



Universidad de  
**los Andes**

Escuela de Gobierno  
Alberto Lleras Camargo

**No. 43**

Marzo 2017

ISSN 2215 – 7816

# **Documentos de Trabajo**

*Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*

---

Diagnóstico de la gestión judicial en la  
jurisdicción ordinaria (civil-familia)

Mario Martínez Alférez

Serie Documentos de Trabajo 2017

Edición No. 43

ISSN 2215 – 7816

Edición digital

Marzo de 2017

© 2017 Universidad de los Andes - Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfonos: 3394949 / 99 Ext. 2073

escueladegobierno@uniandes.edu.co

<http://egob.uniandes.edu.co>

**Directora (E) Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Sandra García Jaramillo

**Autor**

Mario Martínez Alférez

**Jefe de Mercadeo y Comunicaciones Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Camilo Andrés Torres Gutiérrez

**Gestora Editorial Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Angélica María Cantor Ortiz

**Gestor Comunicaciones Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Luis Carlos López Fuentes

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

# **Diagnóstico de la gestión judicial en la jurisdicción ordinaria (civil-familia)<sup>1</sup>**

*Mario Martínez Alférez<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Esta investigación se presenta como tesis de grado en la Maestría en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, bajo la codirección de los doctores Diego López Medina y Pedro Nel Ospina Santamaría.

<sup>2</sup> Abogado sustanciador, Sala Plena de la Corte Constitucional. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: m.martinez186@uniandes.edu.co

## Tabla de contenido

1. Introducción .....	4
2. Marco teórico .....	7
2.1 Justicia como servicio y función pública .....	7
2.2 Justicia como derecho .....	10
2.3 Noción de usuario judicial.....	14
2.4 Modelo de gestión judicial .....	15
3. Contextualización.....	19
3.1 La mala gestión judicial hace costosa la justicia y por lo mismo dificulta la accesibilidad a la misma .....	19
3.2 La importancia del usuario judicial en el diseño de modelos de gestión judicial .....	22
3.4 Utilización de los criterios de la Fondation Européenne pour la Gestion de la Qualité (EFQM) en el sistema judicial .....	24
4. Metodología y análisis estadístico.....	26
4.1 Explicación general de la información estadística utilizada.....	27
4.2 Explicación de los índices de eficiencia judicial según el Consejo Superior de la Judicatura y según el presente diagnóstico.....	34
4.2.1 Índice de Evacuación Parcial Efectivo (IEP).....	34
4.2.2 Disposition Time (DT) o Índice de Tiempo Esperado de Evacuación (ITEE).....	39
4.3 Resultados obtenidos .....	39
4.4 Incidencia de la acción de tutela en la gestión judicial de la jurisdicción ordinaria civil-familia.....	45
5. Conclusiones .....	47
5.1 Necesidad de fortalecer los mecanismos o modelos de acopio y manejo de información estadística .....	48
5.2 Los valores calculados de eficiencia de la jurisdicción civil-familia en el presente diagnóstico arrojan un resultado no satisfactorio .....	49
5.3 Creación de una línea base o punto 0 de medición de estadística integral .....	51
6. Bibliografía.....	53
7. Anexos.....	58

## 1. Introducción

Acceder a una justicia eficaz y eficiente que resuelva de manera imparcial los conflictos surgidos en el marco de la dinámica social, económica y política de un país como Colombia, es la utopía hecha realidad. Sin embargo, el escenario es ciertamente otro.

La justicia en los términos que interesa al diagnóstico que se pretende hacer en este documento tiene dos aspectos esenciales: (i) la justicia como derecho y servicio público, y (ii) la gerencia y/o gestión judicial como mecanismo de administrar el servicio de justicia de manera eficiente y efectiva. En este caso se estudiará exclusivamente la jurisdicción ordinaria, en su especialidad civil y familia, la cual, por la variedad de procesos que debe conocer y la pluralidad de procedimientos que emplea para la resolución de los citados procesos, ha visto comprometida la eficiencia<sup>3</sup> y eficacia<sup>4</sup> en su gestión.

En consideración a lo anterior, la política pública inicialmente implementada por el Consejo Superior de la Judicatura –CSJ– para el mejoramiento en la prestación del servicio de justicia no logró, en un principio, los resultados esperados. Proyectos como el Plan Sectorial de la Rama Judicial para el cuatrienio 2003-2006, donde se propuso la inclusión de políticas de mejoramiento en eficiencia, calidad y transparencia, no tuvo mayor impacto. Igual sucedió con el Plan Sectorial de Desarrollo para el cuatrienio de 2011-2014, en el que los programas de gestión y administración judicial no pudieron prolongarse en el tiempo en razón a la limitación presupuestal<sup>5</sup>. De igual manera, reformas procesales impulsadas en este periodo han alcanzado algunos logros con ciertas reservas (justicia contenciosa administrativa y penal). En el mismo camino se encuentra el Código General del Proceso, el cual, tras varios retrasos, solo pudo implementarse de manera plena en todo el territorio nacional a partir del mes de enero de 2016.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Según, BM – CSJ, 2015, Eficiencia es la relación entre los recursos o insumos necesarios para llevar a cabo los procesos al interior de las sedes judiciales y el aprovechamiento de los mismos.

<sup>4</sup> Según BM – CSJ, 2015, Eficacia es el cumplimiento de los objetivos en el plazo destinado (oportunidad) para la demanda esperada.

<sup>5</sup> En el año 2011 se desarrolló la técnica gerencial denominada Balanced Score Card, que permitía hacer seguimiento en tiempo real a los objetivos corporativos e institucionales, que se orientaban en tres niveles de gestión: el primero, enfocado hacia el usuario; el segundo, orientado al cumplimiento de los objetivos de los procesos, a efectos de identificar necesidades del usuario judicial; y el tercer nivel referido a temas de administración central. Sin embargo, los resultados fueron mínimos y el proyecto desapareció por razones presupuestales (informe del CSJ al Congreso, año 2011).

<sup>6</sup> Para la implementación nacional del Código General del Proceso la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dictó los siguientes acuerdos: Acuerdo No. PSAA 15-10442 de 2015: “Por medio del cual se adoptan unas medidas de transición para el ingreso al Código General del Proceso y la oralidad”; ACUERDO NO. PSAA 15-10443 de 2015: “Por el cual se modifican los acuerdos No. PSAA 13-

Ahora bien, el actual modelo de gestión que ha venido impulsando la Sala Administrativa de la CSJ, permitió, en el año 2013, la obtención de la certificación plena de todos sus procesos en las dependencias administrativas de la Rama Judicial<sup>7</sup>, a la luz de las normas de calidad NTCGP 1000:2009, NTC ISO 9001:2008 e IQNET, además de haber incorporado el sistema judicial al modelo estándar de control interno, señalado en el Decreto 1599 de 2005 (CSJ, 2012). Para el 12 de junio de 2014 la Sala Administrativa aprobó el Acuerdo PSAA 14-10161, que actualizó el Sistema Integrado de Gestión y Control de la Calidad creado por el Acuerdo 3926 de 2007 y se estableció el Sistema Integrado de Gestión y Control de la Calidad y el Medio Ambiente, SIGCMA, que integra los Sistemas de Gestión de Calidad, MECI y Ambiental, en el cumplimiento de las normas NTCGP 1000:2009, NTC ISO 9001:2008, MECI 1000:2005 y NTC ISO 14001:2004.

A pesar de las citadas certificaciones, la inquietud sobre la eficiencia en la gestión judicial persiste en el imaginario de los ciudadanos, en consideración a múltiples razones que van desde la dilación injustificada en la tramitación de los procesos, ya sea por cuenta de un activismo judicial desproporcionado de las partes en litigio o por la inactividad del mismo sistema judicial (paros judiciales, tiempos muertos en los que los procesos no son objeto de ningún impulso procesal), llevando a que la espera de un “término razonable” para la obtención de una decisión judicial, desborde los mismos lineamientos y tiempos judicialmente establecidos, al punto que se pueda llegar a pensar en una verdadera omisión en la prestación del servicio de justicia a cargo del Estado. Esta percepción de “injusticia” originada en la tardanza o morosidad judicial genera desconfianza en el propio sistema, y pone en entredicho la actividad profesional del funcionario judicial. Sin embargo, los ciudadanos no cuentan con otros mecanismos para resolver sus conflictos, con la misma cobertura e infraestructura como la ofrecida por el sistema judicial. Ciertamente, el problema de una justicia que no es pronta y efectiva no es nuevo, y mucho menos exclusivo de Colombia, pues esta situación ya era evidente hace un par de siglos, cuando el primer

---

10033 y PSAA 13-10032, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el reparto de los asuntos civiles y de familia”; Acuerdo No. PSAA 15-10444 de 2015: “Por el cual se reglamenta el protocolo de audiencias para el Código General del Proceso”; y Acuerdo No. PSAA 15-10445 de 2015: “Por el cual se define la estructura de los centros de servicios judiciales de los juzgados civiles y de familia, se establecen los mecanismos de coordinación, seguimiento y control y se reglamentan sus funciones”.

<sup>7</sup> Esto es a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y sus unidades misionales; las 23 Salas administrativas de los consejos seccionales, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, sus 21 direcciones seccionales y 104 despachos judiciales de diferentes jurisdicciones y distritos judiciales.

ministro inglés William Ewart Gladstone, a finales del siglo XIX, dijo la célebre frase: “Justice delayed is justice denied”, lo que en nuestro medio se ha entendido como una justicia tardía es una justicia denegada.

Ante un panorama de estas características, la presente investigación pretende establecer un diagnóstico de cuál es el nivel de eficiencia judicial en la atención al usuario en la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil-familia y las posibles razones por las cuales, a pesar de publicitarse resultados de gran evacuación de procesos judiciales y reducción de inventarios, persiste la sensación de que el sistema de justicia sigue siendo ineficiente y que cualquier actuación por vía judicial no suele producirse de manera pronta.

Para ello, en la sección 1 se hará un planteamiento teórico de tres conceptos esenciales, en torno a los cuales gira esta investigación, como son: (i) justicia en tanto derecho y servicio público; (ii) noción y características del usuario judicial; y (iii) modelos de gestión judicial.

En la sección 2 se hará una contextualización del problema de la eficiencia judicial y cómo ha sido estudiada en otras partes del mundo. Para ello se expondrá el análisis hecho por la Comunidad Europea, a partir de informes elaborados por The European Commission for the Efficiency of Justice y/o Commission Européenne pour L’efficacité de la Justice (CEPEJ), entidad comunitaria creada en 2002<sup>8</sup> con el fin de estudiar la problemática judicial en los países miembros. De otra parte, se hará referencia a las consideraciones hechas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en torno a la importancia que tiene el sistema judicial de un país, como factor de extrema sensibilidad para determinar su nivel de desarrollo.

En la sección 3 se analizarán los datos estadísticos sobre los cuales se soporta nuestro diagnóstico, lo que se hará a partir de bases de datos autorizadas para su uso por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en las cuales se reporta, de manera

---

<sup>8</sup> La CEPEJ fue establecida el 18 de septiembre de 2002, mediante la resolución Res. (2002)12, dictada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

sistemática y anual, toda la información concerniente a la gestión judicial de los procesos a cargo de los despachos judiciales del país<sup>9</sup>.

Finalmente, en la sección 4, se expondrán algunas conclusiones del diagnóstico realizado, a partir de las cuales se propondrán algunas recomendaciones.

## **2. Marco teórico**

En el interés de poder establecer un diagnóstico acerca de la calidad del sistema judicial se explicarán algunos conceptos básicos para la mejor comprensión de esta investigación.

Para el efecto, se revisará los conceptos de (i) justicia en tanto servicio y derecho; (ii) la noción y características del usuario judicial; y (iii) el modelo de gestión en la prestación del servicio de justicia.

### **2.1 *Justicia como servicio y función pública***

La justicia ha de ser entendida como el mecanismo por el cual una estructura social acuerda unas reglas generales para una adecuada convivencia, a partir de criterios sociales, políticos, económicos y morales que la identifican (Rawls, 1971). Para ello, se crea y organiza igualmente un sistema institucional para prevenir, corregir y sancionar a quienes las desconocen<sup>10</sup>. Ciertamente, esta puede ser la función primordial de un Estado, en tanto proveedor de soluciones judiciales a las controversias planteadas por sus administrados. Sin embargo, las decisiones judiciales emitidas no solo afectan a los directos involucrados, sino que además produce un impacto sobre la sociedad, al incidir en la forma en que sus miembros reaccionan a la misma, quienes tienden a modificar o adecuar su comportamiento. Con todo, debe anotarse que el sistema judicial suele ser reaccionario ante los cambios sociales y ello lo logra por vía de reformas legislativas, para así procurar una respuesta más efectiva a las cambiantes necesidades sociales de justicia.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> La información estadística referida fue utilizada por el Banco Mundial (BM) para elaborar un estudio contratado por el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), denominado “Modelo de gestión y carga razonable de trabajo para jurisdicción civil y de familia” (2014).

<sup>10</sup> En el caso colombiano la Constitución Política contempla al sistema judicial como la tercera rama del poder público, como característica de toda democracia moderna. El sistema judicial se implementa en los términos de los artículos 228 a 257 de la citada Constitución.

<sup>11</sup> Esta situación es la que lleva a los cambios o reformas en los códigos de procedimiento (Código General del Proceso [CGP], Código de Procedimiento Penal [CPP], Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). Igualmente, se dan cambios en

Desde el punto de vista de gerencia y/o de administración judicial el acceso a la justicia conjuga factores importantes como: (i) la garantía de acceso a cualquier usuario (Art. 229 C.P); (ii) unos procedimientos preestablecidos, cuya observancia será obligatoria y aplicable en todas las actuaciones judiciales (Art. 29 C.P.); (iii) unos términos judiciales razonables, en donde predomine el derecho sustancial (Art. 228 C.P); (iv) el impulso de todas y cada una de las etapas procesales por parte del juez para su agotamiento en un término razonable; y, finalmente, (v) la solución de la disputa o conflicto por vía de una decisión judicial que resuelva definitivamente y de fondo el asunto en discusión.

Así mismo, para que la administración de justicia (sistema judicial) alcance su fin institucional y misional debe buscar que la interacción entre quienes participan en un proceso judicial, en calidad de (i) usuarios externos (partes involucradas, apoderados, terceros intervinientes, Ministerio Público y comunidad en general), y (ii) usuarios internos (jueces, funcionarios judiciales y administrativos, auxiliares de la justicia, etc.), sea incluyente, efectiva y eficiente, y deberá buscar que dichos usuarios conozcan sus derechos y obligaciones al tramitar un proceso judicial. Para ello, el mismo aparato judicial deberá contar con la infraestructura, la cobertura, la capacidad humana y profesional para atender de manera adecuada la demanda de justicia solicitada.

Así mismo, para cumplir la función constitucional asignada, la administración de justicia debe tener claramente diferenciadas las funciones jurisdiccionales y de gerencia judicial. Por ello, la actual estructura de la rama judicial<sup>12</sup> concentra la función de diseño de la **política pública** en materia judicial –macrogestión y/o gobierno administrativo– en la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial<sup>13</sup>. Esto significa que estas dos autoridades administrativo-judicial deciden el

---

la estructura funcional con la implementación de despachos judiciales de descongestión, juzgados de pequeñas causas y la reubicación, creación y/o eliminación de otros despachos.

<sup>12</sup> A pesar de pertenecer al sector justicia, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación tienen independencia presupuestal y administrativa de la rama judicial.

<sup>13</sup> El Acto Legislativo No. 02 de 2015 planteó una reforma a la Carta Política, identificada como de equilibrio de poderes y reajuste institucional. Se proponía entre otros asuntos, la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura, para en su lugar, crear el Consejo de Gobierno Judicial, la Gerencia de la Rama Judicial y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Sin embargo, en sentencia C-285 de junio 1º de 2016, la Corte Constitucional consideró que el nuevo modelo institucional de gobierno y administración de la rama judicial propuesto, supuso una sustitución parcial de los principios de separación de poderes, autonomía e independencia judicial que encuentran expresión en el modelo de autogobierno judicial previsto por el constituyente de 1991. En efecto, se observó que el Congreso de la República había excedido el ejercicio de su poder reformativo de la Constitución, en tanto constituyente secundario. En consecuencia, se declaró la inexecutable de las previsiones del citado acto legislativo correspondientes al nuevo modelo de gobierno judicial así como a las instituciones que asumirían la gerencia de la rama judicial y el diseño de la política pública sobre la materia. En su lugar se declaró que las

tamaño del aparato judicial, el presupuesto del mismo y el plan de ejecución anual, así como los diferentes programss que se consideren pertinentes para la adecuada prestación del servicio de justicia. La **función gerencial** está en manos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial para el caso de los juzgados civiles municipales de Bogotá y para el resto del país se encuentra en sus veintiún seccionales, y en las comisiones interinstitucionales seccionales, dependencias que llevan a la práctica la política pública y los programas del sector justicia. Finalmente, la **función operativa** o microgerencia<sup>14</sup> se encuentra a nivel de los despachos judiciales<sup>15</sup> y es asumida por el juez del despacho, en quien concurren, además de la función operativa, la función judicial. La confluencia de dichas funciones en un mismo funcionario judicial ha llevado a algunos estudiosos<sup>16</sup> a considerar que esta situación puede ser una de las razones que generan ineficiencia, afectando tanto la toma de decisiones judiciales, como la gestión administrativa del servicio de justicia.

De otra parte, la administración de justicia desde el punto de vista material o sustancial, se encuentra reglamentada por vía de ley a través de procedimientos y competencias judiciales, que por su detallada regulación normativa y poca flexibilidad interpretativa, lleva a que los operadores judiciales consideren que los términos o plazos judiciales deben agotarse en la totalidad de los tiempos estipulados en la ley, como si se tratase de plazos únicos. De esta manera se niega la posibilidad de que el trámite judicial pueda concluir de manera más breve, sin que por ello se desconozcan las prerrogativas mínimas que tienen los usuarios para ejercer de manera plena y efectiva su derecho al acceso a la administración de justicia.

