



Costos y Eficiencia
de la rama **Judicial**
en **Colombia**
políticas de choque-operativo

Por Sergio Clavijo

Costos y Eficiencia de la rama Judicial en Colombia

políticas de choque-operativo

Por Sergio Clavijo



BOGOTÁ, OCTUBRE DE 2011

* Este estudio fue comisionado por el Consejo Directivo de Anif, bajo la presidencia del Dr. Luis Carlos Sarmiento Angulo. El equipo de investigadores estuvo dirigido por Sergio Clavijo, director de Anif, y allí participaron Alejandro Vera (subdirector), Nelson Vera y Jennifer Carvajal. Agradecemos la asistencia prestada por Felipe Avella (pasante en Anif) y los valiosos comentarios recibidos, sobre versiones preliminares, de Mauricio Cárdenas Mueller. Sin embargo, las opiniones aquí expresadas son exclusiva responsabilidad del equipo de Anif. Email: sclavijo@anif.com.co

ANIF

Asociación Nacional de Instituciones Financieras

Calle 70A N° 7-86

Bogotá D.C., Colombia

Copyright © 2011 ANIF

ISBN: 978-958-57042-0-6

Impresión y encuadernación: Impresione C

Diseño y diagramación: Luz Stella Sánchez

Edición: Ximena Fidalgo

Impreso y hecho en Colombia

*A los fundadores de Anif,
quienes asignaron al tema de
la justicia un lugar prioritario
en la agenda pública*

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	<u>11</u>
II. COSTO-EFICIENCIA DEL SECTOR JUSTICIA EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL	<u>21</u>
III. ANÁLISIS DEL SECTOR JUSTICIA EN COLOMBIA	<u>57</u>
1. Costos y asignación del gasto en justicia en Colombia	<u>59</u>
2. Eficiencia de la justicia en Colombia	<u>71</u>
3. Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) y eficiencia de la Fiscalía	<u>83</u>
IV. CONCLUSIONES	<u>89</u>
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	<u>99</u>
ANEXOS	<u>105</u>

RESUMEN

El presente estudio traza directrices en materia de descongestión judicial por la vía de identificar “cuellos de botella” y recomendar tratamientos de choque-operativo para Colombia. Para ello realizamos un estudio comparado internacional, con especial atención a los casos exitosos de Uruguay, Paraguay y Estados Unidos. Uruguay y Paraguay arrojan gastos por debajo de la media y ejecutorias por encima de la media (bajos procesos acumulados), mientras que Brasil figura con elevado gasto, abultada burocracia (pocos jueces) y exorbitante número de procesos acumulados. México, paradójicamente, muestra bajas asignaciones presupuestales y poca oferta-demanda por justicia, lo cual indica que seguramente sus ciudadanos han decidido aplicar la “justicia por su mano”.

Colombia aparece como un país de costo fiscal intermedio, pero con resultados bastante mediocres en materia de evacuación de procesos y aplicación de la justicia. ¿Qué hacer al respecto? Pensar simplemente en incrementar el presupuesto de la justicia no luce como la política más apropiada para Colombia, pues podríamos caer en el peligroso esquema burocrático de Brasil. En materia de agilizar los procesos en Colombia caben dos políticas a seguir: i) modernización de la justicia, asegurándonos de dotarla de infraestructura que le permita levantar y procesar los casos de forma eficiente (electrónica y con seguimiento en tiempo real); y ii) adoptar tratamientos de choque-operativos que permitan descongestionar rápidamente el aparato judicial.

Clasificación JEL: Derecho y Economía (K10); Sistemas Legales (K40); Presupuesto y Déficits (H60).

INTRODUCCIÓN



CAPÍTULO I



INTRODUCCIÓN

Dos décadas atrás, la Reforma Constitucional de 1991 sembró grandes esperanzas de progreso en Colombia, especialmente en lo relativo a: i) la profundización de la descentralización política y fiscal; ii) el mayor acceso a la seguridad social (sistemas solidarios de pensiones y salud); y iii) mejoras en materia de aplicación pronta de la justicia. Diversos estudios nos permiten concluir que, efectivamente, Colombia ha avanzado sustancialmente en lo relativo al sistema de descentralización político-fiscal y también en lo referente al régimen de seguridad social, aunque incurriendo en ambos casos en grandes sobrecostos fiscales que hoy presionan al Gobierno Central con un déficit de carácter estructural cercano al 4% del PIB (ver Clavijo, 1998; Steiner *et al.* 2008; y Clavijo *et al.* 2011).

Infortunadamente, no se puede concluir lo mismo en el campo de la Rama Judicial de Colombia. Parecería que este sector se

hubiera convertido en el receptor de buena parte de la problemática político-social del país, sin que hasta la fecha haya mostrado la eficiencia requerida para tornar en realidad el lema de “pronta-justicia”. El país continúa anhelando la aplicación eficiente de la justicia para superar los dramas sociales de los desplazados, las poblaciones afectadas por las masacres, el grave problema de corrupción que se ha entronizado en las contrataciones públicas, sean ellas relativas a infraestructura, a la prestación de los servicios de salud o la simple recolección de los tributos.

Infortunadamente, el arreglo institucional derivado de la Constitución de 1991 para el sector de la justicia ha resultado conflictivo (generando el llamado “choque de trenes”) y, además, poco eficaz a la hora de adelantar los procesos judiciales. Tras veinte años de uso del sistema acusatorio bajo el liderazgo de la Fiscalía, el país ha logrado enfrentar la amenaza de la delincuencia organizada (guerrilla, paramilitarismo y narcotráfico), pero es evidente que se tienen grandes lastres en materia de gerencia y sistemas operativos en toda la cadena de la Rama Judicial, especialmente en el área de la justicia ordinaria, la que más afecta al ciudadano del común.

Persiste, en paralelo, el drama que vive día a día el sector productivo, donde la carencia de un sistema judicial ordenado y eficaz le causa grandes sobrecostos. Más aun, en muchos ca-

sos la aplicación de la justicia se ve entorpecida por el uso de “tutelas” contra sentencias. Poco a poco han ido desapareciendo los principios más básicos de la “jurisprudencia” y la “práctica del común”. Como veremos, siguen pendientes de solución los consabidos tres millones de procesos, a pesar de algunos avances en la evacuación más rápida de procesos relativos al campo penal y de familia en años recientes (2008-2010).

La Rama Judicial ha disfrutado hasta la fecha de una doble condición. De una parte, el grueso de la población le reconoce a la Rama la “majestad” que ha mostrado a la hora de enfrentar los grandes temas de Estado, a nivel de las Altas Cortes (Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado). Pero, de otra parte, el ciudadano del común le reprocha a la Rama Judicial (en su conjunto), y con razón, su tardanza y falta de eficacia en el día-a-día; es una justicia que no le llega pronta al hombre común.

En efecto, la “majestad” de las Altas Cortes se dio, por ejemplo, en las consultas elevadas a la Corte Constitucional con ocasión de: a) el Referendo de 2003 (Ley 796 de 2003); b) la Reforma Constitucional sobre reelección inmediata (Acto Legislativo 2 de 2004); y c) la posibilidad de un tercer período presidencial consecutivo (Fallo C-141 de 2010). De igual forma, la Corte Suprema de Justicia ha mostrado su compromiso con la democra-

cia en procesos referidos a: i) la llamada “parapolítica” ejercida durante varios comicios electorales; ii) los actos relativos a la compra de votos al interior del Congreso; o iii) las investigaciones recientes sobre corrupción a nivel parlamentario o el hostigamiento a las propias cortes.

Sin embargo, la gerencia de la Rama Judicial ha fallado y no cuenta con la tecnocracia requerida para salir del atasco operativo en que se encuentra. Aquí las culpas son compartidas. De un lado, la abolición del Ministerio de Justicia en 2003 dejó sin contraparte gerencial al Ejecutivo y sólo en 2011 se ha venido a enmendar esta falla tan garrafal. De otra parte, la gerencia operativa a cargo del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) no ha sido eficaz en lograr: i) sistematización de los procesos; ii) uso extensivo de los sistemas de oralidad (adoptados en 2005); iii) aplicación más amplia de soluciones alternativas, tales como los “tribunales de arbitramento” (ahora también entrabados por cuenta del uso de la tutela) o los llamados “juzgados de descongestión” (aplicados sólo parcialmente a partir de 2004); y, en general, iv) sistemas de control operativo para detectar y solucionar los “cuellos de botella” de la Rama Judicial.

La Administración Santos ha venido discutiendo con las Altas Cortes y el público en general una serie de reformas institucionales y operativas al sector justicia. Tras cerca de un año de

trabajo, el gobierno radicó ante el Congreso el proyecto de Acto Legislativo No. 7 de agosto de 2011, el cual busca reformar la Rama Judicial a través de: a) organizar de mejor manera la toma de decisiones a nivel institucional de las Altas Cortes; b) lograr un uso más apropiado de la tutela, de tal manera que ésta no entorpezca los canales regulares y la aplicación de las instancias superiores ya existentes; y c) agilizar las etapas procedimentales para superar la grave congestión judicial. Se trata de un ambicioso proyecto de reformas estructurales a la concepción y operación de la Rama Judicial en Colombia, incluyendo modificaciones a 25 artículos de la Carta Política de 1991, lo cual no luce tarea fácil y, sin lugar a dudas, dicha propuesta estará sujeta a contrapropuestas y alternativas. De hecho, el propio Consejo de Estado radicó ante el Congreso su “contrapropuesta” de reforma a la justicia, bajo el Proyecto de Acto Legislativo No. 11 de agosto de 2011.

El presente estudio busca apoyar las directrices que se ha trazado el gobierno en materia de descongestión judicial por la vía de concentrarse en los cuellos de botella y recomendar tratamientos de choque-operativo. Este documento está organizado de la siguiente forma. En el segundo capítulo abordaremos un estudio comparado internacional con el fin de ilustrar cómo otros países han logrado descongestionar los juzgados (especialmente Uruguay y Paraguay, en América Latina, o en Estados Unidos,

recurriendo a tratamientos de “choque de eficiencia-operativa”). En el tercer capítulo nos centraremos en el caso de Colombia, donde ponemos de presente la estructura de costos del sector justicia. Como veremos, Colombia aparece como un país de costo fiscal intermedio, pero con resultados bastante mediocres en materia de evacuación de procesos y aplicación de la justicia. Por último, presentaremos conclusiones y recomendaciones tendientes a superar esta situación de lentitud y baja eficacia del sector justicia en Colombia, especialmente en el área de la “justicia ordinaria”, la cual comprende cerca del 90% de los procesos pendientes de solución.

