83	155	241	376	327	403	1,671	1,758	2,080	2,425	3,574	2,485

^ Solo a partir de 1993 se empieza a utilizar "preclusión de la investigación" como auto que califica los procesos; antes de ese año estaban vigentes otras formas de calificación como sobreseimiento temporal y definitivo.

archivo y resperatura de la investigación, hasta 1995 se presentaron cesaciones de procedimiento.

Nota: los valores sombreados corresponden a porcentajes con respecto al total de expedientes que avocan investigación previa.

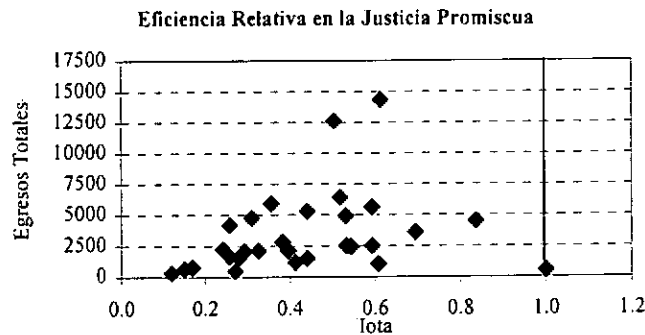
Fuente: DANE - Estadísticas de justicia.

### 5.4.1.5 Promiscuo

#### DEA para la Justicia Promiscua

En términos de egresos por juez, se tiene que el distrito de Cali es el que presenta una relación mas alta (262), seguido por Manizales (203.05) y Neiva (155.6). Los distritos de menor número de egresos por juez son Pamplona (25.15), Quibdó (38.15) y Santa Marta (39.38). El índice de empleados por juez, por su parte, es en general el mas bajo y de menor varianza de todas las jurisdicciones, con valores que oscilan entre 2.0 (San Gil, Medellín y Pamplona) y 3.0 (Pereira y Neiva). Cali muestra 2.5 empleados por juez.

Gráfico 6



Para esta jurisdicción Cali es la DMU relativamente mas eficiente, seguido por Manizales (0.84) y algo mas atrás Barranquilla (0.69) y Cundinamarca (0.61). Las DMU mas ineficientes corresponden a los distritos de Pamplona (0.12), Santa Marta (0.15) y Quibdó (0.17). Finalmente, el exceso de jueces como explicación de la ineficiencia tiene sus casos mas representativos en Pamplona, donde sobran 2.6 de los 13 jueces (20%) y Antioquia con un exceso de 16 jueces, que representan mas del 14% del total. Solo se obtuvieron excesos de empleados en cuatro distritos, de los que se destacan Pereira, con un exceso de 8.5 empleados de los 51 (16.6%) y Neiva, donde sobran 17 de 107 (15.9%). Los otros dos casos son Santa Marta y Florencia.

En conclusión se tiene que las ciudades mas grandes del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) muestran, en general, mayor eficiencia relativa, frente a las ciudades pequeñas. A su vez, los resultados muestran que en la costa caribe y en el norte del país en general la ineficiencia es relativamente mayor que en el centro y sur.

### 5.4.2. Jurisdicción Constitucional

El comentario siguiente refleja adecuadamente el impacto que ha producido la creación de la Corte Constitucional sobre la forma de hacer justicia en Colombia:

“la Corte Constitucional ha sido recibida con beneplácito como una renovación de la filosofía tradicional formal, sobre todo en la medida en que la interpretación constitucional está más fundamentada en principios y en análisis sustanciales que han permitido una reducción de la brecha existente entre lo que la sociedad y la judicatura entienden por imparcialidad y justicia. Por otro lado, el potencial de conflicto entre las varias cabezas de la judicatura se ha incrementado, como fruto de los diferentes puntos de vista filosóficos e ideológicos de los distintos cuerpos judiciales en cuanto a su visión de la ley, su rol social o político y su papel frente a los derechos humanos. El incremento potencial en las incongruencias que se presentan entre las autoridades judiciales puede deteriorar aún más la efectividad y el prestigio de los poderes judiciales” (Sáez (1998)).

Una de las principales modificaciones de la Constitución de 1991 fue la consagración y protección de los derechos fundamentales y para ello se creó la acción de Tutela. Esta acción especial, de la misma clase que el amparo, recurso contemplado en constituciones europeas y latinoamericanas, ha sido considerada como el principal logro de la nueva carta que puede devolver la confianza al ciudadano colombiano en la protección de sus derechos.

La Corte Constitucional inició sus labores en enero de 1992 y desde esa fecha hasta diciembre de 1996, ha seleccionado y revisado 2.089 acciones de tutela, de las cuales ha concedido 851 y ha negado 1238 (García et al (1996)). Con base en una muestra de 631 acciones de tutela atendidas por las diversas jurisdicciones en el período 1991-1996, García et al (1996) encontraron que las tutelas concedidas representaban el 28.5% del total interpuestas (Cuadro 21).

Tipo de derecho	Porcentaje total	Concedidas	Negadas
<b>Derechos de libertad</b>	74%	31%	69%
<b>Derechos sociales</b>	26%	19%	81%
<b>Prestacionales</b>	11%	14%	76%
<b>No prestacionales</b>	15%	5%	95%
<b>Total</b>	100%	28.5%	71.5%

Fuente: García Villegas, Mauricio, et. al. (1996). "Justicia constitucional y acción de tutela". Estudios ocasionales CIJUS, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. Diciembre.

La acción de tutela agravó la situación de congestión de los despachos judiciales, pues se interponen un promedio de 25.000 al año, en razón de que es vista por los ciudadanos como un remedio para evitar la lentitud tradicional. La congestión de la Corte Suprema y del Consejo de Estado como resultado de las acciones de tutela es importante (Cuadro 22).

Institución	Nº de jueces	Nº de sentencias	Relación de carga de trabajo
<b>Corte suprema de Justicia</b>	21	33	1.57
<b>Consejo de estado</b>	22	18	0.81
<b>Tribunales</b>	441	175	0.39
<b>Juzgados de circuito</b>	915	291	0.31
<b>Juzgados municipales</b>	1,917	205	0.10

Fuente: García Villegas, Mauricio, et. al. (1996). "Justicia constitucional y acción de tutela". Estudios Ocasionales CIJUS, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Diciembre.

Ello podría explicar en parte la tendencia de estas entidades a negar una mayor proporción de estas (Cuadro 23).

<b>Cuadro 24</b>				
<b>Tutelas Concedidas por Corporación</b>				
	Corte Suprema de Justicia		Consejo de Estado	
	N° tutelas	% concedidas	N° tutelas	% concedidas
1992	1,070	1.1	334	1.8
1993	1,039	8.4	854	6.6
1994	1,462	8.5	737	11
1995	1,236	7.4	504	12.3

Fuente: García Villegas, Mauricio, et. al. (1996), "Justicia constitucional y acción de tutela", Estudios Ocasionales CIJUS, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Diciembre.