---

funciones asignadas por el Acto Legislativo 02 de 2015 al Consejo de Gobierno Judicial, con participación de la Gerencia de la Rama Judicial serían asumidas por el Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>14</sup> Ha sido la National Association of Court Management (NACM) (1992) quien planteó la necesidad de desarrollar el concepto de microgerencia o *individual court management*.

<sup>15</sup> Para todos los efectos se entenderá como *despacho* o *despacho judicial* la unidad operativa o célula básica en que se encuentra organizado una dependencia perteneciente a la rama judicial, la cual se repite en diferentes formatos, desde los juzgados municipales, pasando por los de circuito, hasta los despachos de los magistrados de tribunal. Además, la función esencial de un despacho, en cabeza del juez, es la toma de decisiones para resolver los casos sometidos a su conocimiento.

<sup>16</sup> Sobre el particular Andreas Liennhard y Daniel Kettiger, en su documento *Research on the caseload management of courts: methodological questions* (2011), plantearon la necesidad inaplazable de desarrollar o implementar modelos de gestión para mejorar la eficiencia y productividad judicial, con la introducción, no solo de métodos o herramientas de administración, sino la entrega de dicha función de gestión o gerencial judicial a personal especializado, diferente al propio juez o funcionario judicial. Por su parte la Corporación Excelencia de la Justicia (CEJ) hizo un planteamiento similar al hacer una propuesta en el año 2011 sobre cuál debería ser el ajuste al modelo de gestión que debía implementarse en los juzgados civiles municipales en Bogotá.

En vista de lo anterior, un sistema judicial independiente, eficiente y oportuno es uno de los mejores indicadores para determinar el nivel de desarrollo, evolución y solidez jurídica de un país (Rafal, 2003). Y es un “buen indicador” cuando el sistema judicial logra integrar (i) una infraestructura física y tecnológicamente robusta, adecuada al volumen y necesidades del servicio; (ii) una carrera judicial formadora de jueces y funcionarios judiciales probos y capaces; (iii) una legislación moderna que refleje el progreso y desarrollo de un país; y (iv) una atención judicial basada en un modelo de gestión estructurado en criterios de eficiencia, calidad y economía, en el que las funciones judiciales y de gerencia o administración judicial, se ejerzan de manera sincronizada en procura de ofrecer al usuario judicial el mejor de los servicios posibles.

## **2.2 Justicia como derecho**

Desde el punto de vista constitucional, el acceso a la administración de justicia surge como un derecho fundamental, con el mismo nivel de protección especial de otros derechos como la vida, la integridad física, la salud, etc. (C. Const. C-1177/05). La justificación de tal protección obedece a que el ciudadano debe tener la garantía al libre y pleno ejercicio del derecho a la justicia *per se*, es decir, en tanto mecanismo dispuesto por el Estado para la resolución de conflictos y disputas jurídicas. Por otra parte, es el medio por el cual el ciudadano acude en procura de la protección efectiva de muchos otros derechos fundamentales, que pueden estar comprometidos en los conflictos cuya solución judicial reclama.

Ahora bien, debe señalarse que en la práctica el ciudadano lo que menos desea es ser usuario del sistema judicial, por muy extraño que parezca este planteamiento. En efecto, el ciudadano espera que las controversias que pueda tener a lo largo de su vida las pueda resolver de forma rápida, efectiva, amigable y con el menor costo personal, social y económico posible, sin tener que acudir a la intermediación del Estado (vía judicial) o de terceros. Sin embargo, en el supuesto de tener que convertirse en un usuario del sistema judicial, este espera poder ejercer libremente su derecho a reclamar justicia, para lo cual exige que (i) el acceso a la administración de justicia se encuentre garantizado para cualquier persona (arts. 13 y 229

CP)<sup>17</sup>, y que (ii) el operador judicial esté preparado institucional y funcionalmente para atender de manera eficiente la función pública que le ha sido asignada (Art. 228 CP)<sup>18</sup>. No obstante, parece que estos postulados constitucionales no suelen cumplirse plenamente, por lo que este es el primer escollo a superar.

Entonces, para asegurar el pleno ejercicio del derecho a la justicia, el sistema judicial contempla que en la mayoría de los procesos el usuario judicial debe actuar por medio de un profesional del derecho, quien lo asesorara y representara a lo largo del mismo. La razón de este agenciamiento judicial responde principalmente a las complejidades jurídicas y tecnicismos procedimentales que deben afrontarse en un proceso, para lo cual el abogado debe asistir a su cliente con el fin de romper con las desigualdades materiales que este puede tener por el desconocimiento de los procedimientos judiciales, garantizando el acceso efectivo a la administración de justicia. Por esta misma razón es que son pocos los procesos en los que el ciudadano puede actuar de manera directa<sup>19</sup>.

No obstante, ante la exigencia de una justicia pronta, efectiva y directa, la Constitución de 1991 incluyó la acción de tutela (Art. 86 C. P.) como mecanismo excepcional para la protección de los derechos de las personas. La informalidad de este mecanismo judicial y la simplicidad de su procedimiento ha llevado a que esta acción sea la vía judicial de mayor crecimiento<sup>20</sup>. Además, en el entendido que todos los jueces del país son jueces constitucionales, la irrupción de la acción de tutela en la dinámica de trabajo judicial ha impactado de manera negativa en el trámite y gestión de los casos sometidos a los procedimientos ordinarios, pues dada la brevedad de los términos judiciales para resolver una

---

<sup>17</sup> Constitución Política, Art. 13: “Todas las personas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación (...). El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. Para dar alcance a dicho planteamiento constitucional, debe asumirse todos los avances tecnológicos como herramientas para el acceso universal a la justicia, en especial para usuarios en condiciones especiales de vulnerabilidad. Ello implica, igualmente, la adecuación de la infraestructura física de los despachos judiciales para complementar dicho acceso universal.

Art. 229: “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley decidirá en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”.

<sup>18</sup> Constitución Política, Art. 228: “La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. **Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado.** Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo” (énfasis agregado).

<sup>19</sup> Ídem.

<sup>20</sup> Según el Informe del Consejo Superior de la Judicatura (pág. 296), presentado al Congreso de la República respecto de la gestión del año 2014, señaló que la acción de tutela representó el 3 % de los procesos ingresados al sistema judicial para el año de 1997, mientras que para el 2014 esta correspondió al 27 % de los procesos ingresados a los despachos judiciales.

acción de tutela, y su creciente uso, la disponibilidad de tiempo para la resolución de los procesos ordinarios se reduce sustancialmente. Es por esta razón que surgen, entonces, las siguientes preguntas: ¿cuáles son los motivos para que haya un aumento en la demanda de justicia?, ¿será que la acción de tutela cierra un círculo vicioso en el que por esa vía judicial se reclama la justicia que por la vía ordinaria no se obtiene fácilmente, reduciendo la eficiencia de esta última? O, ¿será que la ineficiencia judicial obedece a una excesiva carga laboral y/o a un modelo de gestión judicial inadecuado surgido de una política pública estructurada a partir indicadores deficientemente formulados?

Ciertamente, los factores que influyen en esta situación tiene múltiples motivos. Desde el punto de vista *social*, a pesar que algunas conductas dejaron de ser sancionables, la dinámica socioeconómica ha creado otras que han debido regularse, lo que impulsa a los ciudadanos a reclamar la protección de los derechos que esas conductas comportan, generando en la sociedad una creciente conflictividad que va desde problemas de vecindad, disputas familiares, hasta diferencias contractuales, extracontractuales o de otra índole, todo ello aunado al activismo legislativo que regula cada vez más y de mejor manera las conductas sociales ya existentes y las que van surgiendo, todo lo anterior con una creciente demanda de justicia.

En efecto, para el año 2014 se tiene un cálculo aproximado de 6.304,9 procesos por cada 100.000 habitantes, mientras que para el año 2008 el número de procesos por cada 100.000 habitantes era de tan solo 4.793,7.<sup>21</sup> Lo anterior supone un crecimiento en la demanda de justicia de manera general del 31,5 % en este lapso de tiempo, con una proporción de crecimiento de 4 a 1 frente al aumento de la población en el mismo periodo.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Según el Informe del Consejo Superior de la Judicatura (pág. 164), presentado al Congreso de la República respecto de la gestión del año 2014, para el año 2008 se contó con un volumen de ingresos generales de procesos al sistema judicial de 2.130.893 casos, mientras que para el año 2014 dichos ingresos fueron del orden de 3.005.030. Si se observa la relación de procesos por cada 100.000 habitantes y teniendo en cuenta que el DANE hizo una proyección de la población de 44.451.147 habitantes para el año 2008, tendríamos una proporción de 4793,7 procesos por cada 100.000 habitantes. De igual manera, para una proyección del DANE de una población aproximada de 47.661.787 para el año 2014 se tendría una proporción de 6304,9 procesos por cada 100.000 habitantes (cálculo demográfico proyectado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], Dirección de Censos y Demografía, grupo de proyecciones [[www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)]). El DANE está trabajando junto con el Centro Latinoamericano de Demografía (Celade) en la actualización de la serie población colombiana para los años 1950-1984 y en proyecciones hasta el año 2050. Los anteriores datos fueron consultados en: <http://bit.ly/2e0grKx> (febrero de 2016).

<sup>22</sup> Se observa que la población del país creció aproximadamente un 7.22 % entre el 2008 y el 2014.

Esta situación supone una creciente carga laboral de los despachos judiciales, que además tienen la tendencia a aplicar los términos judiciales en su máximo expresión, lo que incide en la reducción de su eficiencia y productividad. Por ello, casos de menor complejidad que han podido ser resueltos en plazos razonables, lleva a que las partes opten por (i) desistir de la vía judicial para buscar soluciones privadas o directas y más prontas; o, (ii) abandonan sus casos sin importarles si tienen una solución a la vista. De otra parte, la morosidad judicial impulsa en algunas ocasiones al usuario a buscar, de manera equivocada, soluciones no lícitas por fuera del sistema judicial.

En el ámbito económico, ante procesos judiciales interminables, una creciente recepción de nuevos procesos y un menor ritmo de evacuación, el crecimiento de inventarios es inevitable. Esta situación lleva necesariamente a la implementación de medidas de “descongestión” que requieren la creación de nuevos despachos judiciales y la contratación de más funcionarios de todas las categorías, todo ello con un alto costo económico (cargas laborales, costos por infraestructura física y tecnológica, gastos de funcionamiento, etc.).

En el mismo sentido, las partes involucradas en el proceso también se ven afectadas económicamente, pues en ocasiones no pueden disponer de sus recursos personales o capitales societarios, en parte porque estos pueden ser el objeto mismo de la reclamación judicial, o porque los mismos se encuentran sometidos a medidas cautelares impartidas por los jueces.

Desde el punto de vista político, si bien el sistema judicial es totalmente independiente en su deber misional de administrar justicia, las restricciones presupuestales generan un efecto negativo en la implementación de nuevas políticas de justicia y en la adecuación y/o modernización de su infraestructura, lo que se agrava aún más cuando no se cuenta con una mayor y más variada cantidad de indicadores de gestión que permitan determinar con mayor exactitud y detalle cuál es el nivel, la magnitud y el tipo de demanda de justicia, para así mismo desarrollar una política pública coherente para el sector.

De otra parte, desde el punto de vista de la microgestión, a nivel de los despachos, el servicio de justicia se ve impactado por una creciente carga judicial de procesos que por sus complejidades particulares requieren dinámicas de gestión judicial diferentes, así estos sean

en su esencia similares. Esto supone, en consecuencia, que frente a un caso de menor complejidad el juez pueda dedicarse de manera oportuna a la resolución del mismo, mientras que el personal especializado en la gestión judicial, ya sea de su despacho o de la unidad de apoyo existente para tal efecto, se encarga de tramitar las actuaciones que requieren los otros casos repartidos al mismo juez, en una especie de línea de producción judicial en la que en ningún momento un proceso judicial tenga que verse paralizado o retrasado por cuenta de alguna actuación ajena al mismo. Así, la microgestión judicial se desliga del poder concentrador que tiene el juez, quien por razones prácticas y de experticia profesional no tiene por qué malgastar su tiempo y experiencia profesional en asuntos para los cuales en efecto no se encuentra preparado.

Así, a pesar de la “heterogeneidad del producto judicial” la función pública de administrar justicia adquiere un mayor dinamismo, acortando los tiempos de respuesta, reduciendo los riesgos de incurrir en mora judicial, alejando el fantasma de la corrupción y anulando por completo la omisión de justicia. Lo anterior no supone que las reglas procesales sean innecesarias. Por el contrario, la ausencia de las mismas llevaría a un total caos, con altos costos económicos y sociales para el Estado, comprometiendo la estabilidad jurídica y afectando la credibilidad del país.

Finalmente, el servicio de justicia debe enfocarse en el eje axial de la administración de justicia como es el usuario judicial, concepto que pasaremos a desarrollar.

### ***2.3 Noción de usuario judicial***

En su definición más básica, un usuario es quien se beneficia de los servicios que provee una organización (Rokes y Núñez Herrejón, 2004). En Colombia, DeJusticia (2014) realizó un estudio de demanda de justicia en el país, en el que analizó el tema a partir de tres grupos de usuarios judiciales identificados por sus características particulares: (i) población en general (PG) mayores de dieciocho años; (ii) población en situación de extrema pobreza; y (iii) personas en situación de discapacidad. Estos grupos fueron identificados y encuestados en catorce ciudades del país, obteniéndose de esta manera una muestra representativa de los mismos. Adicionalmente, se caracterizó de manera general a la persona encuestada y se hizo una matriz de las dimensiones o asuntos de conflicto, se obtuvieron catorce categorías

principales<sup>23</sup>, pues el usuario no solo se diferencia por sus características especiales o individuales, sino por los servicios de justicia demandados. Adicional a estos usuarios se hayan los usuarios frecuentes que utilizan el sistema judicial con mayor intensidad y asiduidad, siendo estos por lo general personas jurídicas, entidades públicas o privadas, y abogados litigantes (World Bank, 2015).

La diversidad de usuarios judiciales, ya sean personas jurídicas o naturales entre los que se encuentran las tres categorías ya referidas, no nos permite olvidar a las minorías étnicas, mujeres, menores de edad, todas ellas que tienen derecho a acceder a la administración de justicia y no puede ser objeto de discriminación por razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión opinión política o filosófica. Sin embargo, esa pluralidad de tipos de usuarios judiciales impone al Estado la obligación de eliminar las barreras que limitan o restringen el libre ejercicio del derecho a la justicia, todo ello con el único fin de que las necesidades de justicia puedan ser atendidas de acuerdo a los parámetros jurídicos, procesales y de gerencia judicial, que aseguren una justicia pronta y efectiva. Por ello, la gestión en la gerencia judicial y la implementación de modelos de gestión son temas de nuestra siguiente consideración.

#### **2.4 Modelo de gestión judicial**

Según el informe del Banco Mundial para Colombia (World Bank, 2015) a pesar de que no existe una única definición sobre el concepto de modelo de gestión, este podría definirse como el conjunto de métodos, sistemas y procesos (en el sentido administrativo-gerencial) que permiten a la administración de justicia ser efectiva y eficiente en su funcionamiento, orientada siempre a la atención de sus usuarios.

Entendiendo que la gestión en justicia implica diferentes tipos y niveles de actuaciones para su adecuado funcionamiento, en Colombia la administración de justicia responde a un esquema de gestión judicial en tres niveles. Así, el (i) **nivel gobierno** encargado de diseñar las políticas sectoriales; el (ii) **nivel gerencial** es responsable de la implementación de las

---

<sup>23</sup> Las categorías se refieren a vivienda; familia y hogar; asuntos laborales; salud; educación; económica y patrimonial; penal; libertades y derechos civiles y políticos; hábitat; y asuntos con el Estado.

decisiones asumidas por el nivel gobierno; y el (iii) **nivel operativo** es el encargado de ejecutar las decisiones de los anteriores dos niveles. Esta estructuración también ha sido considerada por la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)<sup>24</sup> como la más adecuada, planteamiento que igualmente ha sido avalado por Juan Enrique Vargas Viancos, director del CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas).

De esta manera, si bien existe una clara jerarquización de las funciones propias de administrar la justicia, en el diseño de ellas y en su regulación normativa existente, el usuario judicial no tiene una participación directa y activa para su mejoramiento. En el mismo sentido, el BM señala que el denominado usuario judicial interno, es decir, el funcionario judicial circunscribe su participación en el nivel operativo a ejecutar las políticas públicas en justicia. Por ello, se advierte que para que se den verdaderos cambios en la gestión y/o administración del servicio de justicia, estos deben diseñarse de abajo hacia arriba. Es decir, se debe partir desde el nivel del despacho judicial en el que se ejecuta la microgerencia judicial. Este modelo también llamado *individual court management* (National Association for Court Management [NACM], 1992) plantea el desarrollo de un esquema de gerencia a nivel del despacho judicial, el cual se va adaptando en la medida en que se ascienda a estructuras judiciales de mayor escala y donde las necesidades suelen ser diferentes, y en el que los cambios administrativos se aceptan de manera más rápida. Ello supone, entonces, un modelo de gestión judicial flexible y adaptable a la demanda, a la jerarquía del juez y a la complejidad de los procesos.

Atendiendo el anterior planteamiento, la Corporación Excelencia en la Justicia (2011) planteó que como parte de la separación de funciones judiciales y administrativas a nivel de la microgestión, también debe quitársele al juez el poder nominador. A pesar de que la mayoría de los funcionarios judiciales acceden actualmente a su cargo por vía de concurso, muchos de los nombramientos en provisionalidad o en encargo son a voluntad del juez, en tanto este desea mantener el “modelo de gestión” en su despacho. La razón de modificar la forma de nombrar funcionarios judiciales responde, también, a la necesidad de romper con

---

<sup>24</sup> La CEJ es una organización no gubernamental orientada a estudiar la problemática en la gestión de justicia en Colombia: [www.cej.org.co](http://www.cej.org.co)

el formato rígido y cerrado que tiene en general un despacho judicial, circunstancia que hace muy difícil que un despacho, con una planta de empleados definida y que responde a una estructura funcional y administrativa bastante rígida, crezca de acuerdo a sus necesidades.