El principal mensaje que se puede extraer de este estudio es que no necesariamente quienes gastan más son los que más progresan en eficiencia operativa de la justicia. En un extremo encontramos los casos favorables de Uruguay y Paraguay, con gastos por debajo de la media y ejecutorias por encima de la media (bajos procesos acumulados). En el extremo desfavorable aparece Brasil, con elevado gasto, abultada burocracia (pocos jueces) y exorbitante número de procesos acumulados. El caso de México es complicado de interpretar, pues muestra bajas asignaciones presupuestales (incluyendo allí las de la Procuraduría, que en dicho país hace las veces de Fiscalía) y poca oferta-demanda por justicia, lo cual seguramente refleja que muchos de sus ciudadanos han decidido aplicar la “justicia por su

mano”. Colombia, en cambio, se ubica en la gran mayoría de esos indicadores en un plano intermedio de gasto y de número de jueces-empleados, pero con muy mal desempeño en evacuación de procesos, al lado de Brasil.

¿Qué hacer al respecto? Pensar simplemente en incrementar el presupuesto de la justicia no luce como la política más apropiada para Colombia, pues podríamos caer en el peligroso esquema burocrático de Brasil. A este respecto caben dos políticas a seguir: i) modernización de la justicia, asegurándonos de dotarla de infraestructura que le permita levantar y procesar los casos de forma eficiente (electrónica y con seguimiento en tiempo real); y ii) adoptar tratamientos de choque-operativos que permitan descongestionar rápidamente el aparato judicial.

COSTO-EFICIENCIA DEL SECTOR JUSTICIA
EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL

CAPÍTULO II

COSTO-EFICIENCIA DEL SECTOR JUSTICIA EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL

En este capítulo pondremos en contexto internacional la relación de costos con la eficiencia del sector justicia. Es, sin lugar a dudas, una tarea doblemente compleja: i) analizar los costos implica, primero, definir la cobertura de la Rama Judicial a nivel de los países de referencia, la cual es cambiante en función de sus arreglos institucionales y geográficos; y ii) analizar eficiencia implica conocer los “insumos” (estructura de los procesos judiciales) y los “resultados” (celeridad de la evacuación y sus posibles “cuellos de botella”).

El enfoque ideal de este tipo de estudios sería uno microgerencial, pero ello resulta fuera de nuestro alcance cuando se trata de adelantar comparaciones internacionales. Por esta razón centraremos nuestro análisis en las grandes variables de gastos y presupuestos de la justicia, escalándolos por PIB y población para encontrar sus tamaños relativos. Posteriormente relaciona-

remos esas asignaciones presupuestales con sus resultados a nivel de evacuación de procesos, de una parte, y castigos, a través de tasas de encarcelamiento, de otra.

1. Costos de la justicia: una comparación internacional

Es obvio que no existe una plantilla de análisis general aplicable a la Rama Judicial en su conjunto a nivel internacional. Por ejemplo, en el caso de Colombia la Rama Judicial incluye cinco entidades centrales (Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional) y unas nueve entidades adscritas, incluyendo el Inpec y la Policía Nacional, entre otras. A nivel de América Latina, encontramos que Perú y Costa Rica contabilizaban unas ocho entidades, mientras que México, Paraguay y Uruguay siete entidades, y Chile sólo cinco (ver anexo 1). Dada esta heterogeneidad de entidades, optamos por focalizarnos en la estructura de gastos en justicia referidas exclusivamente a la Rama Judicial central, a la Fiscalía y al sistema carcelario (aún quedaría por resolver el problema de cómo contabilizar los gastos que hacen, por ejemplo, las unidades de policía en la Administración de Justicia en muchos casos de delitos menores, especialmente en los Estados Unidos).

Usando como criterio la relación gastos en justicia/PIB, en el cuadro 1 hemos agrupado una muestra de países (relevantes

Cuadro 1. Costos del sistema judicial (Vecindad 2008-2010, %)												
	Gasto Bajo			Gasto Medio			Gasto Alto					
	Uruguay	México	Chile	Perú	Argentina	Colombia	EE.UU.	Paraguay	C. Rica	Brasil	Promedio	
Gastos totales de la justicia (% del PIB)	0.43	0.45	0.48	0.52	0.68	0.86*	0.88	1.06	1.34	1.38	0.81	
Gastos de la rama judicial	0.31	0.28	0.30	0.28	0.43	0.36	0.35 **	0.59	1.01	1.12	0.50	
Gastos de la fiscalía	0.04	0.10	0.10	0.14	0.13	0.26		0.29	0.11	0.07	0.13	
Gastos carcelarios	0.07	0.07	0.08	0.09	0.12	0.17	0.53	0.18	0.23	0.19	0.17	
	México			Chile			Brasil	Perú	EE.UU.	Colombia	Arg.	Promedio
Gastos totales de la justicia (% presupuesto)	1.85			2.43			2.53	2.70	3.10	3.30 *	3.98	2.84
Gastos de la rama judicial	1.17			1.49			2.08	1.49	1.24 **	1.40	2.53	1.63
Gastos de la fiscalía	0.42			0.52			0.12	0.76		1.00	0.77	0.60
Gastos carcelarios	0.27			0.41			0.33	0.45	1.86	0.70	0.68	0.67

* Incluye Ministerio de Justicia
** Incluye Fiscalía
Fuente: cálculos Anif con base en Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, Bureau of Justice Statistics, e International Centre for Prison Studies e instituciones nacionales de estadística judicial.

para Colombia) en niveles de gasto alto, medio o bajo. En el grupo de gasto alto en justicia aparecen Costa Rica con el 1.34% y Brasil (1.38% del PIB). En el rango medio figura Colombia con el 0.86% del PIB (dato de 2011), en compañía de Argentina (0.68%), Estados Unidos (0.88%) y Paraguay (1.06%). Los países que menos asignan recursos a la justicia dentro de esta muestra son Perú (0.52%), Chile (0.48%), México (0.45% del PIB) y Uruguay (0.43%). El valor promedio de gasto en justicia de esta muestra es de 0.81% del PIB, donde Colombia está ligeramente arriba de esa media (con un 0.86%).

Al interior de los gastos totales en justicia, los de la Rama Judicial (central) representan la mayor porción, aunque con cierta variabilidad entre países. En Colombia, dichos gastos representan el 41% del total asignado a ese sector (un 0.36% del PIB de 2011). Las participaciones de los otros países se ven elevadas respecto a las de Colombia: Perú (53.8%), Paraguay (55.7%), Chile (62.5%), México (63.1%) y Argentina (63.2%). Más aun, en Uruguay (72.1%), Costa Rica (75%) y Brasil (81.1%) son muy superiores.

Con relación a los gastos de la Fiscalía, éstos representan en Colombia un 30% de ese total (0.26% del PIB en 2011), siendo superados sólo por Paraguay (0.29% del PIB). En cambio, en México (donde la Procuraduría es equivalente a la Fisca-

lía), Uruguay y Brasil las porciones asignadas a la Fiscalía son menores (0.1% del PIB). Obviamente, existen muchos factores que explican estas discrepancias, incluyendo el tipo de delitos y amenazas que enfrenta cada sociedad. No deja de sorprender que países con amenazas similares a las de Colombia, como podrían ser las de México y Brasil (narcotráfico y delincuencia común extendida), arrojen niveles de gasto relativamente bajos en lo referente a la Fiscalía.

Por último, con relación a asignaciones carcelarias, aparecen en el rango alto de gasto Costa Rica (0.23% del PIB) y Estados Unidos (0.53%). En el plano intermedio figuran Paraguay y Brasil (0.2% del PIB), al lado de Colombia (0.17%) y Argentina (0.12%), mientras que en el rango de bajos gastos en este frente figuran México (0.07%), Uruguay (0.07%), Chile (0.08%) y Perú (0.09%). Dado el elevado conflicto social que enfrenta México, sorprende nuevamente su baja asignación al tema carcelario.

La media de América Latina en asignaciones carcelarias (0.17% del PIB) parece reflejar el *dictum* de “crímenes sin castigo” cuando se le compara con la media de asignaciones en este frente en los países de la Zona euro (cerca al 0.25% del PIB), a sabiendas de que el grado de conflicto y violencia es mucho menor allá.

En efecto, la tasa de homicidios en Colombia continúa siendo elevada (34 por cada 100.000 habitantes), lo cual no se compagina con las bajas asignaciones en materia de gasto carcelario. En Reino Unido la tasa de homicidios es baja (1.2), aunque supera ligeramente la de España (0.9). Aun así, el Reino Unido gastó un 0.29% del PIB en cárceles durante el año 2009. En Alemania se asignó a cárceles el 0.28% del PIB y aun en España un 0.27% del PIB; la excepción parece ser Francia con sólo un 0.13% del PIB, pero con una tasa de homicidios equivalente a la de Reino Unido (1.4). En Estados Unidos dicha tasa de homicidios bordea niveles de 6, con una clara tendencia en descenso respecto de los niveles de 20 observados en décadas pasadas, pero allí se continúa asignando un 0.53% del PIB, la cifra más elevada de esta muestra.

Asignaciones presupuestales al sector justicia

Otra forma de sopesar el gasto en justicia es midiéndolo en términos de asignaciones presupuestales de cada país. En el caso de Colombia, estas asignaciones representaron un 3.3% del presupuesto de 2011. Argentina muestra una cifra similar, ubicándose ambos en la parte alta de dichas asignaciones. Mientras que la Rama Judicial en Argentina gasta el 2.5% de dicho presupuesto, en Colombia esa porción es menor (1.4%), dado que los gastos de la Fiscalía en Colombia representan una proporción mayor (1% vs. 0.8% en Argentina).

A nivel presupuestal, los gastos en justicia de Brasil, Perú y Chile se ubican en un terreno intermedio (2.4%-2.7% del total del presupuesto). La desagregación muestra un promedio de cerca de un 1.63% para la Rama Judicial y un 0.6% para la Fiscalía. En Estados Unidos la asignación presupuestal a la justicia asciende al 3.1% del presupuesto (incluyendo allí la Fiscalía), aún así ubicándose en el grupo de gasto medio.

Ahora cabe preguntarse: ¿Qué “contratan” los países con estas asignaciones presupuestales en materia de Justicia? ¿Gastan más en empleados que en equipos? Y ¿qué clase de empleados, más administrativos o más jueces?

Las cifras que hemos recopilado indican que Estados Unidos (US\$96.300), Chile (US\$82.749) y México (US\$61.371) asignan los mayores pagos por trabajador/año contratado en el sector justicia. Colombia se ubica en una posición intermedia (US\$39.000), mientras que Perú (US\$17.400) está en la parte baja de asignaciones por empleado.