### 5.4.3. Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo

La corrupción en la contratación administrativa es uno de los problemas más graves que enfrenta el sistema judicial en Colombia, no sólo por la pérdida de recursos públicos que implica, sino también por la deslegitimización y la pérdida de confianza que se genera entre la población en relación con los Gobiernos democráticamente elegidos y el sistema judicial. La corrupción administrativa aparentemente ha sido inmune al incremento de las penas y al aumento en la eficacia para identificar y perseguir los delitos. Los premios al delito parecen ser demasiado grandes comparados con el castigo que podrían recibir y los funcionarios públicos siguen asumiendo ese riesgo.

En esta área se dotó al sector público de un nuevo estatuto de contratación (Ley 80 de 1993) que tuvo entre sus objetivos centrales el establecimiento de normas que permitieran una relación contractual en igualdad de condiciones entre las entidades públicas y privadas y no una relación de subordinación, como ocurría con el Decreto 222 de 1983, al cual reemplazó. Este objetivo de igualdad en la contratación se tradujo en la predominancia de la autonomía de la voluntad, que significa que en nada cambia un acuerdo de voluntad por el hecho de que una de las partes sea una persona de derecho público. Desde esta perspectiva, lo que importa es que el contrato haya sido fruto de un acuerdo de voluntades que cumplió con todos los requerimientos de ley y por lo tanto tiene carácter de obligatoriedad para las partes. Con ello se buscó armonizar las normas que regulaban los contratos estatales con el ordenamiento general de los contratos reglamentados en los Códigos Civil y de Comercio, desvirtuando así la equivocada concepción de la autonomía del Derecho Administrativo, y recuperando la noción jurídica de contrato, cuya esencia no es otra que el contrato de derecho privado.

La Ley 80 también tuvo como objetivo central el logro de la eficacia en la administración pública. Se buscó darle mayor autonomía al administrador para el cumplimiento de los objetivos, eliminando la reglamentación taxativa de los comportamientos. Este propósito contrasta con el excesivo detalle y la asfixiante reglamentación que caracterizaron al estatuto anterior (Decreto 222 de 1983). Finalmente, y sin ser exhaustivos, cabe mencionar que la ley limitó las relaciones conflictivas entre las partes, al establecer las audiencias de conciliación.

La Ley 80 sin embargo no ha logrado resolver los problemas de contratación pública. Con posterioridad a la expedición de la ley se han seguido presentando graves problemas de corrupción en la contratación, relacionados con una escogencia no transparente del contratante, altos sobrecostos, comisiones para el adjudicante, obras de mala calidad, contratación de servicios no requeridos, obras inconclusas o inexistentes, ampliaciones injustificadas del contrato y escogencia de proyectos y de contratistas con base en criterios políticos o relaciones familiares y no con base en

criterios técnicos. Ello ha acentuado los problemas de inadecuada asignación de los recursos públicos.

Además, del objetivo de convertir la Ley 80 en un estatuto único e universal, se lo ha convertido en el régimen por excepción, al verse desplazado por un sinnúmero de normas posteriores, tales como la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, la Ley Eléctrica, la Ley de Educación, etc. La inflación legislativa tampoco ha sido la excepción en esta área. Esta situación parece haberse reflejado en problemas de interpretación en relación con la aplicabilidad de la norma adecuada para cada caso concreto.

A pesar del interés de la ley en modificar los límites entre lo público y lo privado, las entidades públicas parecen no haber asimilado los objetivos de autonomía de la voluntad e igualdad entre los aspectos públicos y privados al entrar en una relación contractual, y siguen manteniendo el concepto de subordinación como elemento relevante de cualquier contrato, lo que genera mayor incertidumbre y riesgo y desvirtúa la colaboración que deben brindar las entidades públicas. Se han mantenido los mismos esquemas de contratación de los años anteriores a 1993 en materia de clausulado, que parten de la base de la superioridad del ente público frente al privado, lo que se traduce en una amplia utilización de las cláusulas exorbitantes en los contratos.

El funcionario público no ha podido deshacerse del viejo esquema de detalle en los procedimientos de contratación y pasar al nuevo esquema que lo obliga a buscar soluciones alternativas, que tienen como único fin la satisfacción del interés general. La reducción de trámites inocuos no se ha logrado. Ha habido poca adaptación de las entidades públicas al cambio de esquema, hacia uno que permite la negociación directa entre el servidor público y la contraparte privada. Además, las contralorías y procuradurías no han facilitado el establecimiento de relaciones de orden transaccional entre las partes. No se ha utilizado la consensualidad en la contratación, ni ha aumentado el número de conciliaciones que buscan evitar mayores conflictos.

## **5.5 DESEMPEÑO DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION**

A la Fiscalía se la dotó con recursos humanos y técnicos considerables. Como se demostró atrás, sus gastos representan la mitad de los gastos totales de la rama judicial y su planta de personal concentra la mitad de los empleados de la rama, convirtiéndola en una de las instituciones más grandes del país. Su creación ha permitido que el aparato judicial enfrente de manera más eficaz ciertas formas de criminalidad organizada, como el narcotráfico y la corrupción política.

Sin embargo, para algunos analistas como Uprimny (1997), con el diseño que se dió a la Fiscalía, la Constitución resolvió mal el problema de lograr un equilibrio entre los poderes que se deben dar a las autoridades para asegurar la eficacia de la investigación penal y las garantías procesales que se deben dar a los ciudadanos para proteger sus derechos fundamentales (equilibrio entre eficiencia y garantismo). En Colombia se adoptó un esquema híbrido, diferente del sistema acusatorio anglosajón, que puede ser inadecuado tanto para las garantías ciudadanas como para la propia eficacia de la justicia penal (Uprimny (1997)).

A diferencia del modelo estadounidense, el modelo colombiano no hizo a la Fiscalía dependiente del poder ejecutivo, lo que hubiera permitido una mejor colaboración entre la policía judicial y los funcionarios investigadores y una mayor articulación entre el manejo del orden público (responsabilidad del presidente) y la investigación judicial (Uprimny (1997)). La Constitución adscribió la Fiscalía a la Rama Judicial, dotándola de autonomía administrativa y presupuestal, decisión explicable por el temor razonable de que “en un país caracterizado por una larga tradición

de autoritarismo presidencial e inmunidades de los poderosos, la justicia fuese utilizada como mecanismo de persecución de la oposición". Además, la Constitución le otorgó a los fiscales poderes judiciales. Los fiscales pueden, durante la investigación previa y la instrucción, librar órdenes de captura y de allanamiento, decretar detenciones preventivas, interceptar correspondencia, etc. y tienen por lo tanto todos los poderes de un juez.