Es así como, el Consejo Superior de la Judicatura, al momento de poner en marcha las reformas procedimentales, creó las unidades o Centros de Servicios Administrativos (CSA) (BM, 2015), en los cuales la sistematización de procesos administrativos ejecutados por personal especializado, permitirá alcanzar mayores niveles de eficiencia en la gestión y evacuación de los procesos judiciales.

Ahora bien, en el mismo informe al Congreso, el CSJ hace un balance descriptivo y general de la cantidad de procesos que han sido “evacuados” en cada jurisdicción, y en el que se hace énfasis en los resultados que arroja la gestión para la evacuación de procesos represados. De la lectura del informe sobresale los resultados que se obtienen con el Índice de Evacuación Parcial (IEP), el cual, en estricto sentido, no refleja el volumen de evacuación real de expedientes.

Ciertamente, la irregular información estadística existente sobre los volúmenes de procesos tramitados por un despacho es otros de los problemas evidenciados por la CEJ (2011), de tal manera que una adecuada gestión de la justicia, así como la inapropiada formulación de los índices de medición, genera resultados inexactos a partir de los cuales se diseña, planea y desarrolla los planes o políticas públicas para la gestión judicial.

Ahora bien, vista la evidente sobrecarga del sistema judicial y su morosidad en la solución de los casos, la rama judicial debió reclamar al Congreso la toma de medidas excepcionales. Se expidió así la Ley 1395 de 2010 en la cual, además de adoptarse medidas en materia de descongestión judicial, se tomó una serie de medidas de todo orden, dejando de lado la toma de una solución integral y sistemática de carácter administrativo. Así, además de realizarse cambios cosméticos a los procedimientos judiciales, sí tuvo el buen tino de crear los juzgados de pequeñas causas, los cuales, tras largos años de espera para su puesta en funcionamiento, han llenado las expectativas de sus usuarios en la prestación de un buen servicio de justicia, gracias a que su estructuración como modelo de gestión partió del usuario como eje central

de la actividad judicial, estos despachos están ubicados en el lugar mismo en que se requiere el servicio; garantizando el acceso a todos los posibles usuarios y produciendo decisiones de fondo en plazos oportunos.

Sin embargo, la rama judicial, y en especial el Consejo Superior de la Judicatura, no asumió el reto que suponía la especialización de los jueces de acuerdo a su competencia material, tal y como lo propuso la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) en un estudio del 2011, especialización que de nuevo sugiere que dicha propuesta debe darse a nivel de los juzgados municipales (CEJ, 2011).

Por su parte, el modelo de gestión judicial por “descongestión” supuso un alto costo económico para el sector judicial, pero los resultados fueron ambiguos. Si bien las decisiones judiciales se produjeron en los altos volúmenes exigidos, la inconformidad en la calidad de las decisiones fue sustancialmente alta, razón por la cual, el efecto final de las medidas de descongestión fue el de mover los procesos a una instancia superior de manera masiva.

Como se observa, los modelos de gestión implementados actualmente en el país obedecen más a la necesidad imperiosa de responder a una demanda puntual de servicios en justicia, que una verdadera política judicial sustentada en criterios gerenciales y de administración en el estricto sentido.

Si bien existen formas de gestión a partir de modelos organizacionales estructurados a) por función; b) por producto; c) por división o grupos de trabajo; d) por tipo de cliente; e) por ubicación geográfica; f) por estructura matricial en el que se debe hacer reportes a dos o más estructuras distintas; y, g) por la combinación de organizaciones (Hitt, Black, Porter 2006), la verdadera administración en el nivel operativo al que ya se hizo mención, está en cabeza del juez o director del despacho. En efecto, es el juez de despacho quien, además de ejercer las funciones jurisdiccionales, en nuestro sistema judicial ejerce la “microgerencia” de su unidad de trabajo (International Consortium for Court Excellence [IFCE], 2013, p.12; Maan, 2009).

Vistos los anteriores conceptos, el cuestionamiento que orienta esta investigación pretende determinar si en efecto las medidas asumidas por el Estado colombiano, y en especial por los

administradores de la rama judicial, el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), han contemplado en sus políticas de gestión de calidad al usuario judicial como el elemento central para el efectivo cumplimiento de su función constitucional. Así, a partir de la comparación de alguna información oficial gestionada directamente o por terceros, y del análisis de algunos estudios particulares, podremos obtener una visión general del estado actual de la atención al usuario judicial, vistas las especificidades aquí referidas.

### **3. Contextualización**

#### ***3.1 La mala gestión judicial hace costosa la justicia y por lo mismo dificulta la accesibilidad a la misma***

La administración de justicia y el derecho al acceso a esta supone para el Estado una responsabilidad y una carga importante que debe ser atendida bajo criterios de universalidad, eficiencia, eficacia, justicia y dignidad humana. Sin embargo, la creciente complejidad judicial y la multiplicación en la conflictividad de la sociedad en Colombia impiden que ese acceso a la justicia pueda ser ejercido de manera plena por todos los usuarios del sistema judicial.

Así, la calidad en la atención judicial y la participación de diferentes sujetos en la dinámica que supone el servicio público de administración de justicia trae consigo numerosos cuestionamientos:

Por una parte, y atendiendo el escenario de la calidad en la atención que recibe el usuario judicial en Colombia, debe preguntarse si *¿es el modelo de gestión de eficiencia y calidad judicial implementado por el Consejo Superior de la Judicatura por vía de normas ISO 9000 y la medición por resultados la herramienta adecuada para asegurar un adecuado servicio de justicia?*

Para responder esta pregunta resulta pertinente mirar cómo este asunto ha sido confrontado en otros países.

Como se mencionó anteriormente, los países comunitarios miembros del Consejo Europeo crearon en el año 2002, la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (European

Commission for the Efficiency of Justice [CEPEJ]) con la finalidad de mejorar la organización de la justicia, la promoción de un mejor servicio público de justicia y para vigilar que las políticas públicas que se lleguen a implementar por los países miembros, hayan tenido la efectiva participación de los usuarios. Ahora bien, la implementación de esta Comisión ha sido en consideración a fundamentos comunitarios superiores contenidos en la Convención Europea de los Derechos del Hombre (Art. 6).

Así, la CEPEJ a través de una serie de informes pretende precisar y afinar cada vez más las diferentes variables que puede incidir en el mejoramiento de la prestación del servicio de justicia. De esta manera, un aspecto como lo es el costo de la justicia resulta muy importante a la luz de la accesibilidad a su servicio. Para ello, la CEPEJ revisó aspectos presupuestales tan importantes como el nivel de gasto público destinado al sistema judicial y el nivel de recursos públicos destinados para subsidiar los gastos judiciales generados por cada proceso (CEPEJ 2014). De sus resultados se demuestra que los “subsidios” a aquellos costos adicionales que deben, por lo general, ser asumidos por los usuarios, deberían ser provistos por el propio Estado, pues con ello se podría impactar de manera favorable las condiciones de accesibilidad efectiva a la justicia por vía de su aparato jurisdiccional. Caso ejemplar es el de Lituania, que dado su nivel de pobreza respecto de otros miembros de la CEPEJ (Inglaterra, Alemania, Francia), compromete un porcentaje más alto de su PIB para sostener el aparato judicial e igualmente invierte más recursos en el apoyo o subsidio a los gastos que genera un proceso judicial y que en principio debe asumir el usuario.

En el caso colombiano, este aspecto lo analizó DeJusticia en su investigación sobre necesidades jurídicas insatisfechas (DeJusticia 2014), en el que confirmó que para los grupos de usuarios analizados (población general [PG], población en pobreza extrema [ANSPE] y población discapacitada [PD]) la justicia es costosa (el 52,9 % de la PG, el 29,1 % de la ANSPE). Excepcionalmente, el 57,8 % de la PD consideró los costos de la justicia como bajos.

Si bien en Colombia la justicia se presume “gratuita”, ello no es del todo cierto. Poner en movimiento el aparato judicial no supone un costo directo para el usuario, existen de todos modos muchos aspectos propios de la dinámica de un proceso judicial, que implica la erogación de recursos económicos por parte del usuario. En primer lugar, la gestión de un

profesional del derecho, quien suele imponer sus tarifas bajo “supuestas garantías de éxito”. Los costos asociados a las necesidades de acopiar pruebas o de asumir algunos trámites por los auxiliares de la justicia, aunado a los gastos en transporte, papelería y otros, pesan como un factor que dificulta el acceso universal a la justicia. Ahora bien, en aquellos casos en los que el usuario no cuenta con los recursos para “acceder” a un asesoramiento jurídico, debe acudir a la defensoría pública, que no cuenta con el tamaño, cubrimiento y reconocimiento general a los consultores jurídicos o a los pocos colegios de abogados que ocasionalmente prestan algún tipo de ayuda. Sin embargo, debe recordarse que estas opciones solo se encuentran disponibles en las ciudades en las que el volumen de la actividad judicial lo amerite y en las que igualmente se encuentre una facultad de Derecho. En el mismo estudio de DeJusticia se pudo advertir que la PG recurrió en un 89,4 % a abogados privados, con 86,2 % de satisfacción en la gestión cumplida por este. Por su parte, la ANSPE acudió en un 45,9 % a los abogados privados con un 65,6 % de satisfacción a la gestión cumplida por este.

Ahora bien, por su parte, la OECD en uno de estudios económicos sobre la justicia (Palumbo, 2013) valora igualmente el aspecto del costo de la justicia, pero lo analiza no solo por cada país, sino que, además, advierte que esos costos aumentan en la medida en que el proceso se prolonga en el tiempo. Así, en un país como Japón los costos judiciales pueden ascender a cerca del 30 % del valor de la reclamación, mientras que en Nueva Zelanda o Noruega no supera el 10 %. Pero cuando la justicia es lenta los costos de la misma se disparan sustancialmente. A título de ejemplo se indica que un proceso en Nueva Zelanda o Noruega, no solo supone un costo menor (menos del 10 % del monto de la reclamación), sino que este costo va asociado, igualmente, al hecho de que la duración promedio de un proceso no supera los 170 días en estos países. Por su parte, el caso de Italia en el que el promedio de duración de un proceso se acerca a los 600 días, el porcentaje de los costos judiciales corresponden a un 29 % del monto de la reclamación. Situación paradójica es la de Japón que a pesar de tener una justicia muy pronta, un poco más de 100 días en un proceso, sus costos son de un poco más del 30 % del monto de la reclamación. Como se advierte de estos dos estudios, la duración de los procesos impacta en la calidad de la justicia y en la accesibilidad a la misma.

En este punto, la OECD mide igualmente en qué países existen reglas estrictas que regulan los honorarios de los abogados, si están definidas por el legislador, por los colegios de abogados o si las mismas son libremente negociables. Si bien este tema está regulado en Colombia por vía de unos criterios para su cálculo, los mismos son poco o nada tenidos en cuenta por los abogados y casi que desconocidos para los clientes.

### **3.2 *La importancia del usuario judicial en el diseño de modelos de gestión judicial***

En el caso de las cortes de los Estados Unidos ha existido una visión tradicional de que quien acude al sistema judicial, no es considerado como un “usuario o cliente”, razón por la cual, este no puede esperar una justicia de buena calidad y eficiente. Esta apreciación que resulta anticuada y a todas luces insostenible en la actualidad (Washington, VanDeVeer, 2013) ha sido objeto de una gran controversia en su concepción y definición, pues un usuario judicial reclama más que justicia, pide acceso efectivo a la administración judicial y a la aplicación del derecho, aun cuando no se trate de un demandante directo de justicia (Gaboriau, 2006).

Según los informes consultados (CEPEJ, OECD y DB), solo la CEPEJ insiste en la implementación de un modelo de gestión en calidad, en el que los usuarios judiciales puedan participar activamente en el diseño e implementación de este tipo de modelos de gestión con el fin de eliminar o reducir las desigualdades materiales, a efectos de que todos los usuarios accedan al sistema judicial en igualdad de condiciones. De igual manera, la CEPEJ hace especial énfasis en la implementación cada vez más formal y regular de procesos de evaluación de la calidad en la justicia. Para ello, se diseñan encuestas cada vez más sofisticadas que arrojan datos más concretos acerca de los aspectos frente a los cuales la justicia aún presenta problemas. Este trabajo de campo supone un alto costo, pero también parece ser muy enriquecedor en todos los aspectos, *a contrario sensu* de lo que supondría contar con un sistema judicial jamás examinado por sus usuarios. La participación efectiva del usuario externo en el permanente monitoreo de la calidad de la justicia ha sido tan efectiva que ha permitido que cerca de 34 países miembros de la CEPEJ hayan implementado procesos indemnizatorios en favor de los usuarios que se han visto afectados negativamente por procesos judiciales cuya duración ha sido excesiva e injustificada.

Por ello, la CEPEJ ha buscado establecer estándares mínimos en distintos ámbitos de la gestión judicial, como (i) el nivel de inversión económica en justicia por país; (ii) establecer un índice de jueces por habitante en cada uno de los países comunitarios; (iii) así como un número de abogados por habitante; y finalmente (iv) la elaboración de modelos de gestión con la participación intensa de los propios usuarios (CEPEJ, 2014).

Como se puede apreciar los factores determinantes en una adecuada atención al usuario judicial supone la interacción de varios conceptos que se mueven en diferentes ámbitos: desde lo puramente jurídico-constitucional, a lo económico, político y de gestión administrativa.

De otra parte, Gaboriau (2002) había advertido que ante la mayor complejidad de las actuaciones judiciales y de los cambios legislativos, los procesos judiciales son más incluyentes, pues ahora se consideran como usuarios judiciales a personas que antes no se contabilizaban, como es el caso de los terceros dentro de proceso penales. Si bien esta solución surge como una respuesta del sistema judicial a aquellas víctimas que no podían acceder a una justicia material, lo que se busca evitar realmente es la búsqueda de justicia por propia mano. Con todo, estas medidas traen consigo la necesaria implementación y gestión de más actuaciones que terminan por afectar a todos los intervinientes en los procesos.

Para ello, y a efectos de hacer menos inmediata la participación de estos nuevos usuarios, o de todos los usuarios en general, la implementación de las nuevas tecnologías (TIC) se encarga de que los nuevos usuarios externos accedan a la administración de justicia por vía de estos mecanismos de comunicación tecnológica, reduciendo su presencia física en los estrados judiciales, permitiendo con ello que los funcionarios judiciales (usuarios internos) puedan destinar de mejor manera su tiempo en aquellos asuntos de mayor complejidad jurídica, lo que redundará en un manejo más eficiente del tiempo que debe destinarse a los aspectos sustanciales de los procesos a sus cargos.

### ***3.4 Utilización de los criterios de la Fondation Européenne pour la Gestion de la Qualité (EFQM) en el sistema judicial***

El uso de los criterios de calidad definidos por la EFQM y aplicados a la gestión del sistema judicial ha sido la manera efectiva de medir los progresos en la mejora de la calidad en la atención del usuario judicial y del servicio de justicia en general.

Fue precisamente Reino Unido quien logró su primera *charter mark*<sup>25</sup> en 1998 luego de que la Crown Court de Southwark hubiese cumplido con los diez criterios de calidad, los cuales hoy se encuentra reducidos a seis, a saber:

- a. Establecimiento de objetivos claros y medibles, puestos en práctica de la manera más conveniente.
- b. Participación activa de los usuarios, clientes y funcionarios.
- c. Neutralidad y equilibrio frente a los usuarios e impulso al libre arbitrio.
- d. Mejora sostenida y permanente de los servicios prestados, involucrando en el desarrollo de los cambios a los usuarios.
- e. Uso eficiente e ingeniosos de los recursos.
- f. Participación activa, permanente y estrecha en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la comunidad.

A partir de estos criterios de calidad, la justicia en el Reino Unido mejoró sustancialmente sus niveles de eficiencia logrando incluso gran reconocimiento (Camley, 2002).

Este modelo de mejoramiento en la calidad del servicio prestado a los usuarios ya ha sido implementado en Colombia por el Ministerio de Industria y Turismo y la Contaduría General de la Nación, esta última fue escogida como la mejor entidad en calidad de gestión en el año 2014.

Como se advierte, existen diferentes mecanismos de verificación y gestión de la calidad del servicio que puede presentar la rama judicial a sus usuarios, además de otras herramientas que si bien han sido efectivas en el sector privado, podrían ser estudiadas a efectos de

---

<sup>25</sup> El concepto *charter mark* debe entenderse como el reconocimiento que se otorga a instituciones o entidades (públicas o privadas) que han prestado un servicio público de calidad excepcional.

adaptarlas al sector público e implantarlas en aras de asegurar una buena calidad en la prestación del servicio de justicia.

Otro de los estudios de la CEPEJ se enfocó en el desarrollo de modelos de gestión judicial, en el que se prioriza la prestación de los servicios, en razón (i) a la complejidad de casos; (ii) a la flexibilización de los procedimientos; y a algo bastante innovadora como (iii) la adopción por el juez y las partes de unos plazos máximos para resolver el asunto objeto de conflicto.

Pero para llegar a este tipo de propuesta se desarrollaron indicadores de eficiencia judicial, los cuales se fundamentaron a partir del trabajo estadístico cumplido por GOJUST (CEPEJ [2008], 12).

En efecto, se implementaron indicadores como el **Clearance Rate (CR)**, cuyo planteamiento matemático se explica más adelante, el cual que permite determinar el nivel de respuesta de un despacho ante la demanda de justicia. El segundo correspondía al **Calculated Disposition Time (DT)** o tiempo estimado de resolución judicial, que permitió establecer una clara diferenciación de los conceptos de “término razonable de resolución” y “término óptimo de resolución”, siendo este último el que impulsa a que la respuesta de los sistemas judiciales no se limiten a plazos normales, en los que por lo general los términos judiciales se usan en toda su extensión y la respuesta siempre se encuentra al límite de no incurrir en mora judicial. Estos indicadores básicos, sumados a otros que no son de interés para este diagnóstico, han permitido adecuar la planta de personal y los programas de modernización e implementación de las TIC, de manera más real y cercana a la demanda estimada de justicia. Ciertamente, estas medidas, a diferencia del caso colombiano, se diseñan de acuerdo a los diferentes niveles jerárquicos de los despachos judiciales y de acuerdo al momento judicial en el que se está tramitando el proceso (CEPEJ, 2014).<sup>26</sup>

A diferencia de nuestra tendencia a la judicialización de cualquier conflicto, la Comunidad Europea ha hecho un gran esfuerzo para impulsar las medidas alternativas para la solución de conflictos o **ADR (Alternative Dispute Resolution)**.