Ahora bien, estas cifras absolutas tienen que ver con la diferencia en PIB per cápita. Nótese que al escalar esas asignaciones según el PIB per cápita de cada país (ver cuadro 2), encontramos que es en Costa Rica (8.8 veces), Brasil (8.2), Chile (8.1) y Colombia (7.4) donde más se multiplica el ingreso per cápita a

Cuadro 2. Eficiencia del sistema judicial: análisis de gasto por empleado de la justicia (Vecindad 2008-2010)

	Eficiencia Baja				Eficiencia Media				Eficiencia Alta		Promedio
	C. Rica	Brasil	Chile	Colombia	México	Paraguay	Argentina	Perú	Uruguay	EE.UU.	
(1) Gastos totales (\$US)/ empleados totales	57.830	71.262	82.749	38.868	61.371 *	13.899	35.484	17.439	27.897	96.301	50.510
(2) PIB/per cápita	6.582	8.729	10.194	5.277	10.270	2.747	8.253	4.427	9.351	47.155	11.299
Relación (1)/(2)	8.8	8.2	8.1	7.4	6.0	5.1	4.3	3.9	3.0	2.0	5.7

* Corresponde a gastos y empleados de la rama judicial.
Fuente: cálculos Anif con base en Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, Bureau of Justice Statistics, International Centre for Prison Studies e instituciones nacionales de estadística judicial.

la hora de remunerar a los trabajadores del área de justicia. Esto quiere decir que las mejores asignaciones salariales por trabajador, relativo a su PIB per cápita, figuran en estos países (Costa Rica, Brasil, Chile y Colombia). En cambio, en Estados Unidos y en Uruguay la remuneración media (implícita) por trabajador tan sólo multiplica su PIB per cápita en 2-3 veces, mientras que en estos otros países lo hace a niveles de 7 y 8 veces.

2. Algunos indicadores de eficiencia internacional en justicia

Para hacer comparaciones internacionales, inicialmente usaremos indicadores agregados, dada la dificultad de llegar al nivel microgerencial: i) jueces y empleados del sector justicia (por cada 100.000 habitantes); ii) niveles de gasto por empleado; y iii) variables “resultado” tales como procesos pendientes y tasas de encarcelamiento.

El número de jueces por país varía bastante a nivel internacional. Por ejemplo, mientras que Costa Rica llegaba a 22 en el año 2008 (ver cuadro 3), Colombia se ubicaba en un punto intermedio con 10 jueces por cada 100.000 habitantes, en la media de la muestra. También se encontraban cerca de la media Estados Unidos (11) y Brasil (9). Por debajo de la media estaban Chile (7), México (3) y Argentina (2).

Cuadro 3. Eficiencia del sistema judicial
(Vecindad 2008-2010)

Eficiencia Baja				Eficiencia Media				Eficiencia Alta			
	Argentina	México	Chile	Perú	Brasil	Colombia	EE.UU.	Uruguay	Paraguay	C. Rica	Promedio
N° de jueces/100.000 habitantes	2.4	3.4	6.5	8.3	8.7	10.3	11.0	14.2	15.0	21.9	10.2
Número de jueces	915	3.584	1.103	1.762	16.804	4.616	31.986	469	943	917	
	Argentina	México	Chile	Perú	Colombia	Uruguay	C. Rica	Paraguay	EE.UU.	Brasil	Promedio
Empleados totales de la justicia/100.000 hab.	53	54	54	76	99	115	127	152	168.5*	180	107
Empleados totales de la Justicia	20.609	57.081	9.007	22.054	44.323	3.845	5.719	9.502	508.985*	347.458	
Empleados de la Rama Jud.	18.298	44.775	7.231	16.331	23.501	3.424	4.865	6.716		338.767	
Empleados de la Fiscalía	2.311	12.306	1.776	5.723	20.822	421	854	2.786		8.691	

*incluye fiscalía.

Fuente: cálculos Anif con base en Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, Bureau of Justice Statistics, International Centre for Prison Studies e instituciones nacionales de estadística judicial.

Ahora bien, es posible que un país tenga un número “adecuado” de jueces, pero muestre deficiencia en su parte de soporte operativo. Averiguar esto en detalle requeriría conocer el apoyo “logístico” (computadores y seguimiento en línea de los procesos), para saber si esos trabajadores tienen elevada o baja productividad.

Una primera aproximación es medir directamente la relación de empleados judiciales/habitantes. México (54), Chile (54) y Argentina (53) mostraban el menor número de empleados en la Rama Judicial por 100.000 habitantes en el año 2008. Interpretar estas cifras no es fácil, pues ello puede reflejar una elevada productividad (probablemente el caso de Chile) o simplemente el olvido en que se tiene el sector justicia (probablemente el caso de México). Colombia, como en casi todos los indicadores, se ubicaba en el rango medio con 99 empleados por 100.000 habitantes. Perú (76 empleados por 100.000 habitantes), Uruguay (115) y Costa Rica (127) muestran valores similares a los de Colombia.

Sorprendentemente, Estados Unidos figura con un elevado número de 169 empleados en el sector justicia por cada 100.000 habitantes (bien por encima del promedio de 107). Es sabido que casi dos terceras partes pertenecen a la Fiscalía de ese país, la cual tiene una alta reputación de eficiencia y muestra elevada sis-

tematización de sus operaciones, y sólo una tercera parte figura en cabeza de la Rama Judicial. En Colombia esa repartición figura casi el 50% en Fiscalía y el 50% en Rama Judicial (sobre su eficiencia ya hablaremos con mayor detalle más adelante).

Cúmulo de procesos pendientes de evacuación

Una forma (implícita) de medir la eficiencia de esos jueces y empleados de la rama es ver el cúmulo de procesos que están pendientes de evacuación por parte del sistema judicial. Con cifras en la vecindad de 2008-2010, México (127), Estados Unidos (686) y Paraguay (1.121) figuraban con el menor número de procesos pendientes de evacuación por cada 100.000 habitantes. Nuevamente, interpretar estas cifras es complejo, pues pueden estar reflejando una baja oferta en la calidad de la justicia y, por lo tanto, una baja demanda por ella, como seguramente es el caso de México. Sin embargo, sabemos que en los casos de Estados Unidos y Paraguay se adoptaron importantes tratamientos de choque-eficiencia durante 2006-2011, lo cual explica el menor represamiento de procesos en términos relativos.

Según esta métrica, Colombia se ubica en el umbral de “eficiencia” media-baja al tener pendientes de evacuación unos 2.9 millones de procesos (cifra de 2010), o sea, 6.337 por cada 100.000 habitantes. Nótese que esta cifra habría sido de 6.226

en el año 2000, luego poco se ha progresado en este frente de evacuación de procesos en Colombia durante la última década. El peor récord lo mostraba Brasil al registrar una cifra de 30.600 procesos pendientes de evacuación por cada 100.000 habitantes, frente a una media de 3.000, ver cuadro 4.

Estos resultados de “eficiencia” en la evacuación obviamente dependen del tipo de procesos (demanda y oferta de justicia) y de la estructura legal-procedimental de cada país. Por ejemplo, la mayoría de los procesos que entran al sistema de justicia de Estados Unidos es de carácter penal (44%) o civil (40%). En

Cuadro 4. Eficiencia del sistema judicial: análisis de procesos (Vecindad 2008-2010)

	Eficiencia Alta			Eficiencia Media			Eficiencia Baja	
	México	EE.UU.	Paraguay	Argentina	Perú	Colombia	Brasil	Promedio
Procesos por 100.000 habitantes (2008)	127	686	1.121	3.807	5.865	6.337	30.616	2.991*
Procesos por 100.000 habitantes (2000)		735				6.226		
Acumulación de procesos (2008)	135.171	2.069.087	69.925	1.518.364	1.691.280	2.893.583	59.166.724	1.396.235*
Acumulación de procesos (2000)	1.999.435	2.217.159				2.508.040		

* Promedio sin los procesos de Brasil. Al incluir Brasil el promedio sube a 9.6 millones de procesos (6.937 por cada 100.000 habs.).

Fuente: cálculos Anif con base en Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, Bureau of Justice Statistics, International Centre for Prison Studies e instituciones nacionales de estadística judicial.

cambio en Colombia los procesos penales representan un 24% y los civiles un 31%, dándole menor ponderación a los temas de familia y menores (5% vs. 15% en Estados Unidos), pero mayor al tema laboral (9%).

Relación tasa de homicidios y tasa de encarcelamientos

Otra forma de medir “eficiencia” (implícita) es comparar la tasa de homicidios (por cada 100.000 habitantes) con la tasa de encarcelamientos. Un componente importante de la eficacia de la justicia radica en su poder “disuasivo”, uno de cuyos elementos tiene que ver con la posibilidad de “castigar”, especialmente en un ambiente de elevada criminalidad.

Estados Unidos muestra una tasa de homicidios cercana a 6 por cada 100.000 habitantes, pero tiene una elevada tasa de encarcelamientos a razón de 500 presos por cada 100.000 (cifra de 2008), ver cuadro 5. Obviamente no todos los encarcelados tienen que ver con homicidios, pero existe una alta correlación entre homicidios y faltas graves que merecen cárcel (incluyendo el polémico caso del narcotráfico que induce violencia). La tendencia en Estados Unidos, durante las dos últimas décadas, ha sido la de reducir la tasa de homicidios (de niveles cercanos a 20). Nótese cómo ello ha ido de la mano con el incremento en la tasa de encarcelamientos, ahora a niveles de 500.

Cuadro 5. Eficiencia del sistema judicial: análisis de tasa de homicidio y encarcelamiento (2008)									
	Eficiencia Baja			Eficiencia Media			Eficiencia Alta		
	Colombia	Brasil	México	Paraguay	Perú	C. Rica	Chile	Uruguay	Argentina EE.UU.
Tasa de homicidio	34.4	25.2	18.0	12.2	10.9	10.6	8.1	5.8	5.6
Tasa de encarcelamiento	170	253	200	97	157	228	304	261	151
Número de presos	81.059	496.251	222.330	6.146	46.666	10.471	52.168	8.749	60.611
									1.615.354

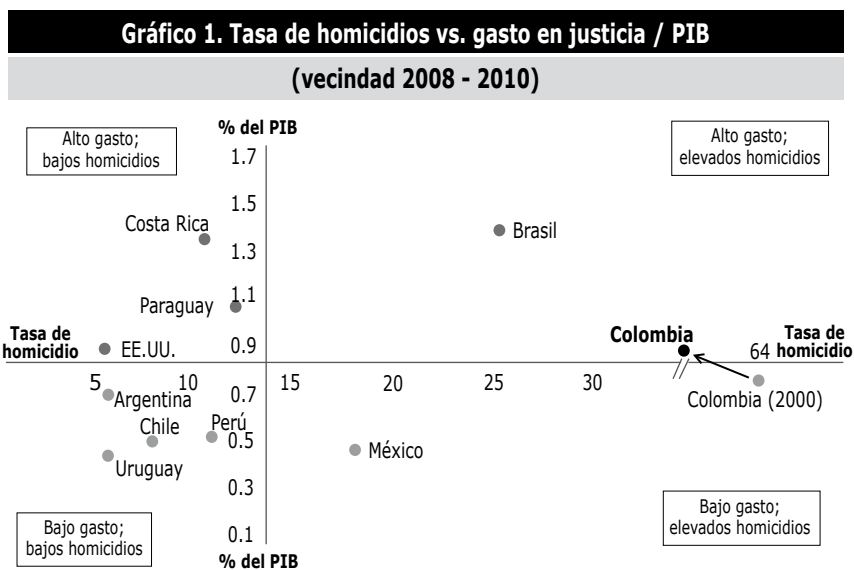
Fuente: cálculos Anif con base en Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, Bureau of Justice Statistics, International Centre for Prison Studies e Instituciones nacionales de estadística judicial.