Este diseño se aparta considerablemente del modelo acusatorio anglosajón. En este, el dilema entre eficiencia y garantismo se resuelve mediante una distinción funcional estricta entre órganos investigadores y órganos de enjuiciamiento (Uprimny (1997)). La investigación "se desarrolla no como una indagación exhaustiva por parte de un órgano estatal encargado de recoger unilateralmente la verdad -como sucede en el sistema inquisitivo- sino como un debate entre sujetos jurídicamente iguales, una parte acusadora y otra que se defiende, frente a un juez árbitro. Por ello,...la parte acusadora no puede ser judicial a fin de que su actuación esté controlada por los jueces, quienes aseguran así los derechos de la defensa y de los ciudadanos" (Uprimny (1997)). La indagación no es adelantada por jueces en el esquema acusatorio.

Como contrapartida, las actuaciones de los fiscales están estrictamente controladas por los jueces en dos aspectos centrales: de un lado, no tienen las facultades para dictar autónomamente las medidas de aseguramiento, sino instar a los jueces para que estos lo hagan; y de otro lado, para tomar medidas encaminadas a obtener pruebas, susceptibles de afectar los derechos fundamentales de los ciudadanos (allanamientos, escuchas telefónicas, control de correspondencia, etc), el fiscal necesita también de orden judicial (Uprimny (1997)). Esta separación entre las funciones de investigación y acusación y las funciones jurisdiccionales (el juez no tiene funciones acusatorias y la acusación está desprovista de poderes judiciales) busca equilibrar el proceso penal y proteger la libertad ciudadana, garantizando la imparcialidad del juez respecto de las partes de la causa (Uprimny (1997)).

Se busca de esa forma asegurar el equilibrio entre las partes, los derechos de la defensa, el control judicial de la parte acusadora y la consecución de la verdad como fruto de un debate público, a diferencia del sistema inquisitivo donde la verdad es resultado de una investigación en general secreta y a espaldas del acusado. De allí que el modelo colombiano se parezca mucho más a un sistema inquisitivo reforzado.

Conferir poderes judiciales a los fiscales, como se hizo en Colombia, plantea grandes riesgos de arbitrariedad. Según Uprimny (1997), esos poderes pueden llevar a aumentar la ya alta tasa de detención preventiva en Colombia. Los fiscales han demostrado una gran facilidad para expedir autos de detención; con la creación de la Fiscalía aumentó la proporción de detenidos en la fase sumarial (sin condena). La situación parece ser grave en la jurisdicción de orden público ("justicia sin rostro"), donde la mayoría de los presos llevaban largos períodos de detención (Uprimny (1997)). Otra consecuencia negativa del mayor poder de la Fiscalía, es la entrada de la justicia con fuerza en la política, el creciente protagonismo de los jueces y el uso del cargo como trampolín político.

El diseño de la Fiscalía tampoco parece ser adecuado en términos de eficiencia (Uprimny (1997)). El doble carácter de los fiscales -investigadores y controladores de su propia investigación- impide que se especializan en la actividad investigativa y de acusación (Uprimny (1997)): los fiscales "garantistas" están preocupados por el temor de ver afectada su imparcialidad, mientras los "eficientistas", pueden afectar injustamente la libertad de la persona y no progresar en el esclarecimiento del delito. Además, debido a este carácter de los fiscales, la normatividad penal ha conferido a los sujetos procesales instrumentos de defensa contra los fiscales -como las recusaciones- que no son muy útiles para proteger al procesado, pero sí para entorpecer la investigación (Uprimny (1997)).



La evidencia empírica corrobora estas afirmaciones, pues los indicadores de no han mejorado. La mayoría de los procesos iniciados no supera la fase sumarial. Prácticamente 9 de cada 10 casos que llegan a la Fiscalía no superan la investigación. Si bien esta estadística no tiene en cuenta el hecho, mencionado antes, de que se pudieron producir decisiones judiciales diferentes de la acusación, razonables y perfectamente justificadas -cuando la investigación termina en preclusión o en resolución inhibitoria, cuando hay conciliación, o en los casos de sentencia anticipada- la introducción de la Fiscalía se pensó “para mejorar la eficiencia investigativa, y en la práctica el principal cuello de botella sigue siendo la fase sumarial y, en particular, la investigación previa” (Uprimny (1997)).

Otro defecto grave del proceso penal colombiano, que lo diferencia enormemente del sistema acusatorio ortodoxo, es la irrelevancia práctica del juicio (Uprimny (1997)). Hoy en día 9 de cada 10 casos en donde hay resolución acusatoria por la Fiscalía terminan con sentencia condenatoria (Uprimny (1997)). En la justicia regional se ha suprimido literalmente la audiencia; y en aquellos casos en que subsiste, esta trata básicamente de la lectura de las piezas procesales acumuladas durante la instrucción por la Fiscalía (Uprimny (1997)). El procedimiento escrito hace además los procesos más costosos, formalistas e interminables, dilatándolos innecesariamente (Uprimny (1997)). Se comienza a observar además una tendencia a la acumulación de procesos (Cuadro 25) similar a la que motivó la reforma constitucional (Giraldo (1996)).

Estos motivos han llevado a proponer la separación de las funciones jurisdiccionales de las actividades de investigación y acusación durante la fase sumarial (Uprimny (1997)). Los mismos jueces que resuelven definitivamente un asunto pueden actuar como jueces de garantías durante la instrucción (Uprimny (1997)). También se ha propuesto conferir importancia creciente al juicio oral, público y contradictorio, tanto por ser “un elemento esencial de la naturaleza democrática y garantista del sistema acusatorio”, como por razones de eficiencia (Uprimny (1997)).

Otros obstáculos que se han identificado para el desarrollo eficiente de las labores de la fiscalía son (Clavijo (1997)):

- El operar bajo un esquema que intenta conocer de todos los delitos y adelantar todas las diligencias investigativas, en lugar de conocer tan solo los delitos de gravedad nacional y limitarse a adelantar las diligencias preliminares (no convirtiéndose en juez y parte );
- Las dificultades de la Fiscalía para coordinar estas diligencias con otros organismos que adelantan tareas de policía judicial (SIJIN, DAS, etc.).

Cuadro 25					
FISCALIA GENERAL DE LA NACION					
MOVIMIENTO DE PROCESOS 1993 – 1996					
ANO	INV. INICIAL	INGRESOS	EGRESOS	INV. FINAL	
1993 Investigación Previa	65,843	209,412	189,063	86,192	
Instrucción	79,336	125,754	130,787	74,303	
Total	145,179	335,166	319,850	160,495	
1994 Investigación Previa	198,583	444,035	381,653	260,965	
Instrucción	190,663	261,713	219,586	232,790	
Total	389,246	705,748	601,239	493,755	
1995 Investigación Previa	263,149	670,981	536,195	397,935	
Instrucción	197,494	476,207	304,131	369,570	
Total	460,643	1,147,188	840,326	767,505	
1996 Investigación Previa	326,556	585,097	557,267	354,386	
Instrucción	283,361	315,998	328,231	271,128	
Total	609,917	901,095	885,498	625,514	

Fuente. Sistema de Estadísticas Judiciales. Consejo Superior de la Judicatura

La creación de “unidades especiales” bajo la dirección de la Fiscalía, que se han venido introduciendo recientemente, es una solución de facto, que tiene las ventajas de recolección de información rápida y con registros orales (videos), lo que puede conducir a audiencias inmediatas (Clavijo (1997)).