---

<sup>26</sup> Consulta realizada a [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_fr.pdf), diciembre de 2015.

Otra de las herramientas implementadas corresponde a la introducción de procedimientos simplificados. El ámbito de aplicación inicial se dio en los temas de acreencias impagadas o insolutas denominadas *Mahnverfahren* en Alemania o *Money Claim* en línea en Inglaterra y Gales. En efecto, la simplicidad de los procedimientos asumidos incide igualmente en la rebaja de los costos judiciales que implicaba tramitar un proceso de estas características bajo los procedimientos ordinarios.

Finalmente, el modelo de gestión más innovador es el de *negociación o acuerdo del procedimiento*.<sup>27</sup> Este sistema o modelo de gestión judicial, que al igual que los anteriores modelos es muy específico para ciertos casos, permite que las partes a través de sus abogados acuerden la manera en que van a pactar la resolución de la disputa judicial, pudiendo establecer las fechas de presentación de escritos, de pruebas y de alegatos de conclusión. Así mismo, podrán definir las fechas para las respectivas audiencias. Este tipo de modalidad de “justicia a la medida” se encuentra presente en veinticinco países de la Comunidad Europea, sobresaliendo el hecho de que los países en que los que tiene cabida este modelo de gestión judicial, su sistema jurídico tiene orígenes muy diversos, tal como sucede en Reino Unido, Francia, Italia, Finlandia, Países Bajos, Malta, Luxemburgo, entre otros.

#### **4. Metodología y análisis estadístico**

El cuestionamiento principal que justifica el presente diagnóstico pretende determinar si la actual gestión judicial es ineficiente en la jurisdicción civil-familia y si la misma obedece a una equivocada formulación de indicadores de gestión, que genera una información errónea, la cual lleva a la posterior toma de decisiones y de diseño de planes y políticas públicas que no responden a la real demanda de servicios en justicia.

Para resolver tales dudas debe partirse de una explicación general y completa de los datos estadísticos utilizados para adelantar dicho análisis, así como de las variables que se tuvieron en cuenta en el estudio.

---

<sup>27</sup> Ver *Study on the situation of the contractualisation and judicial process in Europe – CEPEJ Studies No. 16*, Julien Luillier.

#### ***4.1 Explicación general de la información estadística utilizada***

Las bases de datos utilizadas para hacer el presente diagnóstico fueron autorizadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en sesión del 11 de febrero de 2015, y corresponden a la información estadística recopilada por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAE) dependiente de la referida Sala, en la que se hace seguimiento a todos los procesos judiciales tramitados anualmente por las diferentes autoridades judiciales del país.

Si bien las bases de datos comportan información de todas las jurisdicciones (ordinaria, disciplinaria, administrativa y constitucional), para el presente estudio solo se revisarán los datos correspondientes a la especialidad civil-familia dentro de la jurisdicción ordinaria. Por ello, se excluyeron a su vez los datos provenientes de juzgados promiscuos municipales o promiscuos del circuito, así como de las salas civiles-familia-laboral, salas mixtas (civiles y laborales) y salas únicas (civiles, laborales y penales). La razón de delimitar estrictamente este análisis obedece a que la eficiencia de un despacho judicial depende en gran medida de los procedimientos que debe emplear en la resolución de los casos puestos a su consideración. Por tal motivo, casos tramitados bajo otros códigos de procedimiento como el penal y el laboral desbordan el marco de nuestro estudio, pues imponen a los despachos judiciales retos operativos, procedimentales y funcionales muy diferentes a los ya numerosos procesos tramitados por vía del Código de Procedimiento Civil y/o Código General del Proceso.

De igual manera, a pesar de contarse con información estadística de los años 2009 a 2014, solo se usaron los datos de los años 2012 a 2014, pues las bases de datos de los años anteriores carecían de variables importantes como Proceso-Resumen, Especialidad, Subespecialidad, Ingresos efectivos y Egresos efectivos, sin las cuales es imposible realizar algún análisis sobre el nivel de eficiencia y desempeño de los despachos, muy a pesar de disponerse de otras variables y datos que desafortunadamente no nos permite hacer la construcción de las variables omitidas.

Así, solo se estudiaron los datos de las salas civiles, de familia y civil-familia de los tribunales superiores, de los juzgados civiles municipales, civiles de circuito, de familia, civil-familia, de restitución de tierras y de pequeñas causas.

Ahora bien, la razón para escoger la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil-familia obedece a que por esta se deben tramitar cerca de cuarenta (40) procesos diferentes, por vía de ocho (8) tipos de procedimientos,<sup>28</sup> lo que nos permite tener un amplio panorama de la complejidad judicial del país en esta jurisdicción y de la capacidad de respuesta del sistema judicial.

En lo que respecta a la estructura de las bases de datos ya referidas, estas presentan cuarenta y tres (43) variables, de las cuales solo se hizo uso de diecinueve (19) de ellas: 1) año; 2) calidad de despacho; 3) jurisdicción; 4) competencia; 5) tipo de despacho; 6) distrito; 7) municipio; 8) especialidad; 9) subespecialidad; 10) proceso-resumen; 11) despacho; 12) inventario inicial con trámite; 13) inventario inicial sin trámite; 14) Total inventario inicial; 15) Ingresos efectivo despacho; 16) Egreso efectivo despacho; 17) Inventario final con trámite; 18) Inventario final sin trámite; e 19) Inventario total.

Establecido el ámbito de estudio estadístico, la variable por la cual se ordenaron los datos fue la de Despacho, bajo la cual las múltiples decisiones judiciales producidas por cada despacho judicial se agruparon bajo la variable Proceso-resumen dos tipos de actuaciones: en la variable **Proceso** se encuentran todos los casos tramitados por vía del Código de Procedimiento Civil y/o Código General del Proceso; por la variable **Tutela** se agruparon los procesos correspondientes a acción de tutela y a incidente de desacato que se someten a las reglas del Decreto 2591 de 1991.<sup>29</sup>

Explicada la estructura y forma en que se organizaron los datos estadísticos de los años 2012 a 2014, se procedió además a organizar la información, en consideración a la jerarquía de los despachos judiciales, dividiendo entonces los resultados por: (i) tribunales; (ii) juzgados de

---

<sup>28</sup> La jurisdicción ordinaria maneja los siguientes tipos de procesos: 1. **Procesos ordinarios**: a) responsabilidad civil extracontractual; b) responsabilidad civil contractual; c) otros contractuales (resoluciones, nulidades, simulaciones, etc.); d) pertenencia ordinaria; e) reivindicatorio y posesorio; f) otros declarativos. 2. **Abreviados**: a) restitución de inmueble arrendado; b) restitución de tenencia; c) responsabilidad civil contractual; d) responsabilidad civil extracontractual; e) otros contractuales; f) pertenencia abreviada; g) rendición de cuentas; h) reivindicatorios y posesorios; i) impugnación de actas/decisiones; j) otros declarativos. 3. **Verbales**: a) reducción o pérdida de intereses o fijación de intereses corrientes; b) reposición, cancelación o reivindicación de títulos valores; c) otros. 4. **Verbal sumario**: a) responsabilidad civil contractual; b) controversias de propiedad horizontal; c) otros. 5. **Ejecutivos**: a) hipotecarios, prendario; b) singulares; c) otros. 6. **Liquidatarios**: a) liquidación de sociedad conyugal; b) liquidación de sociedad patrimonial; c) liquidación de unión marital de hecho; d) sucesiones; e) otros. 7. **Jurisdicción voluntaria**: a) adopción; b) curador *ad hoc* para levantar patrimonio familiar; c) guarda de menores; d) interdicción judicial; e) venta de bienes de menores; f) otros. 8. **Especiales**: a) adopción; b) alimentos; c) otros.

<sup>29</sup> La identificación de las variables Proceso y Tutela fueron identificadas por vía de la variable Proceso-resumen existente tan solo en las bases de datos de los años 2012 a 2014.

circuito; y (iii) juzgados municipales, clasificación de la información que se manejó a lo largo de esta investigación.

En la medida en que se requiere hacer seguimiento en el tiempo al manejo de inventarios y gestión judicial de los despachos, resultaba necesario, igualmente, contar con reportes estadísticos que cumplieren al menos estas dos condiciones: (i) que existiese reporte para los tres años de seguimiento (2012 a 2014); y (ii) que los reportes se hubieren hecho por un año completo. No obstante, se pudo evidenciar que estas condiciones no se cumplían para un alto porcentaje de los despachos, lo cual, además de generar enormes vacíos en la información estadística capturada, afecta drásticamente los datos globales y crea grandes problemas de medición, cuantificación y programación de carga laboral y carga efectiva de los despachos, así como en los indicadores de evacuación y eficiencia judicial. A pesar de ello, son estos datos los utilizados por la UDAE para hacer los respectivos informes anuales al Congreso de la República, al no disponer de otra fuente de datos. De esta manera, atendiendo esta especial circunstancia, los resultados alcanzados en esta investigación fueron obtenidos a partir del análisis de las bases de datos con las falencias referidas.

Hecha esta aclaración se puede señalar, inicialmente, que nuestros primeros resultados se refieren al volumen de procesos judiciales que anualmente estuvieron a cargo de cada uno de los tipos de despachos judiciales. En cada una de las siguientes tablas se señalan los valores correspondientes a las variables: a) inventario inicial total;<sup>30</sup> b) ingresos efectivos;<sup>31</sup> c) egresos efectivos;<sup>32</sup> d) inventario final.<sup>33</sup> Los datos obtenidos fueron los siguientes:

---

<sup>30</sup> El **inventario inicial total** corresponde a la sumatorio de todos los procesos que tienen un despacho al iniciar un año laboral, indistintamente que el mismo haya sido objeto o no de alguna actuación o trámite judicial, o que simplemente el proceso tras ser recibido por reparto no haya sido objeto de trámite alguno.

<sup>31</sup> Los **ingresos efectivos** corresponden a todos aquellos procesos que han sido efectivamente recibidos por un despacho y en el que no se tienen en cuenta los procesos por reingreso, por descongestión, por pérdida de competencia, por cambio de radicación, o por renovación de actuaciones, pues estos procesos ya han sido contabilizados para su trámite en otro despacho, por lo que estos no suponen una mayor demanda de justicia para el sistema.

<sup>32</sup> Los **egresos efectivos** son aquellos procesos que han salido del sistema judicial o del despacho a consecuencia una actuación jurídica de fondo, por lo que en esta variable no se contabilizan las salidas por descongestión, las remisiones a otros despachos, los declarados desiertos y/o desistidos, por pérdida de competencia, los rechazados, los retirados y los que cambiaron de radicación.

<sup>33</sup> El **inventario final total** corresponde a la sumatorio de todos los procesos que tienen un despacho al finalizar un año laboral, indistintamente que el mismo haya sido objeto de alguna actuación o trámite judicial, o que simplemente el proceso tras ser recibido por reparto no alcanzó a ser objeto de trámite alguno.

**Tabla 1.** Estadísticas de tribunales superiores que reportaron de manera completa y continua

Año	Inventario inicial total	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Inventario final total	Inventario final ajustado
2012	5.226	23.112	21.432	4.138	6.906
2013	2.595	20.294	18.501	2.917	8.699
2014	3.046	19.622	18.432	2.443	9.889

**Fuente:** bases de datos 2012-2014 CSJ-UDAE. Cálculos realizados por el autor

**Nota:** se resalta la columna de valores calculados por el autor

**Tabla 2.** Estadísticas de tribunales superiores con todo tipo de reporte, discontinuo e incompleto

Año	Inventario inicial total	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Inventario final total	Inventario final ajustado
2012	8.461	43.666	40.390	7.306	11.737
2013	7.040	48.302	43.387	8.385	16.652
2014	7.649	44.391	41.593	6.662	19.450

**Fuente:** bases de datos 2012-2014 CSJ-UDAE. Cálculos realizados por el autor

**Nota:** se resalta la columna de valores calculados por el autor

Los datos resaltados en la columna de Inventario final ajustado son el resultado del ejercicio matemático de sumar los ingresos efectos a los inventarios iniciales y restarles los egresos efectivos. Hecho este cálculo para el primer año (2012) se toma el inventario final de ese año como inventario inicial del año siguiente (2013), de tal manera que al repetir los mismos cálculos matemáticos, los resultados finales son sustancialmente diferentes y mayores a los que se reportan por los despachos. Por lo anterior, la diferencia entre lo reportado por los tribunales y los cálculos aquí realizados en las tablas anteriores, arroja un volumen “no reportado” de **7.446 casos** para la primera tabla y de **18.788 casos** para la segunda tabla.

Ahora bien, aplicando los mismos criterios de reporte que en el caso de los Tribunales Superiores, en los juzgados de circuito los resultados obtenidos fueron los siguientes:

**Tabla 3.** Estadísticas de juzgados de circuito que reportaron de manera completa y continua

Año	Inventario inicial	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Inventario final	Inventario final ajustado
2012	232.364	232.530	183.252	219.786	281.642
2013	172.728	226.201	203.050	132.598	304.793
2014	211.390	203.708	177.124	107.414	331.377

**Fuente:** bases de datos 2012 – 2014 CSJ-UDAE. Cálculos realizados por el autor

**Nota:** se resalta la columna de valores calculados por el autor

**Tabla 4.** Estadísticas de juzgados de circuito con todo tipo de reporte, discontinuo e incompleto

Año	Inventario Inicial	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Inventario final	Inventario final ajustado
2012	292.411	296.598	236.804	280.293	352.205
2013	181.121	234.855	212.294	138.595	374.766
2014	143.916	226.603	196.687	117.219	404.682

**Fuente:** bases de datos 2012-2014 CSJ-UDAE. Cálculos realizados por el autor

Finalmente, en el caso de los juzgados civiles municipales los resultados fueron los siguientes:

**Tabla 5.** Estadísticas de juzgados civiles municipales que reportaron de manera completa y continua

<b>Año</b>	<b>Inventario Inicial</b>	<b>Ingresos efectivos</b>	<b>Egresos efectivos</b>	<b>Inventario final</b>	<b>Inventario final ajustado</b>
2012	637.060	296.758	271.446	524.895	662.372
2013	436.095	306.183	350.556	232.269	617.999
2014	228.969	241.878	229.775	164.952	630.102

**Fuente:** bases de datos 2012-2014 CSJ-UDAE. Cálculos realizados por el autor

**Nota:** se resalta la columna de valores calculados por el autor

**Tabla 6.** Estadísticas de juzgados civiles municipales con todo tipo de reporte discontinuo e incompleto

<b>Año</b>	<b>Inventario inicial</b>	<b>Ingresos efectivos</b>	<b>Egresos efectivos</b>	<b>Inventario final</b>	<b>Inventario final ajustado</b>
2012	1.044.132	678.013	619.714	884.416	1.102.431
2013	872.791	672.163	661.844	588.245	1.112.750
2014	522.664	587.661	490.212	421.121	1.210.199

**Fuente:** bases de datos 2012-2014 CSJ-UDAE. Cálculos realizados por el autor

**Nota:** se resalta la columna de valores calculados por el autor

Los resultados obtenidos a partir de los datos reportados advierte que el volumen de ingresos y egresos efectivos en todos los despachos se mantiene similar en los tres años, advirtiéndose, de todos modos, que el nivel de egresos efectivos se encuentra siempre por debajo de los ingresos efectivos.

De igual manera, debe advertirse que en lo que corresponde a los ingresos y egresos efectivos para el año 2014, estos son ligeramente más bajos que en los años anteriores, excepción hecha de los juzgados de circuito y ello puede obedecer a los efectos del paro judicial que se extendió por cerca de tres meses a finales del año 2014.

Resulta igualmente relevante que el valor global de los inventarios iniciales y finales, según los datos reportados en los tres años, tanto de tribunales como de juzgados de circuito, no se redujeron de manera significativa, siendo menores los inventarios finales en el caso de los juzgados civiles municipales.

Sin embargo, otra es la realidad a partir de los datos calculados, pues revelan unos resultados totalmente contrarios, con incrementos sustanciales de inventarios en los tres tipos de despachos durante los tres años reportados.

Ahora bien, en la medida en que las bases de datos correspondientes a los citados años 2012 a 2014 fueron limpiadas y se utilizaron tan solo diecinueve de sus cuarenta y ocho variables, el aspecto final de las bases de datos aquí utilizadas fue el siguiente:

**Tabla 7.** Distribución de información estadística utilizada en el diagnóstico de la jurisdicción civil-familia

Despacho	Proceso -resumen	Inventario inicial con trámite	Inventario inicial sin trámite	Total inventario inicial	Ingresos efectivos despacho	Egresos efectivos despacho	Procesos sin trámite	Acumulados	Reactivados	Inventario final con trámite	Inventario final sin trámite	Total inventario final
	Total proceso	576	2715	3291	12	843	0	0	564	354	2229	2583
	Total tutelas	19	0	19	67	129	0	0	0	18	0	18
<b>Juzgado 001 civil circuito Barranquilla</b>	Total	595	2715	3310	79	972	0	0	564	372	2229	2601

**Fuente:** bases de datos CSJ 2014. **Preparación:** ajustes hechos por el autor

Variables utilizadas para calcular el índice de evacuación real de procesos

## 4.2 *Explicación de los índices de eficiencia judicial según el Consejo Superior de la Judicatura y según el presente diagnóstico*

En el proceso de revisar los datos estadísticos que la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAE) de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura utiliza para sus informes, resulta pertinente explicar aquellos índices relevantes por medio de los cuales se puede establecer el nivel de eficiencia anual y el índice de evacuación total, los cuales permiten determinar de qué manera el sistema judicial está respondiendo ante la demanda de justicia.