Uruguay y Chile presentan desempeños parecidos al de Estados Unidos: tasas de homicidios relativamente bajas (6 a 8 por cada 100.000 habitantes) y también elevadas tasas de encarcelamientos (cercanas a 300 presos por cada 100.000 habitantes).

Colombia arroja un desempeño mediocre en este frente, pues tiene la tasa de homicidios más alta de la muestra (34 vs. 14 valor medio de la muestra), pero también una tasa de encarcelamientos muy baja (170 vs. 230 de la muestra). Nótese que estos resultados son aún más preocupantes si tenemos en cuenta que Chile y Uruguay logran esa alta eficiencia asignando tan sólo el 0.1% del PIB a su sistema carcelario, mientras que Colombia casi que duplica esa asignación (0.17% del PIB). Ya hemos comentado atrás el gran contraste que todo esto arroja cuando nos comparamos con la Zona euro, donde se observan bajas tasas de homicidios, bajas tasas de encarcelamientos, pero inclusive mayores asignaciones presupuestales a nivel carcelario.

Una forma de medir la relación costo-eficiencia en el área de la justicia-carcelaria es relacionando (por cuadrantes) esa tasa de homicidios con la asignación de gasto (según PIB). El gráfico 1 ilustra cómo Colombia (34), Brasil (25) y México (18) se ubican por encima del promedio de homicidios (13.7 por cada 100,000 habitantes). Además, Colombia y Brasil se ubican en el cuadrante de asignaciones de gasto por encima de la media, lo cual de-

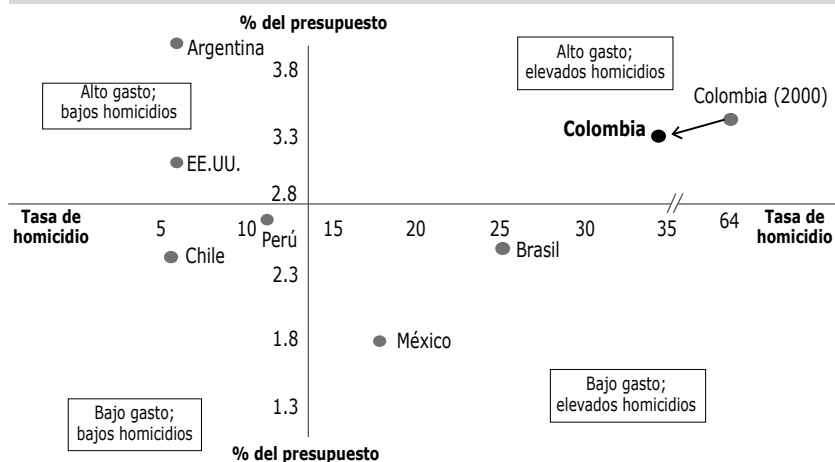
nota una elevada ineficiencia. Argentina, Chile, Perú y Uruguay se ubican en el área de pocos homicidios y poca asignación de gasto, mientras que Estados Unidos, Costa Rica y Paraguay muestran alto gasto y pocos homicidios (en términos relativos) a los de Colombia y Brasil. En términos históricos, vale la pena anotar que Colombia ha logrado reducir su tasa de homicidios de 64 a 34 durante la última década, con la misma asignación con relación al PIB, mientras que en Estados Unidos no se ha visto mayor progreso, figurando con la misma tasa cercana a 6, también durante la última década.



Fuente: cálculos Anif con base en Banco Mundial, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, MHCP y Ministerio de Defensa.

Comparando la tasa de homicidios con los gastos respecto al presupuesto público de cada país (gráfico 2), Colombia y México no muestran mayores cambios, pues se sitúan en los mismos cuadrantes cuando se compara con los gastos como porcentaje del PIB. Estados Unidos permanece en el cuadrante de alto gasto y bajos homicidios, con una asignación de 3% del presupuesto en justicia y una tasa de homicidios cercana a 6. Argentina sube al cuadrante de alto gasto y pocos homicidios. Mientras tanto, Brasil desciende al cuadrante de bajo gasto y elevados homicidios en esta comparación.

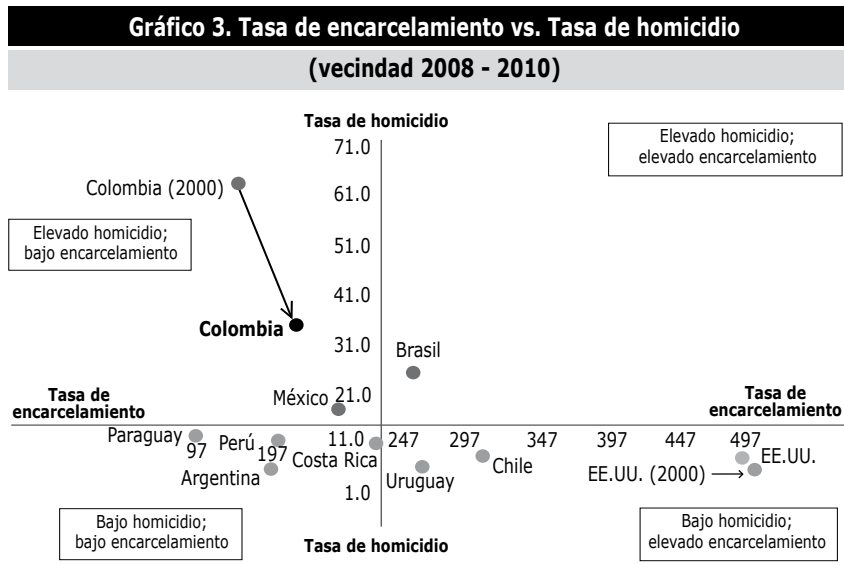
**Gráfico 2. Tasa de homicidios vs. gasto en justicia / Presupuesto total
(vecindad 2008 - 2010)**



Fuente: cálculos Anif con base en Banco Mundial, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, MHCP y Ministerio de Defensa.

Por último, resulta interesante cruzar los datos de la tasa de homicidios con la tasa de encarcelamientos, en línea con lo comentado anteriormente. El gráfico 3 ilustra cómo Colombia y México se sitúan en el cuadrante que corresponde a una tasa de homicidios por encima del promedio (14) y una tasa de encarcelamientos por debajo del promedio (232). Esta relación de altos homicidios pero pocos encarcelamientos denota alta ineficiencia en el área de la justicia-carcelaria.

Al contrario, sólo hay dos países, Chile y Estados Unidos, que cuentan con la relación más eficiente entre la tasa de homicidios



Fuente: cálculos Anif con base en Banco Mundial, United Nations Office on Drugs and Crime, MHCP y Ministerio de Defensa.

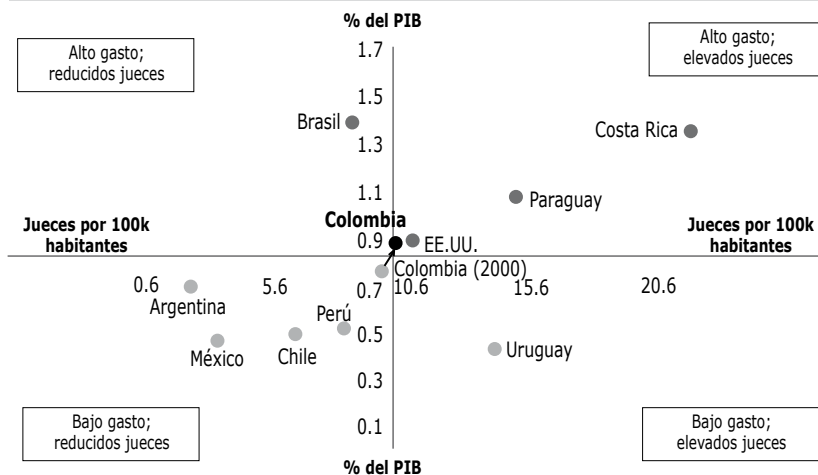
y la de encarcelamientos. Es decir, Chile cuenta con 8 homicidios por cada 100.000 habitantes, mientras que tiene una tasa de encarcelamientos equivalente a 304. Las cifras de Estados Unidos son aún más favorables, pues la tasa de homicidio es baja (5.6), mientras que la tasa de encarcelamientos es elevada (503).

Análisis costo-eficiencia internacional

Lo dicho anteriormente en materia de gastos en justicia relativo al PIB o al presupuesto, de una parte, y en materia de eficiencia medida por empleados y procesos pendientes, de otra parte, nos permite realizar un balance sobre costo-eficiencia a nivel internacional. El gráfico 4 ilustra simultáneamente cuadrantes de gasto en justicia (porcentaje del PIB) y jueces por cada 100.000 habitantes. Allí se observa que Uruguay es el único país que aparece en el cuadrante de alta eficiencia (mayor número de jueces con menor proporción de gasto). Colombia se sitúa cerca de los ejes centrales al registrar un número de jueces (10), en línea con el promedio (10) y un gasto superando ligeramente la media de gasto (0.86% vs. 0.81% promedio).