## 5.6 LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS

El mecanismo de conciliación no ha descongestionado el sistema, pues los mismos jueces que deben tratar un gran volumen de casos a nivel individual, no disponen de tiempo para preparar audiencias de conciliación. Además, el mecanismo ha venido siendo minado por leyes posteriores que retornaron a los juzgados atribuciones que se habían delegado a otros entes (Clavijo (1997)).

Sin embargo, hay que destacar el notable desarrollo de los “centros de conciliación” auspiciados por las Cámaras de Comercio, algunas facultades de derecho y organizaciones gremiales (Clavijo (1997)). Entre 1995 y 1998 se crearon 141 centros de conciliación con 3541 conciliadores, que han resuelto 48.053 controversias. Además se atendieron 49.923 conflictos a cargo de 1947 conciliadores en equidad. El desarrollo de Centros de Conciliación, Arbitraje y Amigable composición ha tenido expresión dentro del convenio de cooperación técnica del BID con la Cámara de Comercio de Bogotá, que se puso en marcha desde 1996 y que busca extenderse a otros 74 centros. Entre estos se encuentran los 36 centros de conciliación que funcionan en los Consultorios Jurídicos de las Universidades en 12 Departamentos del país.

Otras formas de justicia alternativa que se impulsan a través de Ministerio de Justicia son la Conciliación en Equidad, los Jueces de Paz y las Jurisdicciones Indígenas.

## 5.7 SISTEMA CARCELARIO

El sistema carcelario colombiano se ha mostrado incapaz para alojar a una población carcelaria creciente, población que sin embargo sigue siendo muy reducida si se la compara con la de otros países o se la relaciona con los delitos (particularmente el de homicidio). La tasa de encarcelamiento, que era de 97 por 100.000 habitantes en 1990, bajó a 76 en 1992 y luego comenzó a ascender hasta ubicarse en 106 en 1997.

**Cuadro 26**  
**Población Carcelaria y Tasa de Encarcelamiento**

Población Carcelaria	Tasa de encarcelamiento x 100.000 habit.
32,387	97.6
29,356	83
27,261	76.1
28,260	77.3
29,343	78.7
31,960	84.2
38,063	98.6
42,000	106.9

Fuente: Coyuntura Social

Desde finales de 1996 el país viene experimentando una gravísima crisis carcelaria. El sobre-cupo estructural en las cárceles es creciente, estimándose en cerca de 28% en 1997. Los problemas de sobre-cupo en las cárceles han sido por su parte el resultado de la asignación de importantes recursos de inversión a la construcción de pabellones de alta seguridad, destinados a los presos por narcotráfico, descuidándose la infraestructura existente, que en mas de un 50% de los establecimientos tiene mas de 40 años de construcción. Los problemas también se deben a una inadecuada distribución de los establecimientos entre regiones. De otro lado, cerca de la mitad de los encarcelados son personas apenas sindicadas<sup>17</sup>. El sistema carcelario también se ha mostrado totalmente incapaz para rehabilitar a los delincuentes. El índice de reincidencia de los encarcelados se ha estimado en 86%.

Durante el primer semestre de 1997 se presentaron más de treinta alzamientos en las cárceles colombianas. En esos alzamientos se escaparon 125 presos y hubo decenas de muertos. Las cárceles tienen problemas de hacinamiento, reclusos sin condena, promiscuidad, maltrato, mala alimentación, pésimos servicios sanitarios, pocas posibilidades de trabajo y educación, e insuficiencia y corrupción de la guardia carcelaria, como resultado de los bajos sueldos (el salario más alto era de \$450.000 en 1997). Las cifras siguientes ilustran el problema:

<sup>17</sup> Coyuntura Social (1997), Fedesarrollo, mayo. El porcentaje de los sindicatos disminuyó en 1998.

**Cuadro 27**

Número de cárceles	167
Capacidad carcelaria	32.859
Población carcelaria	42.028
Hacinamiento (27.9%)	9.169
Reclusos sin condena	45%
Guardias existentes	4.000
Reclusos/guardia	10.5

La cárcel más hacinada es la de Bellavista (Antioquia). El cuadro siguiente muestra el hacinamiento por cárcel:

**Cuadro 28**

Carcel	Capacidad	Población	Hacinamiento
Distrital de Medellín	1.500	4.807	3.307
Distrital La Modelo	2.712	4.773	2.601
Distrital de Cali	900	2.602	1.702
P. La Picota	830	1.378	548
Distrital Cartagena			324
Distrital Valledupar	150	434	284
P. Nal de Palmira			220
Distrital Villavicencio		237	

Tres cárceles (Distrital de Medellín, La Modelo de Bogotá y Distrital de Cali) representan el 77% del hacinamiento. Añadiéndoles otras cuatro, el porcentaje pasa a 92%. La situación de hacinamiento llevó al gobierno a presentar un proyecto de Ley de Alternatividad Penal para descongestionarlas, que fue aprobado en diciembre de 1997. Este señala:

“...todos los reclusos que hayan cumplido el 80% de su pena, podrán tener vacaciones y salir de la cárcel por 15 días continuos sin vigilancia y visitar sus parientes, por una sumatoria de días que no exceda a los 60 en un año. Los delincuentes comunes tendrán automáticamente la libertad condicional una vez cumplido el 60% (de la pena), en condenas mayores de 3 años; de este beneficio se excluyen narcotraficantes, presos por enriquecimiento ilícito, secuestro, terrorismo, abuso sexual, testaferrato, entre otros”.

Adicionalmente, se ha propuesto privatizar la construcción y/o la administración de las cárceles (alimentación, asistencia integral, etc.). Por otra parte, para reducir la promiscuidad, entendida como la ubicación en los mismos espacios de reclusos con diferente situación jurídica y delincuentes con características muy diferentes, hay que avanzar en el proceso de clasificar y reubicar los reclusos.

Es urgente la redistribución de la población reclusa y la agilización de las decisiones judiciales sobre la situación de los sindicados. También es urgente realizar un programa de construcción y remodelación de los centros de reclusión a cargo del Inpec. Para desarrollar esta política el Plan de Desarrollo contempló una asignación de recursos por valor de \$49.6 mil millones de pesos entre 1995 y 1996.

El nuevo Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 del 19 de 1993) actualiza y humaniza las normas donde se prohíbe la discriminación y prevalecen las garantías constitucionales, mediante la implantación del sistema progresivo en los sitios de reclusión, este último regido por la Resolución

4105 del 25 de 1995 del INPEC. El esquema "progresivo" involucra educación, asesorías y terapias de grupo totalmente voluntarias, que conduzcan a la prevención de la infracción y a la protección y asistencia del delincuente. "En la actualidad y mientras se impone plenamente el sistema progresivo, se ha catalogado a los internos en reincidentes y primarios, entre conflictivos y pasivos y se tiende a un acercamiento de grupos homogéneos: homosexuales, drogadictos, ancianos, entre otros" (Policía Nacional (1997)).