### 4.2.1 *Índice de Evacuación Parcial Efectivo (IEP)*

Según documento del Sistema de Información Estadístico de la Rama Judicial (SIERJU) de octubre 15 de 2014, en el que se informa acerca de la metodología para el cálculo de ingreso y egreso efectivos que se aplica en el caso de los despachos judiciales de descongestión y permanentes, se estipula que el Índice de Evacuación Parcial Efectivo (IEPE), es la relación porcentual entre el volumen de egresos efectivos respecto del volumen de ingresos efectivos. Atendiendo dicha explicación conceptual, su planteamiento matemático sería el siguiente:

$$\% \text{ IEP Efectivo} = \frac{\text{Egresos Efectivos}}{\text{Ingresos efectivos}} \times 100$$

Para el BM el anterior IEP se identifica como **Índice de evacuación**.<sup>34</sup>

El planteamiento matemático del IEP es el mismo para la Comunidad Europea, en donde la CEPEJ lo define como **Clearance Rate** (CR) o Tasa de variación de procesos por resolver. Esta tasa que se representa en valores porcentuales se explica matemáticamente de la siguiente manera:

$$\text{Clearance Rate (\%)} = \frac{\text{Resolved cases in a period}}{\text{Incoming cases in a period}} \times 100$$

De esta manera, si el CR es **ligeramente superior al 100 % es una gestión aceptable**, lo que significa que el despacho judicial tiene una respuesta normal a su carga laboral.

---

<sup>34</sup> World Bank Group, Grupo del Banco Mundial, Práctica Global de Buen Gobierno (Latinoamérica y el Caribe), documento: *Diseño del modelo de gestión y estudio de cargas razonables de trabajo para la implementación del Código General del Proceso. Informe Técnico de seguimiento al Plan de Acción y herramientas de monitoreo y evaluación*. Anexo IV: Recopilación de indicadores de experiencias previas nacionales e internacionales. Págs. 43-46.

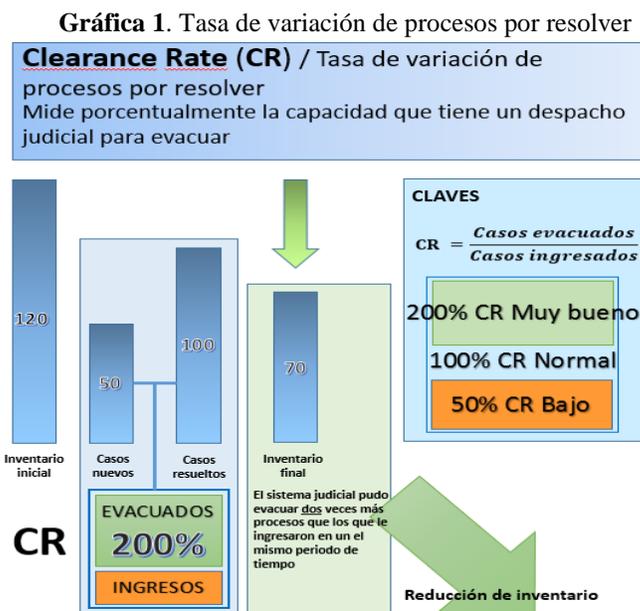
Si por el contrario el **CR es inferior al 100 %** el despacho tiene una respuesta ineficiente ante la demanda de justicia, lo que causa el aumento del inventario de procesos sin resolver y genera un atraso judicial, reflejando una gestión judicial tardía e ineficaz por lo que se deben tomar medidas inmediatas para solucionar el inminente retraso para mejorar su eficiencia.

Si el **CR tiene un valor porcentual igual a 100 %** se dirá que el despacho tiene una eficiencia normal, pues está en capacidad de evacuar “al menos” la misma cantidad de casos que ha recibido en ese periodo.

Si dicho **índice CR es muy superior al 100 %** implica que se está siendo altamente eficiente, pues además de estar en capacidad de asumir y evacuar la carga laboral que le es repartida en el periodo de tiempo de medición, está igualmente reduciendo el inventario inicial de procesos del principio del periodo de medición, el cual corresponde a los casos que no alcanzaron a resolverse en el periodo o periodos anteriores.

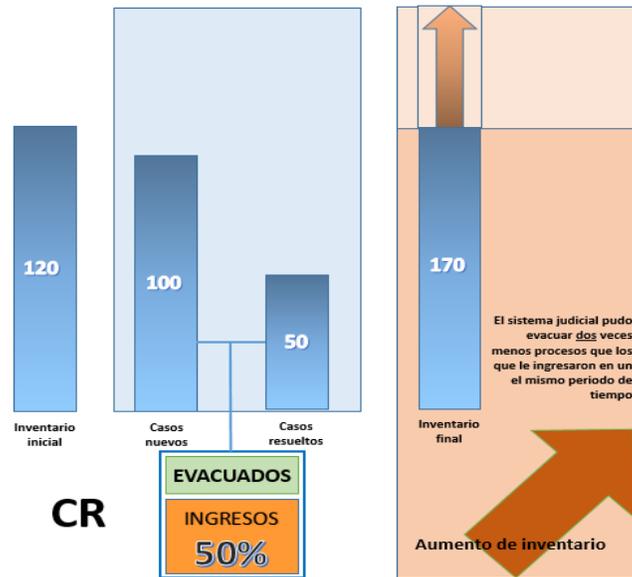
Finalmente, si un despacho tiene **un CR cercano al 200 %** demuestra una gestión altamente eficiente al punto que está logrando la reducción del rezago o inventario de procesos judiciales sin resolver que tenía al inicio del periodo.

Los anteriores planteamientos se resumen en las siguientes gráficas:



**Fuente:** CEPEJ, Informe sobre los sistemas judiciales europeos: eficacia y calidad de la justicia. Edición 2014 (2012). Adaptación hecha por el autor.

**Gráfica 2.** Dinámica de inventario de procesos



**Fuente:** CEPEJ, Informe sobre los sistemas judiciales europeos: eficacia y calidad de la justicia. Edición 2014 (2012). Adaptación hecha por el autor.

Sin embargo, el índice de rendimiento<sup>35</sup> planteado por el BM nos permite ver hasta qué punto el despacho está respondiendo oportunamente a los requerimientos de los usuarios de la justicia. Indica la proporción de procesos que un despacho judicial fue capaz de evacuar (egresos efectivos) en relación con su carga efectiva, durante los últimos doce (12) meses difiere del CR de la CEPEJ, pues establece que el concepto de Carga efectiva, el cual es igualmente aplicado por el Consejo Superior de la Judicatura en su sistema estadístico del SIERJU, es una variable en la cual **solo** se debe tener en cuenta los **procesos efectivamente ingresados en el periodo** y no se deben de tener en cuenta: (i) ni los procesos que vienen como parte del inventario del periodo anterior; (ii) ni los procesos que no han sido objeto de trámite alguno. Así el concepto matemático de dicho índice se plantea de la siguiente manera:

$$\text{Índice de rendimiento} = \frac{\text{Egresos Efectivos}}{\text{Carga Efectiva}} \times 100$$

<sup>35</sup> *Índice de rendimiento:* el índice de rendimiento permite determinar hasta qué punto el despacho responde a los requerimientos en justicia. Es la proporción de procesos evacuados frente a la carga efectiva.

El anterior planteamiento **confunde el concepto de carga efectiva con el de ingreso efectivo**, de tal manera que su formulación matemática sería la siguiente:

$$\text{Índice de rendimiento} = \frac{\text{Egresos Efectivos}}{\text{Ingresos efectivos}} \times 100$$

Por lo anterior, se puede afirmar que la delimitación del concepto de *Carga efectiva*, tal y como se advierte de la anterior explicación matemática, no difiere en nada del **índice IEP**, por lo que los resultados obtenidos no son correctos o no corresponden a la respuesta del despacho frente a la demanda de justicia, generándose por el contrario un resultado “inflado”.

En vista de lo anterior, es necesario apartarse de dicha interpretación y debería entenderse que la *carga efectiva* de un despacho es el conjunto o la suma de todos los casos asignados por reparto a un despacho, la cual contempla los *casos nuevos del periodo*, más aquellos contabilizados como *inventario inicial* del nuevo periodo, pues todos estos, son asuntos pendientes por resolverse, y deben contabilizarse como *carga de trabajo represada o pendiente de decisión*.

De aceptarse la interpretación original de *carga efectiva*, ello no permitiría saber realmente cuál es el índice de evacuación real de un despacho, impidiéndole en consecuencia desarrollar un plan de trabajo efectivo.

Entonces, si se toma como ejemplo uno de los datos estadísticos contenido en una de las bases de datos objeto de estudio y se aplica el índice de rendimiento en los términos inicialmente planteados, al revisarse los valores que se contemplan en la variable *egresos efectivos*, este arroja un resultado de alta eficiencia:

**Tabla 8.** Ejemplo de información estadística de un despacho judicial

<b>Despacho</b>	<b>Proceso - resumen</b>	<b>Total inventario inicial</b>	<b>Ingresos efectivos despacho</b>	<b>Egresos efectivos despacho</b>	<b>Total inventario final</b>
	Total proceso	3291	12	843	2583
	Total tutela	19	67	129	18
<b>Juzgado 001 Civil Circuito Barranquilla</b>	Total	<b>3310</b>	<b>79</b>	<b>972</b>	<b>2601</b>

**Fuente:** bases de datos CSJ 2014. **Preparación:** ajustes hechos por el autor

De esta manera, atendiendo los datos obtenidos, el cálculo sería el siguiente:

$$\% \text{ Índice de rendimiento} = \frac{\text{egresos efectivos}}{\text{Carga Efectiva}} \times 100 =$$

$$\% \text{ Índice de rendimiento} = \frac{972}{79} \times 100 = \mathbf{1230\%}$$

Se puede evidenciar que no se incluye como parte de la carga efectiva el inventario total inicial, apreciación que lleva a considerar que lo que se tiene como inventario no es visto como una “carga de trabajo pendiente” para ese despacho.

Si por el contrario, el concepto de *carga efectiva* incluyese los valores correspondientes al *inventario total inicial*, el resultado corresponderá a la **Carga judicial efectiva** que el despacho tiene asignado para su resolución. Así, entonces, podría señalarse que estaríamos ante un **índice eficiencia total (IET)**, cuyo planteamiento matemático sería el siguiente:

$$\% \text{ IET} = \frac{\text{Egresos Efectivos}}{(\text{Inventario total} + \text{Ingresos efectivos})} \times 100$$

Así,

$$\% \text{ IET} = \frac{972}{(3310+79)} \times 100 = \mathbf{28,68\%}$$

Al confrontar la forma en que se realicen los cálculos para determinar si un despacho está en capacidad de atender la *carga efectiva* asignada, es evidente que su rendimiento se aterriza de manera drástica y muestra la realidad de su capacidad de respuesta ante la demanda de justicia que le ha sido asignada o repartida.

De esta manera, no solo se evidencia el rezago judicial y/o represamiento de casos a consecuencia de la formulación inadecuada de un índice de eficiencia que distorsiona la real capacidad del sistema judicial para atender la demanda de justicia, sino que equivocadamente esconde el verdadero nivel de demanda judicial represada.

#### 4.2.2 Disposition Time (DT) o Índice de Tiempo Esperado de Evacuación (ITEE)

De los anteriores cálculos, y vista la formulación del índice de evacuación de procesos (IET), es evidente que el *stock* de procesos en inventarios no estaría disminuyendo, frente a lo cual se debe averiguar cuanto se tardaría en evacuar dicho inventario. Para ello se propone la implementación de un nuevo índice de medición que permitiría establecer el tiempo esperado dentro del cual un despacho judicial evacuaría un expediente de los represados.

Este índice que ha sido implementado en algunos países miembros de la CEPEJ, en donde el sistema escritural es la norma, se conoce como **Disposition Time** (DT), que para nuestro caso lo podríamos llamar Índice de Tiempo Esperado de Evacuación (ITEE).

El cálculo de este índice sería la relación entre el número de asuntos no resueltos al final del periodo frente a los asuntos ya resueltos en el mismo periodo, y este dato se multiplicaría por 365 días. Su forma matemática sería de la siguiente manera:

$$\text{ITEE} = \frac{\text{asunto NO resueltos al final del periodo}}{\text{asunto resueltos al final del periodo}} \times 365$$

Retomando los datos del juzgado 001 civil del circuito de Barranquilla, la aplicación del índice ITEE arrojaría el siguiente resultado:

$$\text{ITEE} = \frac{2601 \text{ casos (Inventario Final Total)}}{972 \text{ casos (Egresos Efectivos)}} \times 365 = \mathbf{976,1 \text{ días}}$$

Su interpretación sería la siguiente:

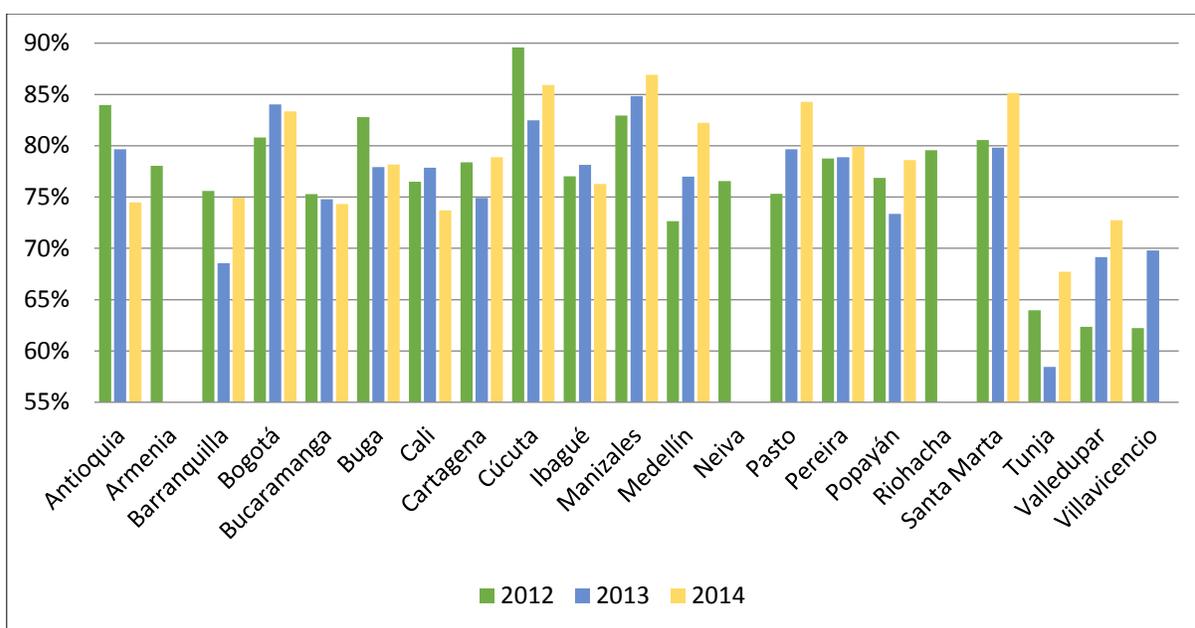
Un proceso pendiente en el juzgado 001 civil del circuito de Barranquilla podría estarse resolviendo en un plazo entre 0 y 976 días, que es una expectativa dramática. De esta manera, el ITEE sirve también para confirmar de otra forma el bajo nivel de respuesta de ese despacho ante la demanda de justicia que le es asignada (28.68 %), estando así, muy lejos de los estándares que propone el Clearance Rate (CR) como óptimos.

#### 4.3 Resultados obtenidos

Para respaldar las observaciones hechas a los índices que viene siendo aplicados por el Consejo Superior de la Judicatura para informar sobre la respuesta del sistema judicial a la

demanda de justicia, procedo a relacionar solo una parte de las tablas y gráficas en las que se observan comparativamente los resultados obtenidos de aplicar los índices propuestos en esta investigación y los usados por el Consejo Superior. Se recuerda que la información tabulada se encuentra segmentada en i) tribunales; ii) juzgados de circuito; y iii) juzgados municipales. En la medida en que los datos tabulados son voluminosos y estos generan múltiples gráficas que harían tediosa su revisión, se optó por visualizar en este texto una parte de los datos obtenidos, pues la tendencia de la totalidad de los datos analizados presentan un comportamiento similar. Por ello, las demás gráficas se presentarán al final de este documento como anexos.