En cambio, Costa Rica y Paraguay aparecen más altos en el cuadrante de elevado gasto y alto número de jueces. Nótese cómo Colombia siguió elevando su gasto en jueces durante el período 2000-2008, con costos marginales cada vez más eleva-

Gráfico 4. Análisis costo-eficiencia en la justicia
Gasto en justicia/PIB vs. Número de jueces por cada 100.000 habitantes
(vecindad 2008 - 2010)

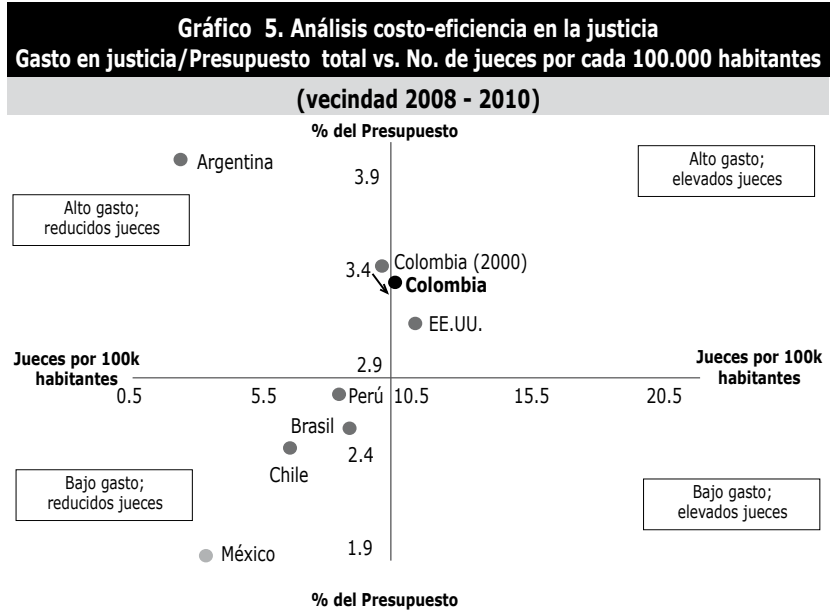


Fuente: cálculos Anif con base en Banco Mundial, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, MHCP y Ministerio de Defensa.

dos por juez contratado. En el plano de poco gasto y pocos jueces figuran Argentina, Chile, México y Perú. Brasil es el único en el plano de bajísima “eficiencia”, con alto gasto y pocos jueces.

Cuando se realiza este mismo ejercicio midiendo gasto en justicia por la vía presupuestal (gráfico 5) se encuentran cambios interesantes. Estados Unidos pasa del plano de gasto medio y número medio de jueces, al plano de asignación presupuestal relativamente alta, no muy distante de Colombia.

Colombia se mantiene en el mismo plano de “relativa eficiencia”, pero nótese que ahora nos alejamos de los ejes centrales, mostrando un “encarecimiento” presupuestal para el número de jueces contratados. En términos históricos, Colombia figura con una reducción ligera en su participación presupuestal en justicia durante 2000-2010. Ya hemos explicado cómo en ambos casos el gasto en justicia con relación al PIB se ha incrementado. Argentina también sufre un cambio importante al leer su gasto por la vía presupuestal, pues pasa del plano de pocos jueces y bajo gasto (según PIB) al plano elevado de gasto (según presu-

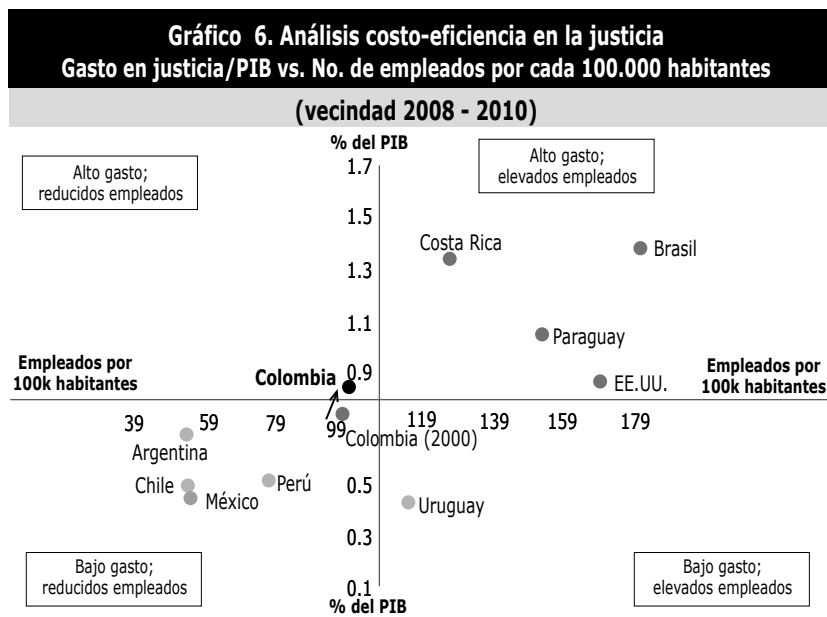


Fuente: cálculos Anif con base en Banco Mundial, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, MHCP y Ministerio de Defensa.

puesto), mientras que en el caso del Brasil ocurre lo contrario (pasa del plano muy ineficiente medido por PIB al de bajo gasto relativo medido por vía presupuestal).

Si ahora relacionamos gasto en justicia/PIB con el número total de empleados (no simplemente jueces) por cada 100.000 habitantes, vemos que Colombia se mantiene en el plano de “relativa eficiencia” (cerca del eje central) al asignar alto gasto y contratar un número de empleados ligeramente menor al promedio (107, ver gráfico 6). Uruguay continúa mostrando la mayor eficiencia (medida contra jueces o número total de empleados), mientras que Brasil ahora pasa al plano de relativa eficiencia (aparente) al lograr contratar un mayor número de empleados (más no jueces).

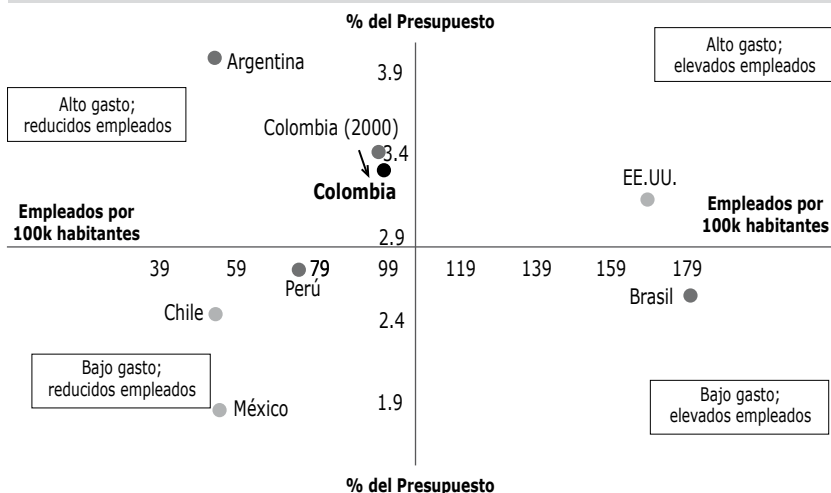
Sin embargo, ya veíamos que Brasil muestra la mayor acumulación de procesos pendientes de evacuación (escalado por su nivel poblacional), lo cual nos lleva a concluir que seguramente este país lo que enfrenta es una elevada burocracia, con un número excesivo de empleados y muy pocos jueces (en términos relativos), cuyo resultado es una mala situación en términos de costo-eficiencia en su sector justicia. Ya habíamos comentado, también, que Estados Unidos se sale de todos estos patrones a la hora de cotejar gasto con número de empleados, ubicándose en el plano nororiental, al registrar 168 empleados (por cada 100.000 habitantes), asignando un 0.88% del PIB.



Fuente: cálculos Anif con base en Banco Mundial, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, MHCP y Consejo Superior de la Judicatura (CSJ).

Por último, al realizar la comparación por la vía presupuestal con el total de empleados, la posición (cercana a los ejes) de Colombia se mantiene inalterada, mostrando convergencia hacia los valores medios de la muestra. En cambio, Brasil vuelve a mostrar un gran número de empleados, pero esta vez a relativo bajo costo presupuestal (no así como % del PIB). Ya vimos que probablemente lo que ello revela es una gran burocracia en el sector justicia (con pocos jueces y elevada congestión de expedientes).

Gráfico 7. Análisis costo-eficiencia en la justicia
Gasto en justicia/Presupuesto total vs. No. de empleados por cada 100.000 hab.
(vecindad 2008 - 2010)

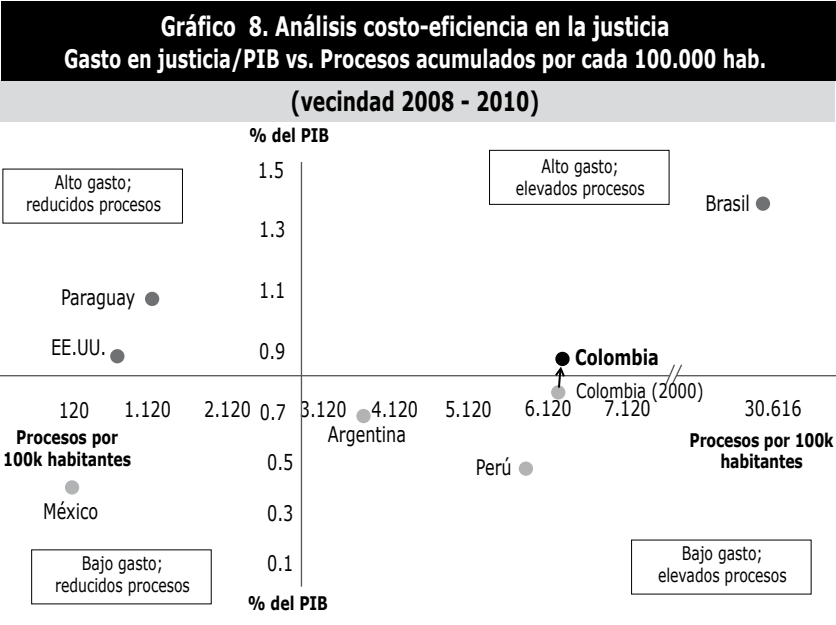


Fuente: cálculos Anif con base en Banco Mundial, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, MHCP y CSJ.

Relación gasto en justicia y procesos acumulados

Tal vez uno de los indicadores más útiles a nivel agregado sobre costo-eficiencia en el área de justicia provenga de relacionar el gasto público del sector con el cúmulo de procesos pendientes de evacuación (el ideal sería depurarlo para focalizarnos en aquellos expedientes que “están vivos”, al haber tenido actividad en los últimos años, pero esta depuración no fue posible de obtener a nivel internacional).