El decreto 1542 del 12 de junio de 1997, estableció metas para trasladar reclusos; revisar la situación legal de los internos con el fin de establecer programas de trabajo para la población reclusa; mejorar los regímenes internos; adoptar programas de recreación y deporte; habilitar casas del post - penado; e implantar modelos de administración por resultados en las cárceles".

En suma, en lugar de responder a una política punitiva estructurada y de largo plazo, los problemas de congestión de procesos y de exceso de población carcelaria hasta la fecha se han enfrentado básicamente con modificaciones del código penal.

En la discusión del nuevo presupuesto del sector justicia, el área penitenciaria no debería sufrir los rigores del ajuste de las finanzas públicas. Es urgente garantizar recursos para adecuar y remodelar a corto plazo varios establecimientos carcelarios.

## **6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Las reformas al sistema judicial en la década de los noventa permitieron avanzar en los siguientes aspectos:

- Se aumentó y mejoró la infraestructura física propia del sector;
- Se informatizó una parte importante de los tribunales ;
- Aumentaron los sueldos y se consolidó la carrera administrativa;
- Se introdujeron métodos de selección de funcionarios con base en concursos y de promoción con base en méritos, y se estableció un sistema de calificación de jueces y funcionarios.
- Se diseñaron sistemas de información financiero, presupuestal, de carrera administrativa y de gestión y el sistema nacional de estadísticas judiciales;
- Se diseñó el mapa judicial y se tomaron algunas medidas para readecuar la oferta de justicia;
- Se ampliaron los programas de formación y capacitación de funcionarios;
- Se ha producido un desarrollo lento pero interesante de los métodos alternativos de solución de conflictos;
- El porcentaje de sindicados en la población carcelaria disminuyó;
- La tutela se ha utilizado en forma muy amplia, e incluso excesiva, por la población.
- Los índices de evacuación de procesos y de congestión mejoraron en los casos de contravenciones.

No obstante estos resultados, la congestión ha seguido en aumento en casi todas las jurisdicciones. Para enfrentarla, es necesario profundizar en algunas de las reformas propuestas y en introducir otras, tanto en materia de oferta como de demanda de justicia.

En la actualidad está claro que el problema no se resuelve con mas recursos sino con un mejor uso de estos" y que la estrategia de aumentar los recursos se agotó. Es necesario racionalizar y aumentar la eficiencia del gasto público. Para ello es necesario profundizar en la planeación y la gerencia del sector, en aspectos tales como:

- Desarrollo gerencial
- Automatización y racionalización administrativa de las entidades: el avance en la sistematización ha sido muy limitado. Para el período 1995-1998 se buscó dar cobertura al 60% de los despachos de la rama judicial, lográndose tan sólo el 32% de la meta.
- Flexibilizar la asignación de recursos humanos y superar los problemas de competencia al interior del sector.
- Mayor control del rendimiento de jueces y magistrados y organización del concurso de la carrera judicial. Atar los reajustes salariales a la productividad y a indicadores de desempeño. La racionalización del gasto en el sector debe estar apoyada en un sistema de información gerencial, conformado por una batería de indicadores de desempeño.
- Simplificar procedimientos y trámites.
- Explorar nuevas fuentes de ingresos, como una tasa judicial en ciertas jurisdicciones. Los aportes parafiscales del sector representan menos del 8% de los recursos.

Se requieren programas que relacionen el presupuesto con los resultados (y los objetivos). En materia de inversión es necesario reasignar recursos, hacia la sistematización y la reducción del hacinamiento. Si bien entre 1995 y 1997 el INPEC generó una capacidad adicional de 2.128 nuevos cupos en las cárceles, estos son claramente insuficientes frente a índices de hacinamiento del 40%.

Parte de estas soluciones ya se han empezado a implementar. En mayo de 1997 se dio a conocer el mapa judicial de Colombia, cuyo propósito es fijar la división del territorio para efectos judiciales y reordenar la asignación de recursos.

Igualmente, se inició la aplicación de modelos de “tiempos y movimientos”. A partir de 1997 se empezó calificar anualmente a los funcionarios con base en criterios de eficiencia.

Para descongestionar la justicia, en 1996 se expidieron normas para evitar el uso abusivo de la tutela, que imponen sanciones pecuniarias a quien interponga un caso de tutela sin que proceda este derecho de petición.

Actualmente en el 70% de los casos penales no hay sindicado conocido. Hay que definir criterios claros para buscar mecanismos de perención en casos de vieja data, especialmente en aquellos en que no hay sindicados conocidos. Los principios de conciliación (Ley 23/91) podrían ayudar sustancialmente a la descongestión judicial. Este mecanismo se ha aplicado en forma ágil en el área laboral, pero aun allí la cancelación tiene el carácter de voluntaria. Se ha propuesto la conciliación como etapa previa obligatoria de todo proceso, para aumentar su uso. Se instauro nuevamente la judicialización de los casos de familia.

Otras propuestas han hecho énfasis en las soluciones alternativas y en mayor participación ciudadana:

- Mayor utilización de los métodos alternativos de solución de conflictos: es necesario seguir insistiendo en la consolidación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, ampliando la cobertura de la conciliación en los Departamentos.
- Mayores esfuerzos en educación cívica ciudadana, mejor conocimiento de deberes y derechos, acercamiento de los servicios de justicia a la comunidad y mayor colaboración con las autoridades.

La profundización del desarrollo de los métodos alternativos de resolución de conflictos es, por el lado de las ofertas, una de las condiciones necesarias para reducir la congestión. Ello implica fortalecer la conciliación en equidad, reglamentar los jueces de paz y profundizar la conciliación prejudicial obligatoria. Otras medidas deben apuntar a agilizar los procedimientos y trámites, introduciendo por ejemplo la oralidad en los procesos y la conciliación intraprocesal. El fortalecimiento del sistema nacional de asistencia legal popular (Defensoría del Pueblo y consultorios jurídicos) no sólo reduciría la congestión, sino también el acceso de la población más pobre al sistema.

La introducción de la “tasa judicial” podría obligar a algunos demandantes a utilizar mecanismos alternativos de solución de conflictos. Aún si no opera como mecanismo disuasivo, podría generar recursos importantes para financiar inversiones urgentes en el sector.

Las condiciones de vida en las cárceles deben mejorarse sustancialmente y deben proveerse recursos importantes para construir nuevas cárceles. Un crédito externo podría ayudar a resolver el problema. Igualmente deben adoptarse mecanismos que resuelvan rápidamente la situación de los sindicatos y amporen su derecho de defensa.

Es necesario tomar medidas para evitar que la acción de tutela siga congestionando la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, e impida que estas procesen sus propios asuntos. También hay necesidad de introducir reformas en el manejo de los juicios ejecutivos, que constituyen un determinante central de la congestión.

La puesta en marcha de los sistemas de información ha sido muy lenta. Es necesario insistir en que la información es el insumo básico de la rendición de cuentas (“accountability”) y que tienen mucha mayor importancia en el caso de sectores autoregulados como lo es la justicia.