**Gráfica 3.** Eficiencia real de los tribunales superiores para los años 2012 a 2014



**Fuente:** bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016.

**Nota:** los espacios en blanco obedecen a la ausencia de información al momento de su cálculo.

**Tabla 9.** Eficiencia real de tribunales para los años 2012, 2013 y 2014

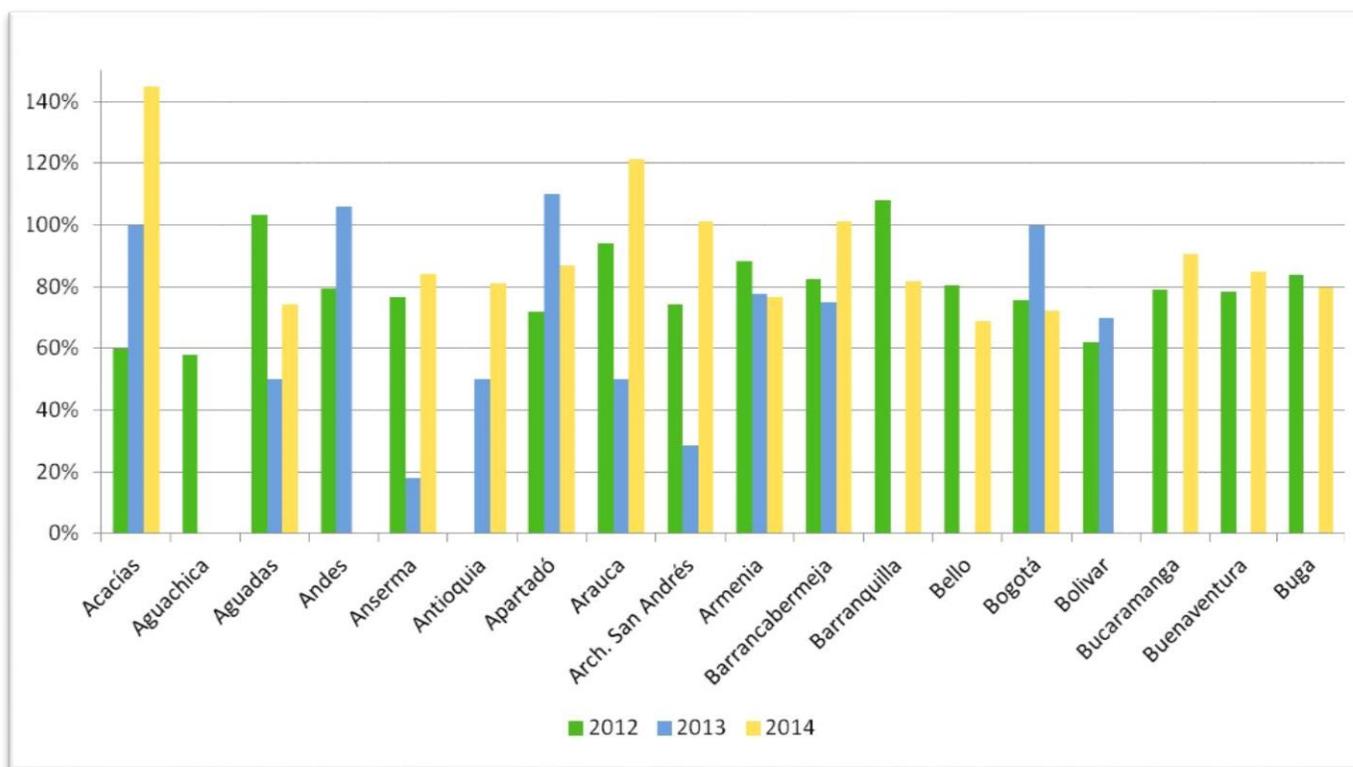
Ciudad	2012	2013	2014
Antioquia	84 %	80 %	74 %
Armenia	78 %	--	--
Barranquilla	76 %	69 %	75 %
Bogotá	81 %	84 %	83 %
Bucaramanga	75 %	75 %	74 %
Buga	83 %	78 %	78 %
Cali	76 %	78 %	74 %

Cartagena	78 %	75 %	79 %
Cúcuta	90 %	82 %	86 %
Ibagué	77 %	78 %	76 %
Manizales	83 %	85 %	87 %
Medellín	73 %	77 %	82 %
Neiva	77 %	--	--
Pasto	75 %	80 %	84 %
Pereira	79 %	79 %	80 %
Popayán	77 %	73 %	79 %
Riohacha	80 %	--	--
Santa Marta	81 %	80 %	85 %
Tunja	64 %	58 %	68 %
Valledupar	62 %	69 %	73 %
Villavicencio	62 %	70 %	--

**Fuente:** bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

El análisis arrojado de los cálculos del IET en el caso de los tribunales muestra que, en los años revisados, ninguno alcanzó un IET arriba del 90 %. Ello significa que a pesar de tener valores de respuesta a la demanda judicial entre 70 % y 80 %, el inventario de procesos en estas instancias judiciales se sigue acumulando en valores entre un 20 % y un 30 % en promedio anual, razón por la cual no podría hablarse efectivamente en una rebaja de inventarios, y mucho menos que las metas propuestas por el Consejo Superior de la Judicatura y que significaron la implementación del Programa de Descongestión Judicial hayan eliminado el rezago institucional en esta instancia. Ante este panorama, y ante la implementación forzada a nivel nacional desde el pasado mes de enero de 2016 de la oralidad contemplada en el Código General del Proceso (CGP), muchos de estos procesos represados tendrán graves problemas para su pronta evacuación, particularmente por las diversas interpretaciones judiciales, sobre cual deben ser las normas bajo las cuales se debe agotar el trámite judicial de aquellos procesos que iniciaron su tramitación bajo las normas del Código de Procedimiento Civil, el cual que plantea términos judiciales diferentes y más amplios que los contenidos en el nuevo CGP, y donde la escrituralidad es la norma.

**Gráfica 4.** Eficiencia real de los juzgados de circuito para los años 2012 a 2014



**Fuente:** bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

**Tabla 10.** Eficiencia real de juzgados civil-familia de circuito para los años 2012, 2013 y 2014

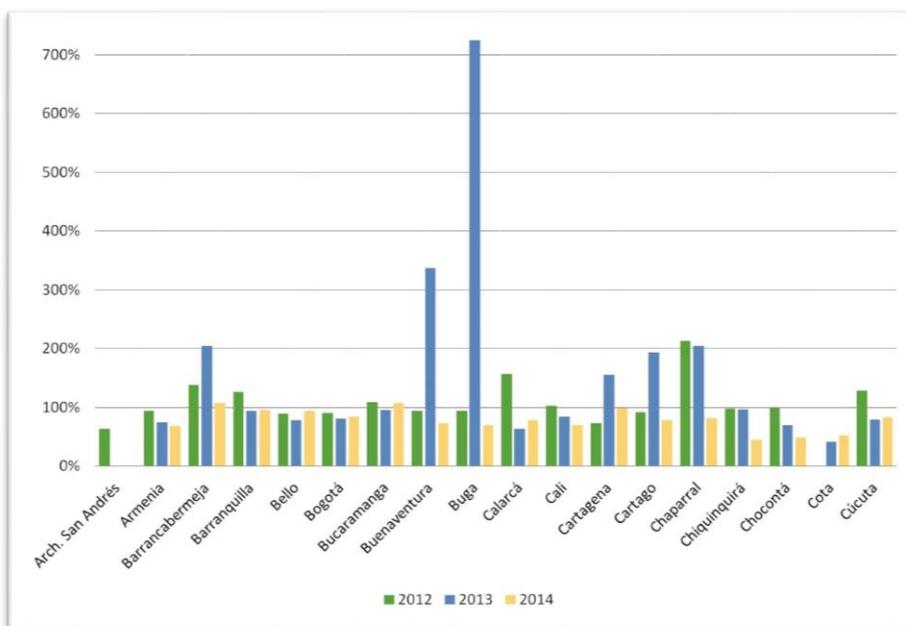
Ciudad	2012	2013	2014
Acacías	60 %	100 %	145 %
Aguachica	58 %	0 %	--
Aguadas	103 %	50 %	74 %
Andes	79 %	106 %	--
Anserma	77 %	18 %	84 %
Antioquia	--	50 %	81 %
Apartadó	72 %	110 %	87 %
Arauca	94 %	50 %	121 %
Arch. San Andrés	74 %	29 %	101 %
Armenia	88 %	78 %	77 %
Barrancabermeja	82 %	75 %	101 %
Barranquilla	108 %	0 %	82 %
Bello	80 %	0 %	69 %
Bogotá	76 %	100 %	72 %
Bolívar	62 %	70 %	--
Bucaramanga	79 %	0 %	91 %
Buenaventura	78 %	--	85 %
Buga	84 %	0 %	80 %
Calarcá	84 %	0 %	76 %
Cali	82 %	--	72 %
Cáqueza	63 %	105 %	71 %
Carmen de Bolívar	--	30 %	67 %

Cartagena	58 %	--	94 %
Lérida	73 %	100 %	96 %
Líbano	80 %	50 %	67 %
Lorica	56 %	67 %	274 %
Los Patios	75 %	100 %	81 %
Magangué	51 %	171 %	124 %
Manizales	72 %	--	85 %
Marinilla	78 %	67 %	--
Medellín	77 %	32 %	80 %
Melgar	39 %	38 %	78 %
Mocoa	102 %	--	99 %
Moniquirá	110 %	367 %	108 %
Montería	68 %	100 %	106 %
Neiva	77 %	100 %	84 %
Ocaña	195 %	81 %	89 %
Palmira	93 %	50 %	87 %
Pamplona	82 %	--	--
Pasto	92 %	133 %	79 %
Patía	76 %	101 %	90 %
Pereira	93 %	233 %	88 %
Pitalito	55 %	64 %	61 %

**Fuente:** bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

En los resultados obtenidos a nivel de juzgados de circuito se advierte que estos despachos han tenido resultados de mucha mayor variación o dispersión. Se encuentran casos de despachos cuyo IET supera ampliamente el 100 % de respuesta a la demanda de justicia, reduciendo de manera sustancial su inventario de procesos represados sin resolver. Sobresale el caso de los juzgados de circuito de Moniquirá, en donde la reducción de inventarios se ha mantenido en los años 2012 a 2014. Caso contrario el de los juzgados del circuito de Pitalito, en el que su respuesta a la demanda de justicia no supera el 65 %, lo que significa que la acumulación de expedientes sigue creciendo a una tasa de entre el 35 % y 45 % anual.

**Gráfica 5.** Eficiencia real juzgados municipales para los años 2012 a 2014



**Fuente:** bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

**Tabla 11.** Eficiencia real juzgados municipales de los años 2012, 2013 y 2014

Ciudad	2012	2013	2014
Arch. San Andrés	63 %	--	--
Armenia	94 %	74 %	69 %
Barrancabermeja	138 %	205 %	108 %
Barranquilla	126 %	93 %	95 %
Bello	89 %	78 %	93 %
Bogotá	90 %	80 %	84 %
Bucaramanga	108 %	95 %	107 %
Buenaventura	94 %	337 %	73 %
Buga	94 %	749 %	69 %
Calarcá	157 %	63 %	78 %
Cali	103 %	84 %	69 %
Cartagena	73 %	155 %	99 %
Cartago	91 %	194 %	79 %
Chaparral	212 %	204 %	82 %
Chiquinquirá	98 %	96 %	45 %
Chocontá	98 %	70 %	48 %
Cota	--	42 %	52 %
Cúcuta	129 %	79 %	83 %

**Fuente:** bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

Finalmente, los resultados de los juzgados civiles municipales reafirman datos señalados en la tabla Datos globales a nivel nacional de los juzgados municipales, en los que se resaltó la marcada reducción de inventarios de procesos, lo que se confirma con datos como los resultados en la tabla anterior.

#### 4.4 Incidencia de la acción de tutela en la gestión judicial de la jurisdicción ordinaria civil-familia

Los despachos estudiados en el presente diagnóstico, además de atender los procesos de su propia jurisdicción y especialidad, deben también resolver las acciones de tutela que les son asignadas en razón a su condición de jueces constitucionales.

En este entendido, y recordando la gran diferencia en la duración de los trámites judiciales del CPC y/o CGP y del Decreto 2591 de 1991, resulta importante hacer también una disgregación del nivel de respuesta de un mismo despacho en tratándose de un proceso ordinario o una acción de tutela.

Así, los resultados obtenidos arrojan que la evacuación de tutela siempre marca índices más altos que el nivel de procesos ordinarios fallados por el mismo despacho judicial.

En efecto, en la tabla que se anexa se puede corroborar que en todos los casos, las acciones de tutela evacuadas superaron en promedio a los procesos ordinarios, muy a pesar que bajo la figura de la acción de tutela se resuelven casos de igual o mayor complejidad que los sometidos a los procesos ordinarios, alcanzado de todos modos decisiones judiciales con la misma consistencia y solidez jurídica que las decisiones ordinarias.

**Tabla 12.** Eficiencia de tribunales año 2014, según municipio de ubicación, disgregado por proceso, tutela y total

	Proceso-Resumen	Índice eficiencia real	Índice evacuación según CSJ - IEP
	Total proceso	61 %	74 %
	Total tutela	87 %	90 %
<b>Total Antioquia</b>		74%	83%
	Total proceso	62 %	92 %
	Total tutela	88 %	91 %
<b>Total Barranquilla</b>		75 %	91 %
	Total proceso	73 %	92 %
	Total tutela	93 %	96 %
<b>Total Bogotá</b>		83 %	94 %
	Total proceso	55 %	80 %
	Total tutela	96 %	91 %
<b>Total Bucaramanga</b>		74 %	90 %
	Total proceso	65 %	91 %

La eficiencia en materia de tutela incide positivamente en el índice total de eficiencia del despacho

	Total tutela	92 %	95 %
<b>Total Buga</b>		78 %	93 %
	Total proceso	65 %	83 %
	Total tutela	81 %	85 %
<b>Total Cali</b>		74 %	84 %
	Total proceso	59 %	94 %
	Total tutela	98 %	101 %
<b>Total Cartagena</b>		79 %	99 %
	Total proceso	71 %	85 %
	Total tutela	94 %	99 %
<b>Total Cúcuta</b>		86 %	94 %
	Total proceso	64 %	82 %
	Total tutela	89 %	94 %
<b>Total Ibagué</b>		76 %	89 %
	Total proceso	83 %	97 %
	Total tutela	90 %	94 %
<b>Total Manizales</b>		87 %	95 %
	Total proceso	75 %	102 %
	Total tutela	92 %	97 %
<b>Total Medellín</b>		82 %	99 %
	Total proceso	74 %	106 %
	Total tutela	91 %	97 %
<b>Total Pasto</b>		84 %	100 %
	Total proceso	66 %	93 %
	Total tutela	91 %	93 %
<b>Total Pereira</b>		80 %	93 %
	Total proceso	68 %	103 %
	Total tutela	90 %	94 %
<b>Total Popayán</b>		79 %	98 %
	Total proceso	74 %	94 %
	Total tutela	95 %	99 %
<b>Total Santa Marta</b>		85 %	97 %
	Total proceso	59 %	121 %
	Total tutela	82 %	88 %
<b>Total Tunja</b>		68 %	104 %
	Total proceso	57 %	109 %
	Total tutela	87 %	92 %
<b>Total Villavicencio</b>		73 %	98 %

Fuente: bases de datos CSJ 2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

## 5. Conclusiones

Luego de revisar la información contenida en las bases de datos entregadas por el Consejo Superior de la Judicatura, y tras proceder a su depuración y análisis detallado para adelantar este diagnóstico, se puede advertir desde un inicio la gran complejidad que supone el recaudo oportuno, permanente y completo de toda la información judicial, como de la gestión judicial en sí misma, información que se genera desde el momento mismo en el que una demanda inicia su trámite dentro del aparato judicial.

Si bien las actuaciones jurídico-procesales son registradas o encuentran soporte por vía de los actos suscritos por el juez, estos actos imponen, igualmente, la puesta en marcha de una pluralidad de actuaciones de **administración judicial** y de **logística judicial** que requieren así mismo ser registradas y cuantificadas de manera completa y oportuna, pues esta información es el insumo principal para el análisis estadístico y econométrico por medio del cual se puede establecer de manera técnica varios aspectos importantes de la administración de justicia como: (i) cuál es el nivel de demanda de justicia; (ii) qué tipo de justicia se reclama; (iii) qué usuario está acudiendo al sistema judicial; (iv) cuál es el nivel de respuesta del sistema judicial a la demanda de justicia, entre otros factores.

Sin embargo, tras revisar los datos que sirvieron para adelantar nuestro diagnóstico de la eficiencia judicial en la jurisdicción ordinaria civil-familia, los resultados no son nada alentadores. En efecto, en las conclusiones que a continuación se exponen, se puede señalar de manera inicial que el modelo de gestión judicial y las medidas que en una u otra forma se adoptaron con el fin de reducir el rezago judicial y la enorme congestión y represamiento de procesos sin resolver, no cumplieron con las expectativas planteadas, y ello se debió fundamentalmente al desconocimiento completo del volumen real de procesos judiciales que se encuentran activos dentro del sistema judicial. Consecuencia de lo anterior, es la imposibilidad absoluta de dimensionar el nivel de demanda de justicia, así como de identificar y clasificar a los diferentes tipos o clases de usuarios, todo lo cual conlleva a la dificultad de determinar de manera técnica, cual es el tamaño adecuado del aparato judicial que se requiere y si el existente en la actualidad cumple con las expectativas para una adecuada prestación del servicio.

### ***5.1 Necesidad de fortalecer los mecanismos o modelos de acopio y manejo de información estadística***

Debe reconocerse, de antemano, la importante labor que desarrolla la UDAE como unidad que depende del CSJ. Pero, al igual que lo que sucede en las grandes empresas y multinacionales, la medición de todas las actividades y procesos es materia vital y esencial, razón por la cual, en el caso del sistema judicial, deben fortalecerse de manera sustancial la infraestructura técnica, tecnológica y humana que genere una información más integral, completa y oportuna de la información. Resulta inaceptable que, sin importar la categoría del despacho judicial (municipal, distrital o de tribunal), dichas autoridades no asumen responsablemente el acopio y entrega ordenada, completa y oportuna de la información estadística relevante. Debe recordarse que la información solicitada en nada compromete el sigilo y secreto que muchas de las actuaciones judiciales requieren. Razón por la cual, la entrega de información, de la cual los despachos judiciales son sus generadores, no puede restringir el acceso a la información, negar su entrega o no acopiarla en los términos que el Consejo Superior de la Judicatura reclama por vía de la UDAE, pues ello impacta negativamente en el diseño implementación, seguimiento o ajuste que se desee hacer en los diferentes planes y programas de gestión judicial que se quieran adelantar como parte de una política pública de eficiencia judicial. En el mismo sentido debe advertirse que la información solicitada deberá contemplar un número mayor de variables, así como la implementación de nuevos índices o indicadores los cuales deberán ser más exigentes y rigurosos en la medición de la gestión, la eficiencia, los niveles de evacuación de carga laboral y otros factores que afectan la dinámica judicial. Por ello se deberán abarcar igualmente todos los aspectos propios de la gestión judicial, en los que se deben incluir los relacionados con los usuarios judiciales, tanto internos como externos, detallando sus diferentes características y tipos de reclamaciones judiciales que interponen o que deben dar trámite, pues estas nuevas mediciones arrojarán información muy completa y detallada de la realidad judicial de cada despacho y de cada tipo de proceso.

A hora bien, la información recabada con la ayuda de las herramientas estadísticas y de tecnología informática, no debe tener como único fin la “cuantificación” de la actividad judicial al final de la gestión de un proceso judicial o de un año de labores, sino que debe

usarse, como se afirmó ya, como el insumo principal para el diseño, ejecución y/o ajuste de los planes o políticas públicas en materia de justicia.