El gráfico 8 ilustra la relación gasto en justicia (con relación al PIB) y procesos pendientes de evacuación. Allí figura Brasil como el más ineficiente, al tener acumulados 30.600 procesos (por cada 100.000 habitantes) y asignaciones de gasto muy por encima de la media. El segundo lugar en ineficiencia lo obtiene Colombia al registrar procesos acumulados de 6.337 (por cada 100.000 habitantes) y un gasto ligeramente por encima de la media. La mayor “eficiencia” la muestran México y Argentina, mientras que Estados Unidos y Paraguay asignan partidas importantes, pero al menos se ubican en el plano de pocos proce-



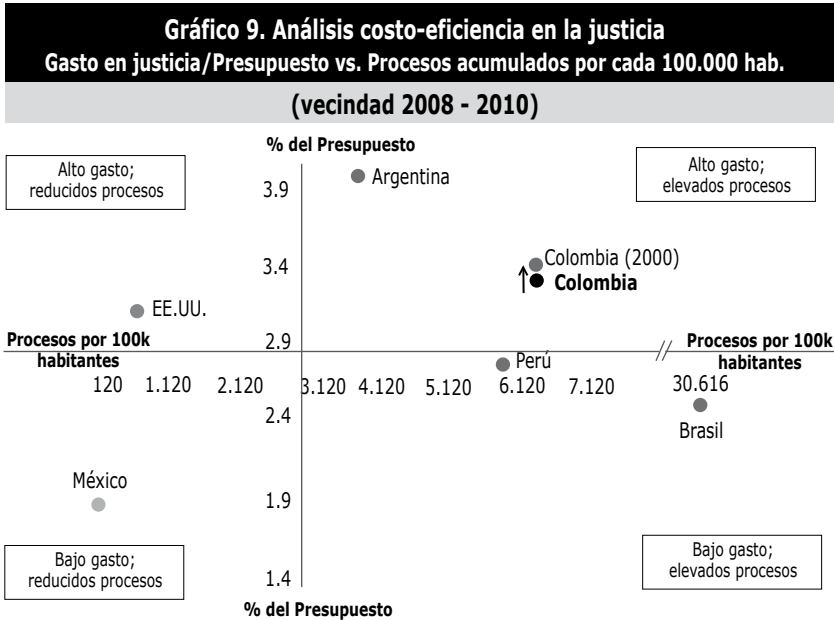
Fuente: cálculos Anif con base en Banco Mundial, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, MHCP y CSJ.

sos acumulados (en términos relativos). México vuelve a ser un caso difícil de interpretar, pues arroja pocos procesos pendientes y bajo gasto en justicia, cuando se sabe que allí se tiene una grave situación social, donde probablemente la oferta y demanda por justicia están por debajo de lo deseable.

Al realizar este mismo ejercicio por la vía presupuestal (ver gráfico 9), las cosas no cambian para Colombia (alto gasto y procesos acumulados ligeramente arriba de la media). Algo similar ocurre en el caso de Estados Unidos, pues se mantiene en el plano de alta eficiencia (presupuesto relativo medio, pero arrojando bajo número de procesos pendientes). Como ya lo comentamos, por la vía presupuestal se nota un estancamiento en eficiencia en el caso de Colombia en su trayectoria 2000-2010.

En síntesis, hemos visto que Colombia figura con una eficiencia promedio a nivel internacional en su gasto en justicia (tanto por la vía del PIB como por la presupuestal) a la hora de cotejar la contratación de jueces y empleados, evitando esa gran burocracia que se percibe en el caso de Brasil (pocos jueces y muchos empleados). Sin embargo, el gasto asignado no se refleja en una evacuación adecuada de los procesos, ubicándonos en el plano de gasto ligeramente arriba de la media, pero arrojando una elevada acumulación de procesos, tan sólo superada por Brasil.

Si bien Colombia ha evitado caer en una situación tan grave como la de México, donde las asignaciones presupuestales son pobres y donde no parece haber “demanda” por justicia, queda claro que el país debe realizar tratamientos de choque-operativos para lograr ganancias en eficiencia en su sector justicia. Como veremos, esto implica agilizar los procedimientos, modernizar el aparato judicial (con más tecnología aplicada al levantamiento y seguimiento de los procesos) y evitar que la tutela contra sentencias y la falta de aplicación de “jurisprudencia” lleven a entorpecer aún más todo el aparato judicial.



Fuente: cálculos Anif con base en Banco Mundial, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, MHCP y CSJ.

3. Planes de choque-operativo y ganancias costo-eficientes en la justicia

Una de las principales conclusiones que sale del anterior análisis es que no necesariamente quienes gastan más son los que más progresan en eficiencia operativa de la justicia. En un extremo vimos los casos favorables de Uruguay y Paraguay, con gastos por debajo de la media y ejecutorias por encima de la media (bajos procesos acumulados). En el extremo desfavorable aparecía Brasil, con elevado gasto, abultada burocracia (pocos jueces) y exorbitante número de procesos acumulados. Vimos también cómo el caso de México es complicado de interpretar, pues muestra bajas asignaciones presupuestales y poca oferta-demanda por justicia (curiosamente sin represamientos en procesos, pues seguramente muchos ciudadanos han decidido aplicar la “justicia por su mano”). Colombia se ubicaba en la gran mayoría de esos indicadores en un plano intermedio de gasto y número de jueces-empleados, pero con mal desempeño en evacuación de procesos, al lado de Brasil.

¿Qué hacer al respecto? Pensar simplemente en incrementar el presupuesto de la justicia no luce como la política más apropiada para Colombia, pues podríamos caer en el peligroso esquema burocrático de Brasil. A este respecto caben dos políticas a seguir: i) modernización de la justicia, asegurándonos

de dotarla de infraestructura que le permita levantar y procesar los casos de forma eficiente (electrónica y con seguimiento en tiempo real); y ii) adoptar tratamientos de choque-operativos que permitan descongestionar rápidamente el aparato judicial. La discusión del primer tema (modernización) será el tema central del siguiente capítulo, donde abordaremos a fondo la situación de Colombia en materia de justicia. A continuación extraeremos algunas lecciones de los éxitos que se han tenido en materia de choque-operativo a nivel internacional.

Tratamiento de choque-operativo en la justicia de Estados Unidos

A raíz de la crisis hipotecaria (iniciada en 2007) en Estados Unidos, los sistemas judiciales estatales vieron acumular un gran número de procesos de quiebra y reclamación de bienes inmuebles. Esta acumulación fue particularmente pronunciada en la Florida, llegando a unos 500.000 procesos y requiriendo al menos dos años de trabajo para evacuarla. El gobierno estatal asignó entonces US\$3.6 millones en abril de 2010 para contratar a jueces ya pensionados, por un período fijo, con la expresa tarea de procesar rápidamente dichos casos.

La bondad de esta política consistió en que liberó a los jueces de planta de esta carga adicional, de tal manera que éstos

podrían continuar con sus tareas habituales en los casos civiles y penales. Gracias a este tratamiento de choque-operativo, la Florida logró culminar 65.830 procesos de quiebra durante julio-octubre de 2010. Se tiene proyectado que habrán alcanzado a evacuar otros 140.000 casos durante el primer semestre de 2011. Una experiencia similar se había tenido años atrás en el estado de California, mostrando que, frente a acumulaciones de procesos, la mejor política es adoptar tratamientos de choque-operativos, en vez de pensar simplemente en incrementar de forma permanente el presupuesto asignado a la justicia, pues por esta vía se corre el riesgo de burocratización, en vez de obtener resultados eficientes y en el corto plazo.

Los casos de Paraguay y Uruguay

Paraguay y Uruguay también implementaron programas de choque-operativos que buscaban descongestionar el aparato judicial. En octubre de 2009, Paraguay lanzó la fase II del programa Umbral, a través del cual el Ministerio Público (la Fiscalía) y la Corte Suprema trazaron metas concretas a corto y mediano plazo. A julio de 2010, la fiscalía paraguaya había logrado establecer y operar el primer laboratorio forense de alta tecnología en dicho país. Además, dicho programa estableció la Unidad Especializada de Delitos Económicos y Anticorrupción, la cual permite organizar rápidamente las investigaciones y autocon-

trolar su gestión. También se estableció la Inspectoría General, que permite el registro ordenado de los procesos disciplinarios-administrativos, haciendo seguimiento desde la denuncia hasta la conclusión del caso. La rama judicial logró establecer las siguientes entidades: la Oficina de Quejas y Denuncias, la Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial y la Oficina Disciplinaria. En este sentido, este programa Umbral, focalizado en temas y tareas concretas, ha resultado exitoso.

En Uruguay se había iniciado el Programa de Fortalecimiento del Sistema Judicial desde el año 2006. Éste contenía tres proyectos centrales: i) fortalecimiento de la gestión de la Corte Suprema; ii) mejoramiento del servicio en tribunales-juzgados; y iii) reorganización y fortalecimiento de la gestión administrativa. Estos planes se apoyaron en exitosos programas piloto de modernización de los despachos judiciales, cubriendo hasta 29 de ellos, cerca de un 20% del total. Para 2009, se tenían avances importantes y un cronograma de profundización por cuatro años adicionales.

El caso de Colombia

Colombia ha tenido también sus fases de tratamiento de choque-operativo, pero sin lograr progresos sustantivos. Una

primera experiencia ocurrió a raíz de la crisis hipotecaria 1998-2003. De forma similar a lo ocurrido recientemente en la Florida, apoyos extraordinarios al aparato judicial lograron analizar y evacuar pleitos hipotecarios. Una segunda fase ocurrió a raíz de la declaratoria de Emergencia Judicial, en octubre de 2008. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró algunos acápi-tes de dicha emergencia como inconstitucionales y se frenó ese tratamiento de choque-operativo, que iba por buen camino (Clavijo, 2009). Claramente la situación actual de acumulación de procesos clama por la estructuración de un tratamiento de choque-operativo más profundo y con tareas específicas.

A comienzos de 2010, Colombia mostraba cerca de 2.9 millones de procesos en curso. La extensión de la oralidad, los juzgados de descongestión y las soluciones alternativas de conflictos no han logrado reducir de forma significativa la acumulación de procesos en Colombia. Por ejemplo, los centros de conciliaciones se incrementaron de 111 a 334 durante la última década, los cuales evacuaban cerca de unos 32.000 procesos al año durante 2002-2005, aunque más recientemente se han elevado a casi 75.000 al año. El cuadro 6 ilustra cómo un 73% de ellos se refería a casos civiles y comerciales, seguidos por los de familia.

Parte del problema ha radicado en el entorpecimiento que está generando el uso de la tutela, aun en estos casos de conciliación. Esto no tiene ninguna racionalidad jurídica, pues si entran al sistema de conciliación, ni la tutela, ni ningún otro mecanismo debería obstaculizar los acuerdos que de allí salgan. De lo contrario, todos ellos tendrían el riesgo de volver a inundar el torrente judicial. En la siguiente sección profundizaremos sobre estos temas operativos en el caso de Colombia.

Cuadro 6. Casos registrados en juzgados de conciliación

Materia	2008		2010	
	Casos	% del total	Casos	% del total
Administrativo	23	0.04%	89	0.1%
Laboral	100	0.2%	160	0.2%
Penal	336	0.5%	595	0.8%
Comunitario	486	0.8%	-	-
Familiares	759	1.2%	-	-
Especiales	1.451	2.3%	1.377	1.9%
Familia	13.637	21.5%	17.355	23.7%
Civil y comercial	46.617	73.5%	53.627	73.3%
Total	63.409		73.203	

Fuente: cálculos Anif con base en el Informe Final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia.