Finalmente, muy poco se ha hecho en materia de educación ciudadana sobre el sistema judicial. Las barreras de información siguen siendo en Colombia unas barreras de acceso a la justicia tan importantes o más

## REFERENCIAS

Charnes, Abraham, William Cooper, Arie Lewin y Lawrence Seiford (1994), **Data Envelopment Analysis: Theory, Methodology and Applications**, Kluwer Academic Publishers. U.S.A.

Clavijo, Sergio, Armando Sarmiento, Gustavo Cuello y Almabetriz Rengifo (1997), **Justicia y Desarrollo: Debates. Gasto Público y Desempeño de la Justicia**, Corporación Excelencia en la Justicia, Agosto.

Consejo Superior de la Judicatura (1994), **Plan de Desarrollo de la Justicia 1995-1998**, Noviembre.

Consejo Superior de la Judicatura - DNP (UJDS) - DIJUS - Ministerio de Justicia (1994), "Justicia para la Gente. Plan de Desarrollo para la Justicia 1995-1998", Documento Conpes 2744, noviembre 30.

Consejo Superior de la Judicatura-Sala Administrativa (1997), "Evaluación Plan Justicia para la Gente", Agosto.

Corporación Excelencia en la Justicia (1998), "Justicia para el Nuevo Siglo: Aportes a la Agenda de Gobierno 1998-2002", julio 28.

Dakolias, María (1996), "The Judicial Sector in Latin America & the Caribbean: Elements of Reform", **World Bank Technical Note**, April/May.

Eyzaguirre, Hugo (1996), "Marco Institucional y Desarrollo Económico: la Reforma Judicial en América Latina", Capítulo 8 de Joaquín E. y F. Carrillo, Editores (1996), **La Economía Política de la Reforma Judicial**. BID

García Mauricio et al (1996) **Justicia Constitucional y Acción de Tutela**, Estudios Ocasionales. Cijus, Universidad de los Andes, Diciembre

Gaviria, Carlos (1997), "Regímenes de Excepción, Control Constitucional y Orden Público" en Pedro Santana, Coordinad.

Giedion Ursula, Luis G. Morales, Alvaro Muriel y Carlos J. Rodríguez (1998), "Aproximación a la Eficiencia Económica y Eficiencia de la Gestión de los Hospitales Públicos del Distrito de Santafé de Bogotá". Fedesarrollo.

Giraldo Angel Jaime (1996) El Fracaso de la Reforma Constitucional de la Justicia. En Coyuntura Social No. 15, noviembre.

Integrated Data Envelopment Analysis System. Manual del Usuario.

Joaquín, Edmundo y F.Carrillo,Editores (1996), **La Economía Política de la Reforma Judicial**, BID.

Martínez, Nestor H. (1997), "Diez Pecados de la Reforma Judicial en América Latina", Serie Criterios de Justicia, Año 1, No. 5, Octubre.



Pastor, Santos (1996), "Que es la reforma judicial y qué cabe esperar de ella", Capítulo 7 de Joaquín E. y F. Carrillo, Editores (1996), **La Economía Política de la Reforma Judicial**, BID

Policía Nacional, **Criminalidad 1997**.

Rodríguez, Cesar et al. (1998) "**La Justicia Rutinaria: Análisis de la justicia en los ámbitos civil, de Familia y Laboral**", Cijus, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Marzo, Mimeo.

Rodríguez, Libardo (1997), **Estructura del Poder Público en Colombia**, Séptima Edición, TEMIS.

Rubio, Mauricio y Leonardo García (1997), "Percepciones Ciudadanas sobre la Justicia". Resultados de una Encuesta realizada en Bogotá, Medellín y Barranquilla, Documento CEDE 97-04, Septiembre.

Rubio, Mauricio (1997), Cobros Costosos. Elementos para el Diagnostico de la Justicia Civil en Colombia, Documento Cede 97-05, Septiembre

Rubio, Mauricio (1997), Reglas de Juego y Costos de Transacción de Colombia, Documento Cede 96-08, Noviembre

Sáez, Felipe (1998), "La Naturaleza de la Reforma Judicial en América Latina: Consideraciones Estratégicas", en **Justicia y Desarrollo, Debates**, Año II, No. 4, Junio.

Serra, Antoni (1993), **La Empresa. Análisis Económico**, Editorial Labor

Uprimmy, Rodrigo (1997), "Administración de Justicia, Sistema Político y Democracia: Algunas Reflexiones sobre el Caso Colombiano", en **Justicia y Sistema Político**, IEPRI-FESCOL, marzo.

Vickers, y G. Yarrow (199 ), , Fondo de Cultura Económica

Walker , Samuel (1998), **Sense and Nonsense about Crime and Drugs**, West/Wadsworth Publishing Company.

**ANEXO I**  
**GASTO DEL SECTOR JUSTICIA 1/**  
**1970-1997**

AÑO	Pesos corrientes (millones)	% del PIB	Pesos de 1996 (millones)	Crecimiento real anual
1970	736	0,55%	158,058	
1971	881	0,57%	167,014	5.70%
1972	966	0,51%	160,948	-3.60%
1973	1,225	0,50%	165,739	3.00%
1974	1,432	0,44%	154,070	-7.00%
1975	2,160	0,53%	197,617	28.30%
1976	2,368	0,44%	172,540	-12.70%
1977	3,018	0,42%	171,853	-0.40%
1978	4,578	0,50%	218,699	27.30%
1979	6,110	0,51%	226,672	3.60%
1980	8,221	0,52%	242,247	6.90%
1981	12,611	0,64%	293,878	21.30%
1982	16,143	0,65%	303,255	3.20%
1983	21,463	0,70%	345,693	14.00%
1984	25,105	0,65%	341,907	-1.10%
1985	29,494	0,59%	328,036	-4.10%
1986	36,022	0,53%	331,254	1.00%
1987	47,070	0,53%	349,012	5.40%
1988	69,360	0,59%	401,396	15.00%
1989	93,923	0,62%	430,983	7.40%
1990	122,849	0,61%	425,865	-1.20%
1991	159,155	0,61%	435,031	2.20%
1992	251,112	0,75%	548,515	26.10%
1993	485,281	1,11%	864,558	57.60%
1994	643,956	1,14%	935,794	8.20%
1995	849,020	1,17%	1,032,739	10.40%
1996*	1,017,398	1,14%	1,017,398	-1.50%
1997*	1,134,713	1.04%	964,199	-5.20%

1/ Incluye giros y reservas de: Rama Judicial, Fiscalía, Min. Público, Fondo Rotatorio del Min. hasta 1992, Inpec desde 1993 y Defensoría del Pueblo.

\* Apropriación definitiva

Fuente: Anuario Estadístico Contraloría General de la República

Anexo 2.

Comparación internacional de indicadores del sector justicia. 1994.