Entonces, con la ayuda de un eficiente sistema y red informática, todos los datos que la UDAE administra debería estar disponible para esta dependencia, casi de manera inmediata, en tiempo real y de manera automática, sin que el acceso a ella dependa para su captura y envío del funcionario judicial de cada despacho a quien dicha labor se le hubiere asignado. La automatización de los datos deberá llevar a que desde el momento mismo de la radicación de una demanda nueva en un despacho judicial se pueda verificar su ingreso al sistema judicial, y para ello la participación del usuario judicial podría jugar un papel importante. Con la imposición de una pequeña carga pública que no supone una barrera para el ejercicio del derecho a la acceso a la justicia, el usuario judicial debe reportar, ya sea por vía de una página electrónica o una llamada a un *call center* o centro automático de respuesta, el número de registro asignado a su caso.

### ***5.2 Los valores calculados de eficiencia de la jurisdicción civil-familia en el presente diagnóstico arrojan un resultado no satisfactorio***

Confrontados los resultados aquí obtenidos con los resultados globales que ha publicitado el Consejo Superior de la Judicatura sobre reducción de inventarios y aumento sustancial de la eficiencia judicial, nos permite confirmar que:

- Las medidas de descongestión adoptadas de manera parcial en 2008, y de forma más radical a partir de 2010, no arrojan los resultados esperados, como era la eliminación del rezago judicial en procesos regidos por el CPC y sometidos a la escrituralidad plena, para el año 2014, fecha en que debió implementarse completamente el nuevo sistema oral en la jurisdicción ordinaria (civil-familia). Ello, en efecto, nunca se alcanzó. Los datos arrojan que los porcentajes de evacuación de procesos a nivel de tribunales rondó entre el 70 % u 80 % en los periodos estudiados, lo que significa que el aumento del inventario de procesos sin resolver creció anualmente entre un 20 % y un 30 % en promedio; para los juzgados de circuito, la evacuación promedio de los casos no superó el 65 % anual, lo que significa que la acumulación de expedientes sigue creciendo a una tasa de entre el 35 % y 45 % anual; y para los juzgados civiles municipales de manera excepcional la

respuesta ha sido de relativa eficiencia al tener respuestas superiores del 90 % y en pocos casos logrando tener un índice de Clearance Rate (CR) superior al 100 %, lo que supone una reducción sostenida de sus inventarios en los tres años de estudio.

- Si bien los datos globales que suelen hacerse públicos plantean una reducción general y consistente de los inventarios de procesos, los datos aquí obtenidos demuestran todo lo contrario.
- Ahora bien, ante la formulación errónea de indicadores de eficiencia judicial y evacuación de procesos, soportados en conceptos equivocados en los que no incluyeron todos los factores o variables representativas del real nivel de carga judicial represada, resulta incuestionable que los datos reportados en los informes publicados por el Consejo Superior sean sustancialmente inconsistentes. En efecto, la información distorsionada acerca de los niveles de evacuación de procesos es consecuencia de la “invisibilización” de una gran cantidad de procesos judiciales que permanecen estancados por años en los anaqueles de los despachos judiciales, sin solución judicial alguna.
- Atendiendo la anterior observación, el concepto de *carga efectiva* debe ser replanteado en los términos expuestos en este documento. Así, para su formulación debe integrarse todos los procesos judiciales que se encuentren asignados por reparto a un despacho judicial, sin importar el estado de tramitación en que se encuentren, es decir, sea que estos hagan ya parte del inventario inicial o que correspondan a los recibidos como casos nuevos, pues todos ellos corresponden a la carga judicial asignada al despacho, frente a los cuales las diferentes instancias judiciales tienen la competencia judicial e inexorable responsabilidad de dar el correspondiente trámite y una efectiva resolución, por lo que el aparato judicial no puede ocultarlos u obviar su tramitación.
- Por ello, a efectos de mejorar la respuesta y evacuación de los procesos judiciales, no solo se pueden implementar indicadores como el Disposition Time (DT) o Índice de Tiempo Esperado de Evacuación (ITEE), como se denominó en este documento, sino que deben pensarse seriamente en señalar criterios tan importantes como los *tiempos óptimos de respuesta*, concepto muy diferente y mucho más breve que lo que supone un término judicial legalmente establecido.

- Debe contemplarse la necesidad de establecer y permitir sistemas de monitoreo de eficiencia y calidad en el que los usuarios internos y externos participen activamente.

### ***5.3 Creación de una línea base o punto 0 de medición de estadística integral***

A pesar que el Consejo Superior de la Judicatura ordenó por vía de varios acuerdos proferidos, a finales del año 2015, la implementación del Código General del Proceso en todo el territorio nacional a partir del mes de enero de 2016, la realidad es que en la práctica subsisten dudas sobre la manera en que se integrará el citado CGP a la dinámica judicial existente, en particular por la puesta en marcha del sistema de oralidad que es la esencia misma de este nuevo código, todo de manera particular frente a aquellos casos cuyo trámite judicial inició bajo la vigencia del sistema escritural del Código de Procedimiento Civil, situación que causará nuevos traumatismos en la gestión judicial, con los posibles retrasos que ello genere.

Si bien los cambios normativos y de sistema procesal que impone la implementación del CGP es una situación previsible, no se advierte que el Consejo Superior de la Judicatura haya asumido algún plan o programa para hacer frente a las diferentes contingencias que dichos cambios procesales generen en la gestión y logística judicial.

Por tal motivo, y atendiendo las grandes deficiencias detectadas en el inventario de procesos judiciales ya activos en el sistema judicial, resulta inaplazable y de vital importancia el diseño, implementación y puesta en práctica de un nuevo mecanismo de inventario completo, integral, actual y veraz, a partir del cual se pueda estructurar una única base de datos de todos los procesos activos al día de hoy en el sistema judicial. Ello permitirá cuantificar la carga judicial total de la rama judicial, la especialidad de los casos, la naturaleza de la actuación judicial en trámite, la etapa procesal en que se encuentra, la calidad de los usuarios judiciales (internos o externos) involucrados en el mismo, así como otros valores o variables que permitirán establecer y recalcular nuevos índices de evacuación, de carga efectiva, de tiempos de evacuación, así como los niveles de represamiento en cada despacho.

De la misma manera y a efectos de tener un punto cero de inicio del nuevo trabajo estadístico que permita dimensionar la carga laboral de los despachos, los tiempos de evacuación y el

tamaño mismo del aparato judicial que se requiere para una adecuada prestación del servicio de justicia, debe igualmente diferenciarse, dentro de ese nuevo inventario, los procesos que iniciaron bajo el anterior régimen procedimental y los que lo hicieron a la luz del nuevo CGP, pues frente a cada uno de grupos se deberá establecer una programa de evacuación, con especial trato a aquellos procesos iniciados bajo el viejo régimen procesal.

En lo que respecta a los procesos sometidos al nuevo código procesal, si bien la medición en la eficiencia judicial para su tramitación debe responder a similares criterios de eficiencia, los indicadores deberán ajustarse en virtud de los nuevos tiempos judiciales que el CGP dispone para cada etapa procesal y que se avisoran como más breves.

De otra parte, y atendiendo a la necesidad de realizar un nuevo inventario, se advierte que hasta el momento no se tienen indicadores o un programa de atención integral al usuario judicial externo, por lo que se sugiere que el Consejo Superior de la Judicatura implemente esos nuevos indicadores de medición de la calidad de la atención judicial, los cuales deben involucrar en su diseño a los usuarios judiciales internos y externos. Para ello, se deberán programar diferentes procesos de seguimiento, control y mejoramiento de la atención, política que debe igualmente diseñarse para que sea reiterativa en el tiempo.

## 6. Bibliografía

Acuerdo No. PSAA15-10442 de 2015 (2015). “Por medio del cual se adoptan unas medidas de transición para el ingreso al Código General del Proceso y la oralidad”.

Acuerdo No. PSAA15-10443 de 2015 (2015). “Por el cual se modifican los Acuerdos No. PSAA13-10033 y PSAA13-10032, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el reparto de los asuntos civiles y de familia”, consultado el febrero 11 de 2016 en <http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/web/Gacetas/Consulta/Contenido/Default.aspx?ID=2017>

Acuerdo No. PSAA15-10444 de 2015 (2015). “Por el cual se reglamenta el protocolo de audiencias para el Código General del Proceso”, consultado el 11 de febrero de 2016: <http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/web/Gacetas/Consulta/Contenido/Default.aspx?ID=2017>

Acuerdo No. PSAA15-10445 de 2015 (2015). “Por el cual se define la estructura de los Centros de Servicios Judiciales de los juzgados civiles y de familia, se establecen los mecanismos de coordinación, seguimiento y control y se reglamentan sus funciones”, consultado el 11 de febrero de 2016:

<http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/web/Gacetas/Consulta/Contenido/Default.aspx?ID=2017>

Banco Mundial (2014). Informe de consultoría rendido a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Justicia denominado “Modelo de gestión y carga razonable de trabajo para la jurisdicción civil y de familia”.

Boillat, P., & Leyenberger, S. (2008). L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du conseil de l'Europe. *Revue française d'administration publique*, 125(1), 55-66.

Castro, M. F., & Guccio, C. (2014). Searching for the source of technical inefficiency in Italian judicial districts: an empirical investigation. *European Journal of Law and Economics*, 38(3), 369-391.

Commission Européenne Pour L'efficacité de la Justice (CEPEJ) (2010). Rapport: La réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe. Estrasburgo, septembre.

European Commission for the Efficiency of Justice CEPEJ (2014). "Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice". Consultado el 2 de febrero de 2015:

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf)

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2008). Guidelines on Judicial Statistics (GOJUST) adopted by the CEPEJ at its 12<sup>th</sup> plenary meeting. Estrasburgo, diciembre 10 y 11, 2008.

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2010). 2E 26 November 2010. Working group on the quality of justice (CEPEJ-GT-QUAL) - Report on conducting satisfaction surveys of court users in Council of Europe member states.

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) GT-QUAL (2013). 1E 15 March 2013. Working group on Quality of justice - Questionnaire for collecting information on the organisation and accessibility of Court premises.

Constitución Política de Colombia (2012). Bogotá D.C.: Legis Editores S.A.

Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) (2014). Informe de la justicia en Colombia.

DNP. Sinergia (2011). Programa: Acceso a la justicia. Director: Mario Fernando Córdoba Ordóñez.

DNP. Sinergia (2013). Programa: Justicia en línea, tecnología y sistemas de información. Director: Fernando Arévalo Carrascal.

DNP. Sinergia (2013). Programa: Componente normativo y legal para la descongestión judicial.  
Director: Ramiro Vargas Díaz.

Fernández, M., Cedano, I., Calderón, A., & Yáñez, A. (2013). Impacto en el usuario del servicio de impartición de justicia en el Estado de Nayarit. *de Cuerpos Académicos*, 121.

Gaboriau, S. CEPEJ (2006). *Le rôle des usagers dans le fonctionnement du système judiciaire. Les moyens d'associer les usagers à la gestion des tribunaux*. Consultado el 29 de enero de 2015:  
<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques/Citoyens/gaboriauF.pdf>

Galvis Lista, E. A., González Zabala, M. P., & Vera Salazar, P. H. (2011). Information technologies to bring closer citizens to justice services in Colombia: The case of the map of offer of justice services. *Ciencia e Ingeniería Neogranadina*, 21(2), 131-151.

Grönroos, C. (2001). The perceived service quality concept-a mistake? *Managing Service Quality: An International Journal*, 11(3), 150-152.

Hitt, M., Black, S y Porter L. (2006). *Administración*. México: Pearson Education.

International Consortium for Court Excellence (2013). Consultado el 15 de septiembre de 2015:  
<http://www.court-texcellence-com/Resources/-/media/Microsites/files/>

Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari, Consiglio Nazionale delle Ricerche (2003). *The Administration of Justice in Europe: Towards The Development of Quality Standards: research project coordinated by the Mission de recherché Droit et Justice with the contribution of the European Commission*.

La Rota M. E., Lalinde S., Santa S., Uprimny R. (2014). *Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. DeJusticia.

Lima Facio y Aguilar Astorga (2011). *La importancia del diagnóstico en las políticas públicas*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. Consultado en agosto de 2015: [www.eumed.net/rev/cccss/12/-](http://www.eumed.net/rev/cccss/12/)

Maan, B (2009). Past and future for management of courts. *International Journal For Court Administration*.

Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015 – 2019.

Palumbo, G., Giupponi, G., Nunziata, L., & Sanguinetti, J. S. M. (2013). *The Economics of Civil Justice*.

Rafal, M. PELC, Bureau de l’Ombudsman. *Quelles sont les attentes et les besoins des usagers de la justice: l’expérience de l’Ombudsman polonais*. Conferencia presentada en sesión de estudio del CEPEJ. Consultado el 29 de enero de 2015: <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques/Citoyens/PelcF.pdf>

Ramírez Torrado, M. L., Illera Santos, M. D. J., Llinás Solano, H., & Flórez, K. (2012). Perception of the figure conciliation in equity: as a way to administer justice in Barranquilla (Colombia). *Revista de Derecho*, (38), 172-195. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.

Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*. Versión traducida al español por María Dolores González. México: Fondo de Cultura Económica.

Rokes, B., & Núñez Herrejón, J. (2004). *Servicio al cliente*. México: Thomson.

Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (2014). Informe al Congreso de la República sobre el estado de la Administración de Justicia.

Sanabria, Tech, Rodas, Astudillo, Estrada (2014). *Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al*

*país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas?* Documentos de Trabajo No. 18. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.

Santos, L (2014). Modelos de gestión: hacia un nuevo derecho procesal organizacional, *Revista de Derecho Público*, 32. 5-32, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.

Schauffler, R. Y. (2007). Judicial accountability in the US State Courts Measuring court performance. *Utrecht L. Rev.*, 3, 112.

Vargas Vianco, J. E. (2005). Herramientas para el diseño de despachos judiciales. Consultado en septiembre de 2015: <http://www.cejamericas.org/>

Vigour, C. (2006). Justice: l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques. *Droit et société*, (2), 425-455.

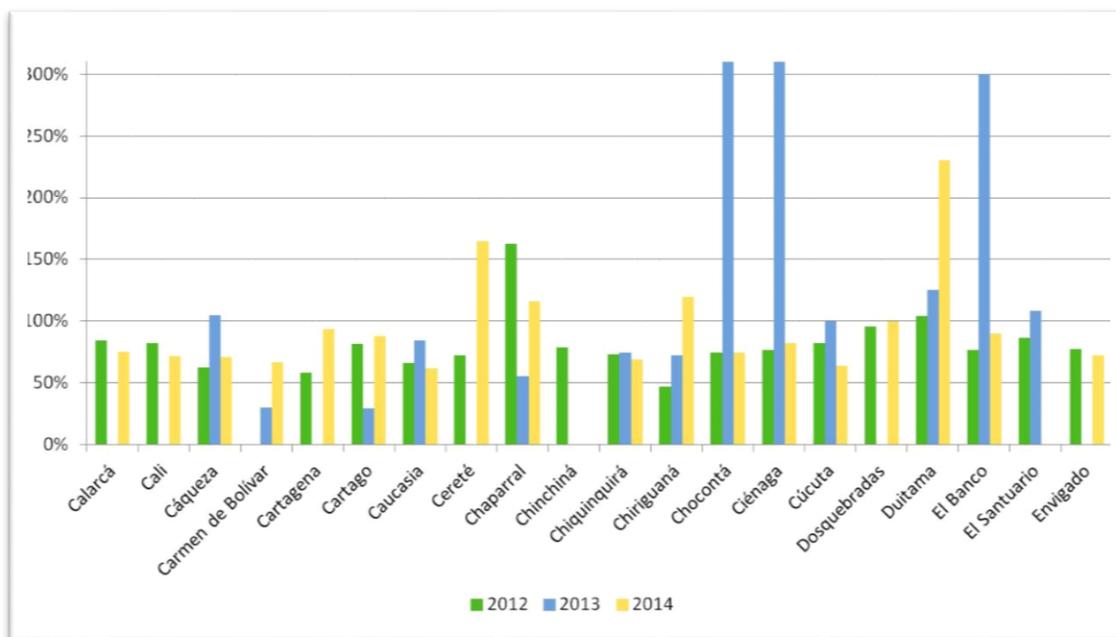
Washington, E. T, VanDeVeer, L. R. (2013), *Sustainable Court Governance: The critical role of strategic management*. Consultado el 29 de febrero de 2015 : [www.ncsc.org/executivesession](http://www.ncsc.org/executivesession). También disponible en: [http://www.hks.harvard.edu/criminaljustice/executive\\_sessions/statecourts](http://www.hks.harvard.edu/criminaljustice/executive_sessions/statecourts)

Yeung, L. L., & Azevedo, P. F. (2011). Measuring efficiency of Brazilian courts with data envelopment analysis (DEA). *IMA Journal of Management Mathematics*.