ANÁLISIS DEL SECTOR JUSTICIA EN COLOMBIA

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DEL SECTOR JUSTICIA EN COLOMBIA

1. Costos y asignación del gasto en justicia en Colombia

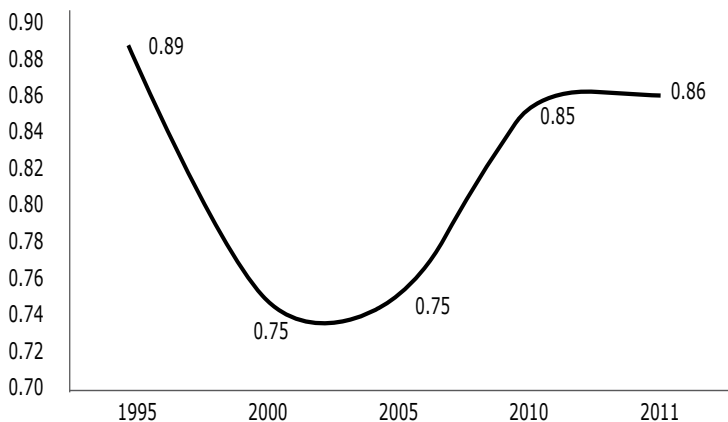
Como vimos en los capítulos anteriores, Colombia se sitúa en el rango medio de gasto en justicia a nivel internacional, con una asignación promedio cercana al 0.86% del PIB y representando un 3.3% del presupuesto de la Nación. Sin embargo, estas asignaciones han tenido sus ciclos. Por ejemplo, durante el período 1995-2005 se observó una ligera caída al descender a cerca del 0.75% del PIB (ver gráfico 10 y cuadro 7), donde la crisis fiscal del período 1998-2002 tuvo una gran repercusión sobre ello. Sin embargo, en los años recientes de 2010-2011 se han recuperado esos niveles del 0.86% del PIB, con las implicaciones de posicionamiento internacional antes comentadas.

Al interior del sector justicia, la Rama Judicial absorbe cerca del 41% de dichas asignaciones, la Fiscalía un 30%, el Inpec un

20% y el Ministerio de Justicia (propriadamente dicho) el 9% restante. En términos de pesos-constantes de 2011, se tiene que el sector justicia estará recibiendo cerca de \$5.1 billones, donde la Rama Judicial (Consejo Superior) manejará \$2.1 billones, la Fiscalía \$1.5 billones, el Ministerio 0.5 billones y el Inpec casi \$1 billón, ver cuadro 8.

En el caso del presupuesto del Ministerio de Justicia, éste se duplicó, como porcentaje del PIB, durante 2000-2005, reflejando la (inconveniente) fusión de los ministerios del Interior y de

Gráfico 10. Evolución del gasto en justicia en Colombia
(% del PIB)



Fuente: cálculos Anif con base en CSJ y Leyes de Presupuesto.

Justicia. La Administración Santos vino a enmendar este grave error institucional, de tal manera que a partir de 2011 se estarán separando nuevamente las carteras del Interior (focalizada en el manejo político) y la de Justicia (focalizada en ayudar a mejorar la gerencia de la Rama Judicial y en las tareas regulatorias que tengan que impulsarse ante el Congreso).

Cuadro 7. Presupuesto sector justicia (% del PIB)					
	1995	2000	2005	2010	2011
RAMA JUDICIAL	0.42	0.33	0.32	0.33	0.36
Funcionamiento	0.34	0.30	0.30	0.31	0.32
Inversión	0.08	0.03	0.02	0.03	0.04
FISCALÍA	0.34	0.27	0.21	0.26	0.26
Funcionamiento	0.33	0.25	0.20	0.25	0.24
Inversión	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02
MINISTERIO DE JUSTICIA	0.01	0.03	0.07	0.08	0.08
Funcionamiento	0.01	0.01	0.05	0.06	0.06
Inversión	0.00	0.02	0.02	0.03	0.02
INPEC	0.12	0.13	0.16	0.17	0.17
Funcionamiento	0.10	0.13	0.15	0.17	0.17
Inversión	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00
JUSTICIA TOTAL	0.89	0.75	0.75	0.85	0.86
Funcionamiento	0.77	0.69	0.70	0.78	0.79
Inversión	0.11	0.06	0.05	0.07	0.07
Memo					
G. Funcionamiento Justicia/					
G. Funcionamiento total	7.60	6.45	4.88	5.15	5.61
G. Justicia/					
G. Total	5.03	3.37	2.75	3.15	3.34

Fuente: cálculos Anif con base en Leyes de Presupuesto.

Cuadro 8. Presupuesto sector justicia

(\$ millones constantes de 2011)

	1995	2000	2005	2010	2011
RAMA JUDICIAL	1.444.854	1.201.008	1.390.292	1.892.692	2.109.659
Funcionamiento	1.183.618	1.099.690	1.299.746	1.735.676	1.879.217
Inversión	261.235	101.318	90.546	157.016	230.442
FISCALÍA	1.186.606	976.514	916.877	1.484.965	1.540.871
Funcionamiento	1.125.005	929.397	871.262	1.392.074	1.442.883
Inversión	61.602	47.117	45.616	92.891	97.988
MINISTERIO DE JUSTICIA	29.834	105.013	315.850	467.872	461.034
Funcionamiento	22.412	28.611	241.289	321.307	365.906
Inversión	7.422	76.401	74.560	146.566	95.129
INPEC	404.757	475.575	686.568	983.119	999.576
Funcionamiento	341.269	467.764	679.593	962.046	982.576
Inversión	63.488	7.812	6.975	21.073	17.000
JUSTICIA TOTAL	3.066.051	2.758.110	3.309.587	4.828.648	5.111.140
Funcionamiento	2.672.305	2.525.462	3.091.890	4.411.103	4.670.582
Inversión	393.746	232.648	217.697	417.545	440.558

Fuente: cálculos Anif con base en Leyes de Presupuesto.

Como se observa en el cuadro 9, los gastos del sector justicia están acaparados por el componente de funcionamiento en más de un 90%, dejando tan sólo un 10% para inversión. Ya analizamos previamente las implicaciones de este sesgo operativo en materia de costo-eficiencia, donde Colombia no sale bien librada a nivel internacional. Nótese cómo, en épocas de dificultades fiscales (2000-2005), el componente de inversión cayó a niveles del 8% del presupuesto del sector. Esta composición presupuestal obviamente va en contravía del mandato de generar sistemas integrados de información, según Ley 890 de 2004.

Esta situación antiinversión y antimodernización ha resultado aún más grave en los casos del Inpec, donde la deficiencia carcelaria se refleja en estados de hacinamiento que las Altas Cortes han reprochado. Aunque se han venido haciendo algunas inversiones en nuevas cárceles, el rezago continúa siendo abismal (con un dato de hacinamiento del 42% al corte de 2010) y algunas inversiones (como la cárcel de Valledupar, carente de agua) no cumplen con los requisitos más básicos de planeación.

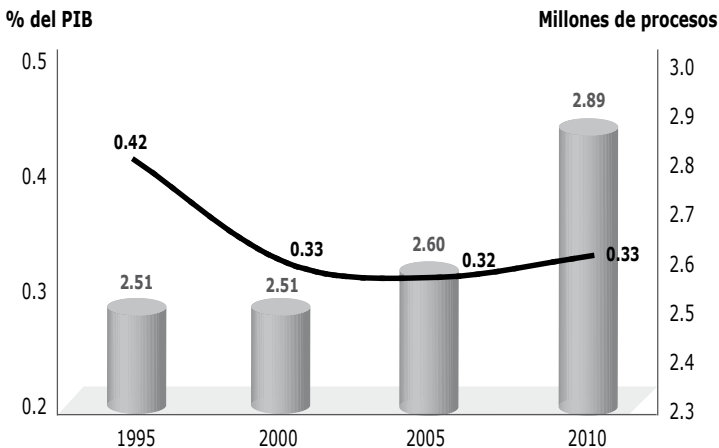
Cuadro 9. Presupuesto sector justicia					
	(Participaciones)				
	1995	2000	2005	2010	2011
RAMA JUDICIAL	47%	44%	42%	39%	41%
Funcionamiento	39%	40%	39%	36%	37%
Inversión	9%	4%	3%	3%	5%
FISCALÍA	39%	35%	28%	31%	30%
Funcionamiento	37%	34%	26%	29%	28%
Inversión	2%	2%	1%	2%	2%
MINISTERIO DE JUSTICIA	1%	4%	10%	10%	9%
Funcionamiento	1%	1%	7%	7%	7%
Inversión	0%	3%	2%	3%	2%
INPEC	13%	17%	21%	20%	20%
Funcionamiento	11%	17%	21%	20%	19%
Inversión	2%	0%	0%	0%	0%
JUSTICIA TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%
Funcionamiento	87%	92%	93%	91%	91%
Inversión	13%	8%	7%	9%	9%

Fuente: cálculos Anif con base en Leyes de Presupuesto.

Evolución del gasto y acumulación de procesos

El gasto del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) alcanzó su mayor nivel en 1995 (0.42% del PIB). Después se redujo ligeramente y en la actualidad se ha nivelado en un 0.33%-0.36% del PIB, donde claramente el componente de sacrificio ha venido por el lado de la inversión, cayendo del 0.08% en 2005 al 0.04% del PIB en 2011. Como ya lo explicamos, no se trata entonces simplemente de elevar el gasto del CSJ, sino analizar lo requerido en materia de inversión para lograr la modernización antes discutida, con base en planes de choque-operativos y en dotación de infraestructura apta para el manejo electrónico de los procesos, etc. El gráfico 11 ilustra cómo ha existido un incre-

Gráfico 11. Gastos Rama Judicial (% del PIB) vs. Inventario de procesos



Fuente: cálculos Anif con base en CSJ y Leyes de Presupuesto.

mento significativo en los procesos pendientes de evacuación, pasando de 2.5 a 2.9 millones, a medida que se ha recortado el componente de inversión y mantenido estable el componente de funcionamiento.

Ya comentamos en la sección pasada cómo a nivel presupuestal Colombia se ubica en una posición intermedia, luego claramente lo que hace falta para encarar estos atrasos en procesos tiene que ver con ese componente de inversión, donde la misma gestión del CSJ deja bastante que desear, por ejemplo, en los alcances del programa llamado Siglo XXI (éste no estará en capacidad de permitir un seguimiento a los procesos en tiempo cuasi real).

El CSJ (Informe al Congreso 2009-2010) menciona que dichos atrasos se explican por las carencias presupuestales durante 2005-2009. Allí menciona faltantes hasta del 55% entre lo requerido y lo asignado. El CSJ aduce que la Ley 1285 de 2009 les autorizaba mayores recursos; además, se menciona que la Ley 1394 de 2010 también les debería proveer más ingresos provenientes del arancel judicial.