	Tasa de homicidios (*)	Nº de presos 1993 (*)	Gasto per cápita en justicia (US\$)	% Presupuesto asignado a Justicia	Nº funcionarios judiciales (1993)	Confianza en la Justicia
Colombia	77.5	99	18.8	4.62	17.1	26%
Alemania	1.2	77				67%
Bulgaria	4	160				
Canadá	2.7	45				
Estados Unidos	12.4	350			2	51%
Francia	4.6	86				55%
Italia	4.3	89				43%
Polonia	2.5	160				
España	1.7a	115			3	41%
Portugal	2.3a	111				51%
Grecia	1.2a	68			10	
Países bajos					2	
Japón	1.5	42b				68%
Inglaterra	1.6a	92				66%
México	20	87				22%
Argentina	4.3		21.71	1.47	11	
Bolivia			0.46	3	8	21%
Chile	2.9		6.01	5.5	3.8	27%
Ecuador	10.3		1.86	0.75	4.7	16%
Perú			2.13	1.5		21%
Venezuela	16.4	153				22%
Brasil						56%
Uruguay			9.03	1.52	15.5	53%
Costa Rica	6.2	138	26.16	4.62	11	39%
El Salvador			8.86	2.5	9	25%
Guatemala			1.5	4.5	3	15%
Honduras			1.39	1		
Panamá	5.2		8.69	0.5		
Nicaragua					7.8	
Puerto Rico						37%
Rep. Dominicana						33%

(\*) Tasas por cien mil habitantes

a 1985-1990

b 1992

Fuentes: Informe sobre Desarrollo Humano PNUD (Tasas de homicidios, Nº de presos). ONU, BID

(Funcionarios judiciales, % presupuesto asignado a justicia Carlos Lemoine), La Confianza en la instituciones, 1994.

**ANEXO 3**  
**INDICES IOTA Y OMICRON PARA LAS DIFERENTES JURISDICCIONES**

Distrito	Familiar		Laboral		Civil		Penal		Promiscuo	
	Iota	Omicron	Iota	Omicron	Iota	Omicron	Iota	Omicron	Iota	Omicron
Antioquia	0.194	5.149	0.254	3.936	0.230	4.352	0.192	5.221	0.503	1.987
Cundinamarca	0.331	3.021	0.195	5.122	0.493	2.028	0.249	4.021	0.613	1.632
Pasto	0.462	2.163	0.316	3.163	0.426	2.348	0.147	0.679	0.355	2.815
Tunja	0.352	2.842	0.467	2.144	0.346	2.891	0.171	5.840	0.309	3.231
Sta. Rosa de Viter	0.130	7.696	0.264	3.787	0.413	2.422	0.119	0.843	0.257	3.892
Villavicencio	0.280	3.573	0.243	4.111	0.788	1.270	0.175	5.723	0.517	1.933
Popayán	0.397	2.516	0.304	3.289	0.393	2.545	0.234	4.278	0.440	2.271
San Gil	0.482	2.075	N.A.	N.A.	0.279	3.582	0.122	8.165	0.241	4.142
Ibagué	0.393	2.542	0.786	1.272	0.375	2.664	0.363	2.757	0.531	1.883
Neiva	0.489	2.047	0.304	3.292	0.377	2.655	0.286	3.501	0.593	1.687
Bucaramanga	0.753	1.329	0.301	3.325	0.801	1.249	0.492	2.031	0.382	2.618
Cartagena	0.458	2.185	0.371	2.699	0.345	2.897	0.106	9.397	0.293	3.412
Montería	0.114	8.789	0.331	3.020	0.567	1.764	0.416	2.406	0.326	3.069
Sincelejo	0.239	4.184	0.312	3.208	0.924	1.082	0.118	8.445	0.257	3.893
Cúcuta	0.739	1.353	0.331	3.020	0.416	2.403	0.209	4.783	0.280	3.567
Barranquilla	0.346	2.894	1.000	1.000	0.560	1.786	0.133	7.497	0.695	1.440
Manizales	0.479	2.087	0.204	4.907	0.372	2.690	0.253	3.947	0.836	1.197
Valledupar	0.107	9.387	0.134	7.480	0.454	2.202	0.280	3.575	0.395	2.530
Quibdó	0.103	9.733	0.674	1.484	0.545	1.836	0.118	8.470	0.169	5.910
Florencia	0.315	3.170	0.068	14.695	0.339	2.948	0.122	8.230	0.533	1.878
Pereira	1.000	1.000	0.348	2.872	0.540	1.852	0.276	3.620	0.543	1.841
Buga	0.357	2.798	0.227	4.397	0.215	3.177	0.147	6.784	0.593	1.685
Santa Marta	0.404	2.473	0.437	2.477	0.335	2.893	0.188	5.324	0.150	6.665
Armenia	0.564	1.772	0.266	3.764	0.447	2.235	0.151	6.616	0.440	2.271
Pamplona	0.367	2.766	N.A.	N.A.	0.432	2.317	0.027	37.620	0.120	8.341
Bogotá	1.000	1.000	0.993	1.007	1.000	1.000	0.641	1.560	0.413	2.423
Medellín	1.000	1.000	0.409	2.444	0.477	2.096	1.000	1.000	0.608	1.645
Riohacha	0.080	12.460	0.739	1.353	0.342	2.926	0.226	4.427	0.270	3.699
Cali	0.848	1.179	0.518	1.932	0.544	1.837	0.358	2.795	1.000	1.000

### Justicia Familiar

Distrito	Funcionarios	Empleados	Egresos	Empleados por Juez	Egresos por Juez
Antioquia	27	127	2498	4.7	92.52
Cundinamarca	16	66	2369	4.1	148.06
Pasto	14	63	3017	4.5	215.50
Tunja	9	41	1485	4.6	165.00
Sta. Rosa Viterbo	9	33	466	3.7	51.78
Villavicencio	12	56	1594	4.7	132.83
Popayán	11	48	2008	4.4	182.55
San Gil	6	26	1324	4.3	220.67
Ibagué	17	84	3264	4.9	192.00
Neiva	10	48	2351	4.8	235.10
Bucaramanga	11	54	4028	4.9	366.18
Cartagena	13	64	2898	4.9	222.92
Montería	11	51	592	4.6	53.82
Sincelejo	7	32	786	4.6	112.29
Cúcuta	7	34	2504	4.9	357.71
Barranquilla	12	60	2035	5.0	169.58
Manizales	14	70	3293	5.0	235.21
Valledupar	7	34	361	4.9	51.57
Quibdó	5	18	201	3.6	40.20
Florencia	6	21	720	3.5	120.00
Pereira	9	37	4020	4.1	446.67
Buga	11	48	1806	4.4	164.18
Santa Marta	9	43	1747	4.8	194.11
Armenia	6	29	1635	4.8	272.50
Pamplona	3	9	359	3.0	119.67
Bogotá	34	201	18143	5.9	533.62
Medellín	20	97	9675	4.9	483.75
Riohacha	5	18	157	3.6	31.40
Cali	21	113	9062	5.4	431.52