## 7. Anexos

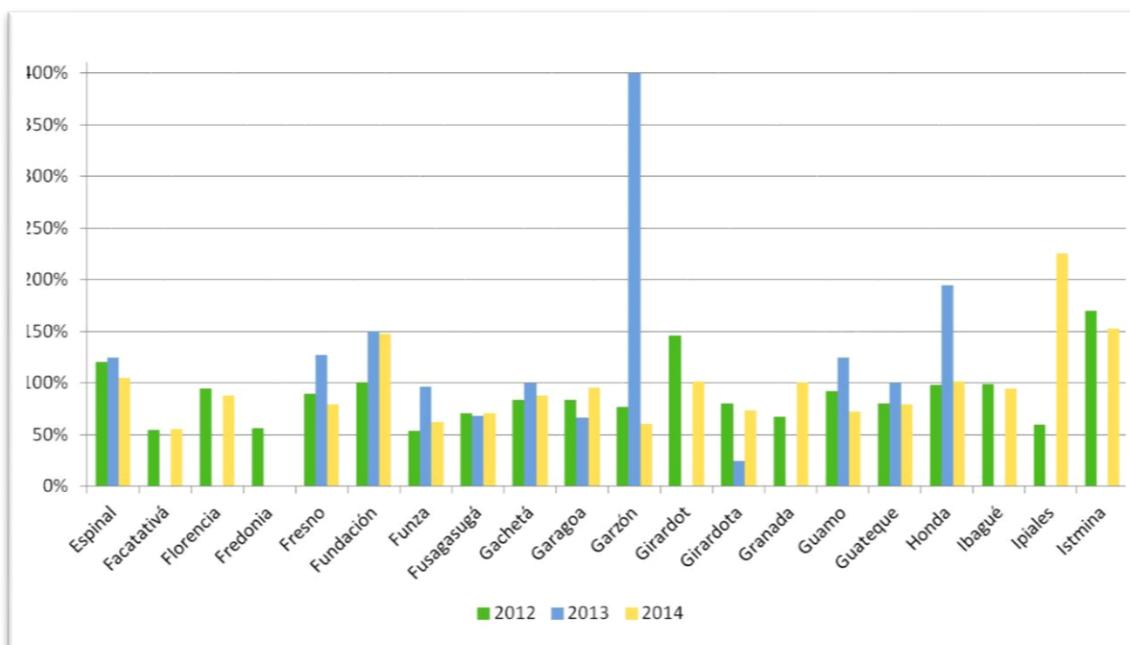
### Anexo 1. Eficiencia real juzgados de circuito para los años 2012 a 2014

Gráfica 6.1



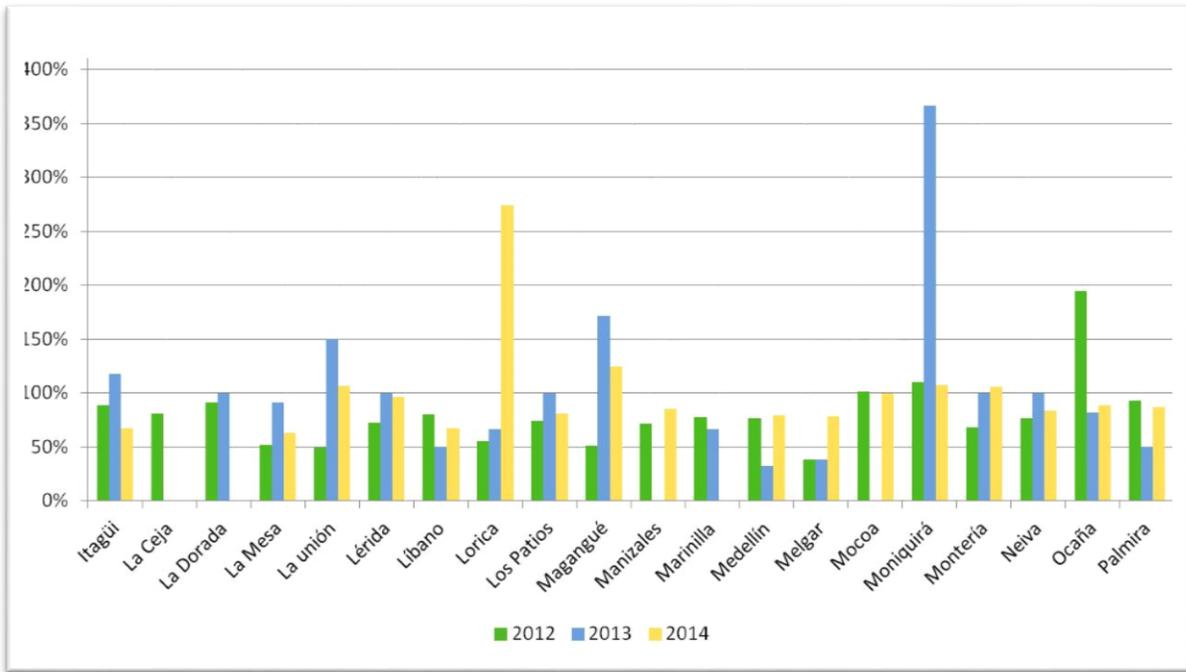
Fuente: bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

Gráfica 6.2



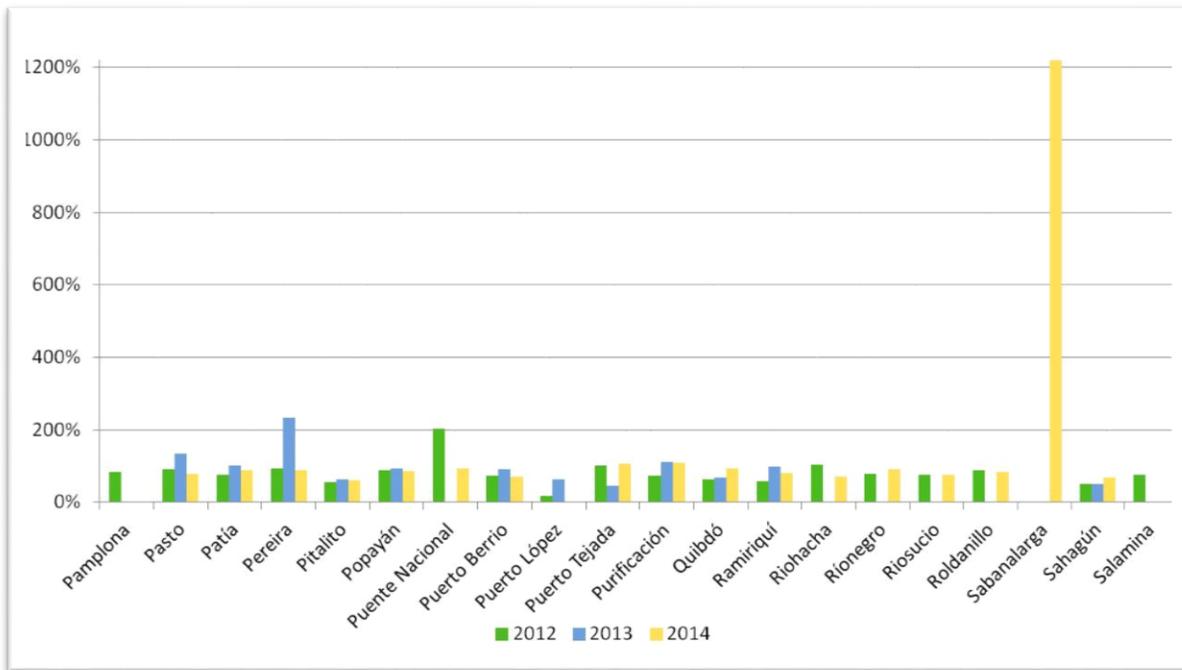
Fuente: bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

Gráfica 6.3



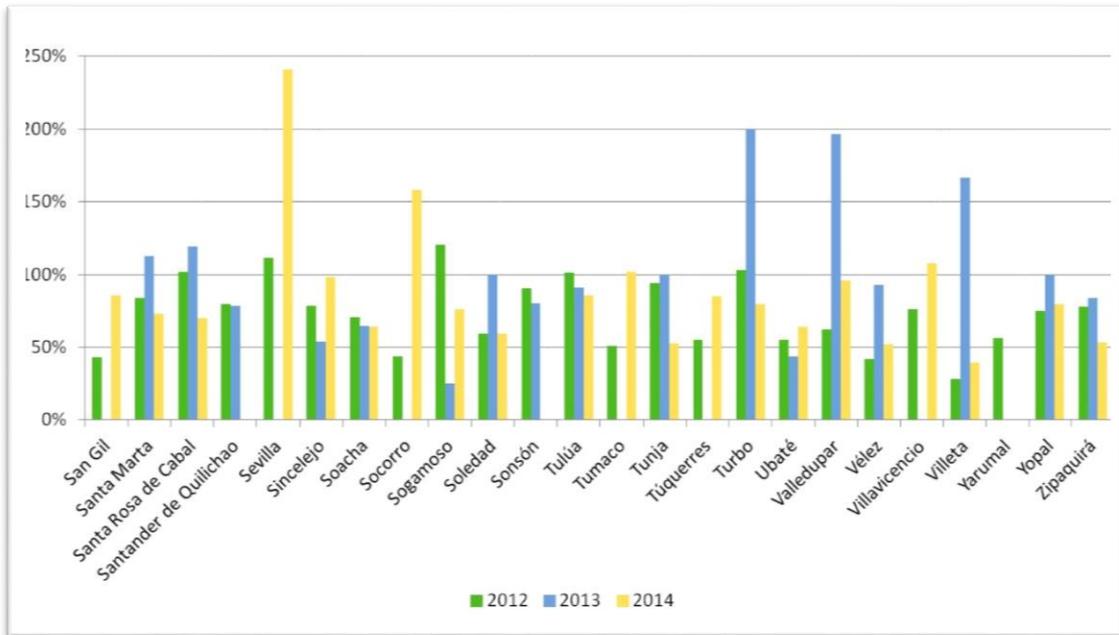
Fuente: bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

Gráfica 6.4



Fuente: bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

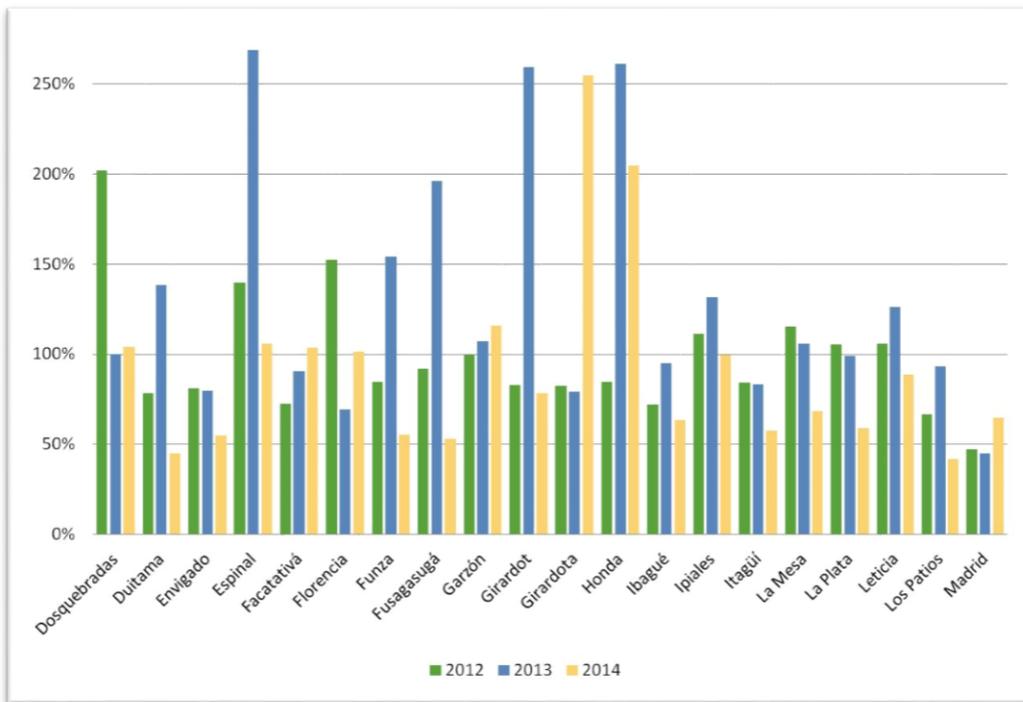
Gráfica 6.5



Fuente: bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

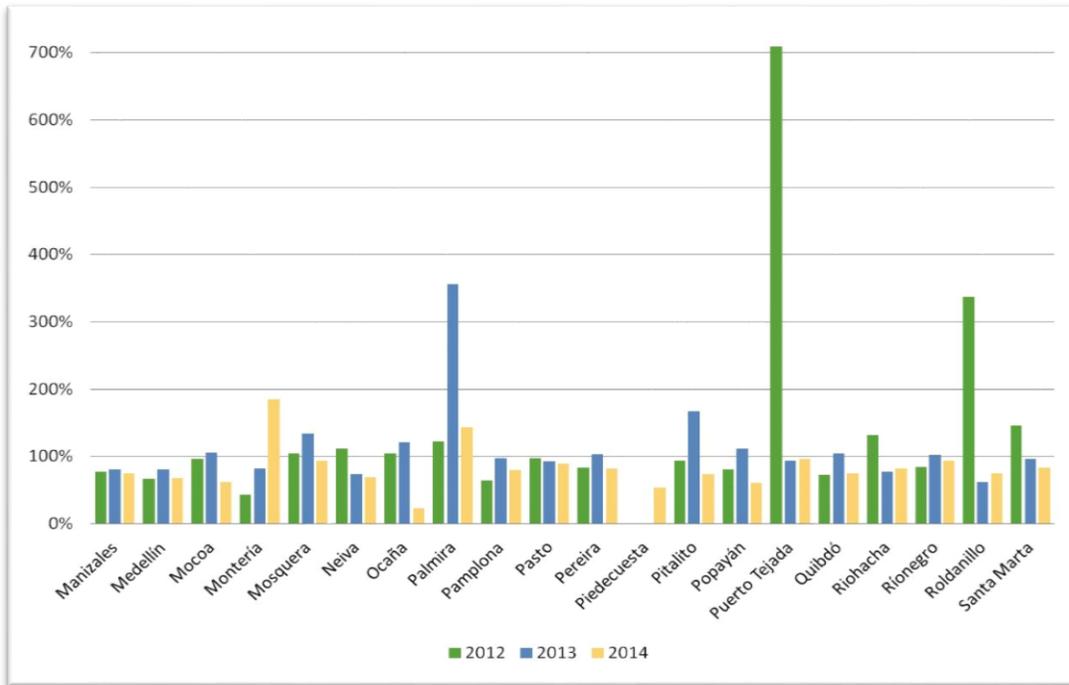
## Anexo 2. Eficiencia real juzgados municipales para los años 2012 a 2014

Gráfica 7.1



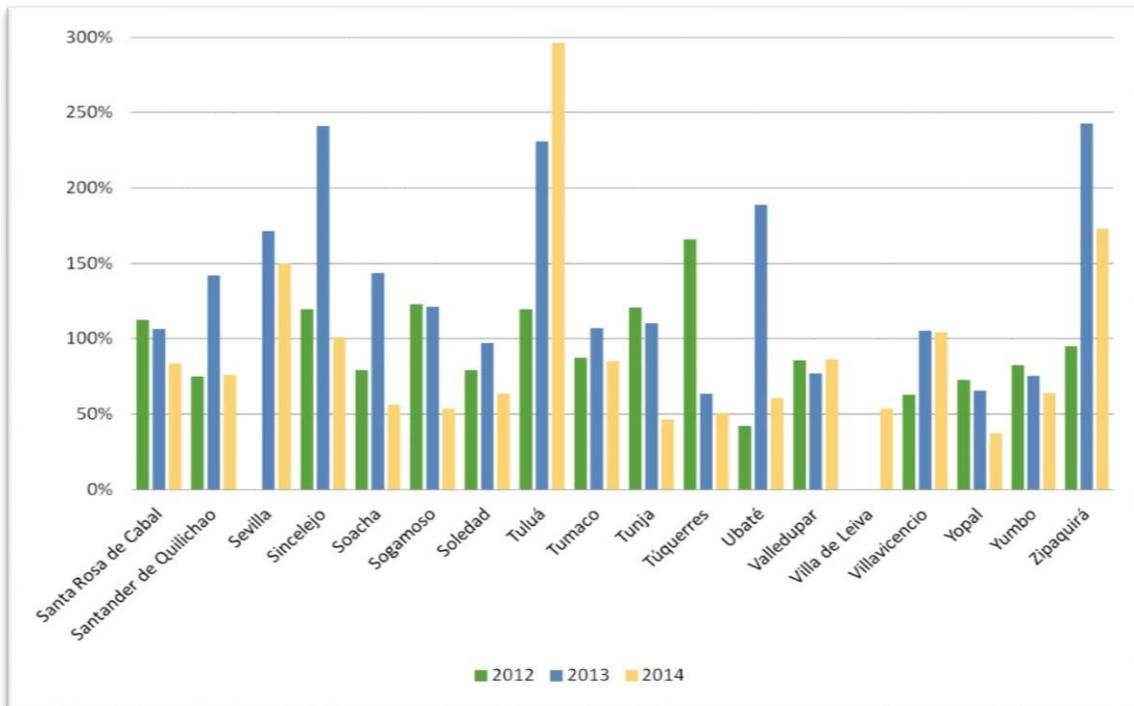
Fuente: bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

Gráfica 7.2



Fuente: bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

Gráfica 7.3



Fuente: bases de datos CSJ 2012-2014. Cálculos realizados por el autor, febrero de 2016

# PROGRAMAS ACADÉMICOS

[egob.uniandes.edu.co](http://egob.uniandes.edu.co)

## ► Pregrado en Gobierno y Asuntos Públicos

Preparar líderes para transformar lo público

- 🎓 Título otorgado: Profesional en Gobierno y Asuntos Públicos
- 📄 SNIES: 102920. Registro calificado: resolución No. 16710 del 28 de noviembre de 2013, por 7 años
- 📅 Duración: 4 años (135 créditos académicos, distribuidos en ocho semestres)
- 📍 Modalidad: presencial en Bogotá

## ► Maestría en Políticas Públicas

Herramientas para mejorar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas

- 🎓 Título otorgado: Magíster en Políticas Públicas
- 📄 SNIES: 90798. Registro calificado: resolución No. 2056 del 17 de febrero de 2015, por 7 años
- 📅 Duración: 2 años (42 créditos académicos, distribuidos en cuatro semestres)
- 📍 Modalidad: presencial en Bogotá

## ► Maestría en Salud Pública

Evidencia y enfoque global que generan cambios en la salud y en la calidad de vida de la población

- 🎓 Título otorgado: Magíster en Salud Pública
- 📄 SNIES: 91281. Registro calificado: resolución No. 3308 del 25 de abril de 2011, por 7 años
- 📅 Duración: 2 años (44 créditos académicos, distribuidos en cuatro semestres)
- 📍 Modalidad: presencial en Bogotá

Ofrecido en conjunto con la  
**Facultad de Medicina**

### Más Información



Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo - Universidad de los Andes  
Carrera 1 No. 19 - 27 - Bloque AU, tercer piso - Bogotá, Colombia  
Teléfono: 3394949 ext. 2073

📘 [fb.com/EGOBUniandes](https://fb.com/EGOBUniandes)  
🐦 [@EGOBUniandes](https://twitter.com/EGOBUniandes)

Documentos de trabajo EGOB es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

[egob.uniandes.edu.co](http://egob.uniandes.edu.co)

 [fb.com/EGOBuniandes](https://www.facebook.com/EGOBuniandes)     [@EGOBUniandes](https://twitter.com/EGOBUniandes)