Fuente: Actividad Judicial en Colombia, 1993-1994. Consejo Superior de la Judicatura

**Justicia Laboral**

Distrito	Funcionarios	Empleados	Egresos	Empleados por Juez	Egresos por Juez
Antioquia	8	22	733	2.8	91.63
Cundinamarca	5	15	384	3.0	76.80
Pasto	5	15	622	3.0	124.40
Tunja	4	9	551	2.3	137.75
Sta. Rosa Viter	6	13	416	2.2	69.33
Villavicencio	2	9	250	4.5	125.00
Popayán	2	7	279	3.5	139.50
San Gil	0	0	0	-	-
Ibagué	6	23	2370	3.8	395.00
Neiva	4	20	625	5.0	156.25
Bucaramanga	5	20	772	4.0	154.40
Cartagena	9	42	1714	4.7	190.44
Montería	4	15	651	3.8	162.75
Sincelejo	1	4	160	4.0	160.00
Cúcuta	7	28	1190	4.0	170.00
Barranquilla	12	47	6159	3.9	513.25
Manizales	6	18	481	3.0	80.17
Valledupar	6	19	333	3.2	55.50
Quibdó	1	3	265	3.0	265.00
Florencia	2	10	70	5.0	35.00
Pereira	4	14	639	3.5	159.75
Buga	7	18	537	2.6	76.71
Santa Marta	10	35	1852	3.5	185.20
Armenia	3	11	383	3.7	127.67
Pamplona	0	0	0	-	-
Bogotá	28	118	14284	4.2	510.14
Medellín	30	125	6303	4.2	210.10
Riohacha	4	12	1163	3.0	290.75
Cali	22	89	5845	4.0	265.68

Fuente: Actividad Judicial en Colombia, 1993-1994. Consejo Superior de la Judicatura

**Justicia Civil**

Distrito	Funcionarios	Empleados	Egresos	Empleados por Juez	Egresos por Juez
Antioquia	37	107	3378	2.9	91.30
Cundinamarca	38	108	7318	2.8	192.58
Pasto	23	84	4912	3.7	213.57
Tunja	24	88	4179	3.7	174.13
Sta. Rosa Viterb	17	58	3289	3.4	193.47
Villavicencio	8	35	3784	4.4	473.00
Popayán	15	57	3075	3.8	205.00
San Gil	18	59	2262	3.3	125.67
Ibagué	46	173	8917	3.8	193.85
Neiva	21	96	4962	4.6	236.29
Bucaramanga	32	133	14616	4.2	456.75
Cartagena	27	131	6207	4.9	229.89
Montería	16	59	4593	3.7	287.06
Sincedejo	5	16	2031	3.2	406.20
Cúcuta	16	78	4454	4.9	278.38
Barranquilla	34	190	14068	5.6	413.76
Manizales	33	124	6328	3.8	191.76
Valledupar	13	39	2433	3.0	187.15
Quibdó	4	12	898	3.0	224.50
Florencia	5	21	978	4.2	195.60
Pereira	18	74	5486	4.1	304.78
Buga	31	107	4625	3.5	149.19
Santa Marta	22	84	3866	3.8	175.73
Armenia	13	61	3746	4.7	288.15
Pamplona	2	8	474	4.0	237.00
Bogotá	109	587	80549	5.4	738.98
Medellín	66	347	22714	5.3	344.15
Riohacha	7	14	658	2.0	94.00
Cali	64	295	22046	4.6	344.47

Fuente: Actividad Judicial en Colombia, 1993-1994. Consejo Superior de la Judicatura

### Justicia Penal

Distrito	Funcionarios	Empleados	Egresos	Empleados por Juez	Egresos por Juez
Antioquia	57	194	5501	3.4	96.51
Cundinamarca	62	201	7401	3.2	119.37
Pasto	42	154	3355	3.7	79.88
Tunja	36	134	3396	3.7	94.33
Sta. Rosa Viterbo	22	73	1282	3.3	58.27
Villavicencio	19	78	2017	4.1	106.16
Popayán	41	173	5984	4.2	145.95
San Gil	29	90	1632	3.1	56.28
Ibagué	84	310	16643	3.7	198.13
Neiva	48	194	8201	4.0	170.85
Bucaramanga	58	244	17777	4.2	306.50
Cartagena	35	157	2472	4.5	70.63
Montería	19	77	4737	4.1	249.32
Sincelejo	10	34	596	3.4	59.60
Cúcuta	36	157	4857	4.4	134.92
Barranquilla	36	180	3552	5.0	98.67
Manizales	50	183	6863	3.7	137.26
Valledupar	24	93	3850	3.9	160.42
Quibdó	9	27	472	3.0	52.44
Florencia	12	51	917	4.3	76.42
Pereira	29	134	5477	4.6	188.86
Buga	57	204	4451	3.6	78.09
Santa Marta	36	148	4114	4.1	114.28
Armenia	28	127	2840	4.5	101.43
Pamplona	7	30	118	4.3	16.86
Bogotá	189	1015	96098	5.4	508.46
Medellín	121	649	96003	5.4	793.41
Riohacha	10	26	870	2.6	87.00
Cali	117	565	29910	4.8	255.64

Fuente: Actividad Judicial en Colombia, 1993-1994. Consejo Superior de la Judicatura



**Justicia Promiscua**

Distrito	Funcionarios	Empleados	Egresos	Empleados por Juez	Egresos por Juez
Antioquia	112	239	12612	2.1	112.61
Cundinamarca	100	223	14323	2.2	143.23
Pasto	73	158	5886	2.2	80.63
Tunja	71	146	4739	2.1	66.75
Sta. Rosa Viterb	71	154	4149	2.2	58.44
Villavicencio	53	118	6399	2.2	120.74
Popayán	47	114	5261	2.4	111.94
San Gil	43	87	2203	2.0	51.23
Ibagué	38	88	4898	2.3	128.89
Neiva	36	107	5600	3.0	155.56
Bucaramanga	32	70	2804	2.2	87.63
Cartagena	30	67	2059	2.2	68.63
Montería	28	62	2118	2.2	75.64
Sincelejo	27	61	1643	2.3	60.85
Cúcuta	24	53	1558	2.2	64.92
Barranquilla	23	49	3569	2.1	155.17
Manizales	22	51	4467	2.3	203.05
Valledupar	22	51	2113	2.3	96.05
Quibdó	20	43	763	2.2	38.15
Florencia	18	48	2513	2.7	139.61
Pereira	17	51	2424	3.0	142.59
Buga	17	40	2488	2.4	146.35
Santa Marta	16	47	630	2.9	39.38
Armenia	14	32	1477	2.3	105.50
Pamplona	13	26	327	2.0	25.15
Bogotá	11	27	1168	2.5	106.18
Medellín	8	16	1020	2.0	127.50
Riohacha	8	17	482	2.1	60.25
Cali	2	5	524	2.5	262.00

Fuente: Actividad Judicial en Colombia, 1993-1994. Consejo Superior de la Judicatura