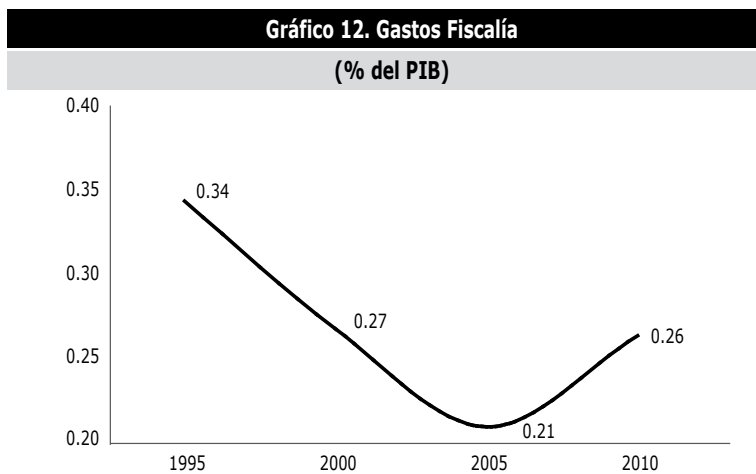
En efecto, la Ley 1285 de 2009 autorizó al gobierno gastos adicionales por el 0.5% del PIB para el período 2010-2014 con el fin de encarar los planes de descongestión y desarrollar

plenamente los sistemas de oralidad. También se estableció el arancel judicial a razón del 2% sobre los beneficios económicos obtenidos por el demandante. De igual manera, el Conpes No. 3559 de 2008 había aprobado contrataciones por US\$62 millones, incluyendo US\$22 millones con el BID y US\$40 millones con el Banco Mundial, destinados a fortalecer los servicios de justicia.

A pesar de estas asignaciones, el CSJ argumenta que aun estos recursos resultarían insuficientes, pues esperaban \$2.4 billones en 2010 (incluyendo \$700.000 millones de la Ley 1285 de 2009) frente a los \$1.8 billones presupuestados (0.33% del PIB), un “faltante” de \$600.000 millones según el CSJ.

Gastos de la Fiscalía General de la Nación

Para 2011, la Fiscalía tiene asignado un presupuesto de \$1.5 billones (ver cuadro 7). El gráfico 12 ilustra que allí también ha caído su asignación del 0.34% del PIB en 1995 a cerca del 0.26% del PIB en la actualidad. Su nivel de inversión también ha sido mínimo (0.02% del PIB). Sin embargo, vimos en la sección anterior que en Colombia la Fiscalía maneja una porción elevada (30%) del presupuesto del sector justicia, luego aquí parece existir un problema de composición de gasto funcionamiento/inversión y de distribución al interior de la Rama.



Fuente: cálculos Anif con base en CSJ y Leyes de Presupuesto.

Sistema carcelario (Inpec)

En el año 2011, el Inpec estará manejando cerca de \$1 billón, equivalente a sólo el 0.17% del PIB. Ya hemos comentado las implicaciones que esto tiene en términos de estar generándose un sistema de “crimen sin castigo”, sacrificando el poder disuasivo que debe tener la justicia. Como ya lo ilustramos, Colombia saca un mal balance en la relación homicidios-encarcelamientos. Además, el deficiente manejo de las cárceles invita cada vez más al triunfo de la corrupción dentro del aparato carcelario, en vez de constituirse en un elemento “correcional” y de preparación para una nueva vida fuera de la delincuencia.

Apropiaciones presupuestales del sector justicia

La Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia concluye, en su reporte de junio de 2010, que existe un presupuesto insuficiente, en línea con lo señalado por el CSJ. La propuesta de dicha Comisión es que se “aseguren” partidas presupuestales anuales equivalentes al 2.5% del total (excluyendo de aquí las partidas asignadas a la Fiscalía) para el CSJ. Esto implicaría entonces que el presupuesto a la justicia se elevaría del actual 3.3% a cerca del 5% (la misma cifra que se tuvo en 1995, ver cuadro 7). Así, el CSJ pasaría del actual 1.4% a cerca del 2.5% del presupuesto, mientras que seguramente la Fiscalía requeriría elevarlo del 1% actual a cerca del 1.5%, dejando al menos un 1% restante para el Inpec y Minjusticia (aunque seguramente estos dos últimos organismos también requerirían recursos adicionales, el uno debido al hacinamiento y el otro por el nacimiento de su Ministerio).

Dicha Comisión argumenta que en varios países se opera con este criterio de porciones mínimas fijas, citando los casos de Costa Rica (6% del PGN), El Salvador (6%), Panamá (2%), Nicaragua (4%), Paraguay (3%), Puerto Rico (4%) y Venezuela (2%). Como vimos anteriormente, estas cifras pueden variar significativamente, dependiendo de la definición de Rama Judicial en cada país (ver Anexo 1), y ello también se verá afectado por el grado de atraso en “inversión” que enfrente cada país.

La conclusión a nivel internacional es que si bien el nivel total de gasto cae dentro del área intermedia, se requiere dar un giro en materia de aplicación de ese gasto, dándole mayor énfasis a la inversión. Sólo así se logrará una modernización de equipos e infraestructura adecuada que permita incrementar la productividad del sector.

Acceder a la propuesta de la Comisión de “asegurar” partidas presupuestales anuales equivalentes al 2.5% del total (excluyendo de aquí las partidas asignadas a la Fiscalía) para el CSJ sólo tendría sentido bajo un esquema de modernización que lograra la sistematización del sector y aplicando parte de esos recursos a programas de carácter temporales, bajo los esquemas de choque-operativos para conseguir una efectiva descongestión del sector. Ello implicaría elevar el presupuesto para el sector justicia del actual 3.3% a cerca del 5% (regresando a la cifra de 1995).

Cuadro 10. Gasto sector justicia (apropiaciones presupuestales, % del PGN)

	1995	2000	2005	2010	2011
Rama judicial	2.4	1.5	1.2	1.2	1.4
Fiscalía	1.9	1.2	0.8	1.0	1.0
Ministerio de Justicia	0.0	0.1	0.3	0.3	0.3
Inpec	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7
JUSTICIA TOTAL	5.0	3.4	2.8	3.2	3.3

Fuente: cálculos Anif con base en CSJ y Leyes de Presupuesto.

Composición del gasto en justicia

Ya comentamos cómo el grueso del gasto en justicia estaba concentrado en gasto operativo, luego vale la pena analizar su evolución en Colombia. El cuadro 11 indica que el número de trabajadores se incrementó un 10% durante el período 1995-2010, pasando de 40.301 a 44.323, mientras que el gasto en el sector lo hizo a tasas del 46%. Así, el gasto por trabajador en el sector pasó de \$65 millones en 1995 a \$82 millones en 2011 (en pesos reales de 2011), creciendo a un ritmo del 2% real por año, ligeramente superior al observado en el Salario Mínimo Legal (SML). Sin embargo, en el período más reciente de 2000-2011 se observan incrementos salariales (implícitos) del orden del 4% real por año, el cual no sólo desborda lo ocurrido con el SML, sino también con los aumentos en productividad de la economía, del orden del 2% anual.

En síntesis, hemos visto que el gasto en justicia ha fluctuado durante el período 1995-2011, viéndose afectado por la crisis 1998-2001. Actualmente se ha recuperado hasta regresar a sus niveles del 0.86% del PIB. El grueso de este gasto está concentrado en el CSJ (41%), seguido por el gasto de la Fiscalía (un 30%), mientras que el remanente le queda al sistema carcelario (Inpec) y al ministerio del ramo.

Cuadro 11. Presupuesto sector justicia: gasto por trabajador

	(\$ millones constantes de 2011)				
	1995	2000	2005	2010	2011
RAMA JUDICIAL	71	63	71	78	90
Funcionamiento	58	58	66	71	80
Inversión	13	5	5	6	10
FISCALÍA	60	49	46	69	74
Funcionamiento	57	46	43	65	69
Inversión	3	2	2	4	5
JUSTICIA TOTAL	65	56	58	74	82
Funcionamiento	57	52	55	68	75
Inversión	8	4	3	5	7
Memo:					
MINISTERIO DE JUSTICIA				863	878
Funcionamiento				592	697
Inversión				270	181
INPEC				87	91
Funcionamiento				85	89
Inversión				2	2

Fuente: cálculos Anif con base en CSJ y Leyes de Presupuesto.

2. Eficiencia de la justicia en Colombia

Si bien Colombia no aparece con un gasto excesivo en el sector justicia, frente a patrones de la región, lo que es evidente es que su asignación no es eficiente. Para ilustrar este punto, a continuación analizaremos la eficiencia del sector a través de: i) el inventario acumulado de procesos; ii) los tiempos de evacuación, y iii) la distribución de las cargas de los funcionarios judiciales.

El sector judicial colombiano enfrenta una elevada carga por cuenta del alto grado de conflicto social del país, un problema de carácter estructural. Ello se ve agravado por fallas en su regulación, donde los códigos de procedimiento continúan siendo complejos y de difícil evacuación, a pesar de las continuas reformas a los mismos. Además, el uso indiscriminado de las tutelas contra sentencias judiciales ha venido a entorpecer aún más la situación.

Según el Conpes 3559 de 2008, el inventario de procesos por evacuar ascendía a 2.5 millones en 2000. Sin embargo, según el informe del CSJ (2001-2002) al Congreso, dicho dato era de 3.6 millones de procesos pendientes. De forma similar, las cifras de entradas y salidas de dichos procesos no coinciden, todo lo cual hace difícil realizar un inventario juicioso de la situación. A continuación presentamos el balance que ha encontrado Anif tratando de cotejar las cifras del DNP con las del CSJ.

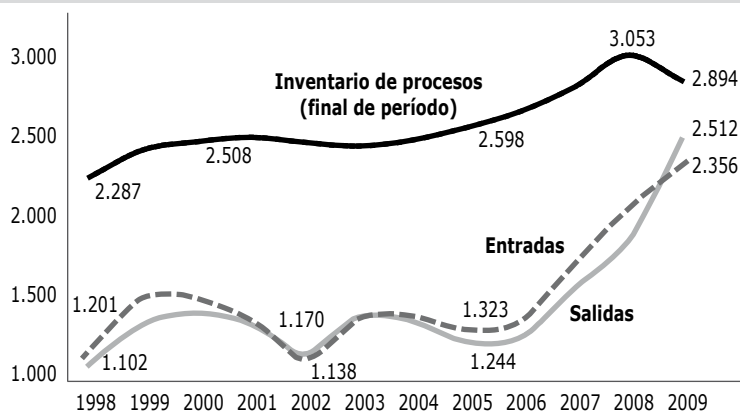
Acumulación de procesos judiciales en Colombia

Como es sabido, cerca del 94% del movimiento (entradas-salidas) de los procesos del período 1994-2010 se explican por la jurisdicción ordinaria, siendo mínima la participación de los administrativos (5%), disciplinarios (1%) o los de carácter constitucional.

Hemos encontrado que la dinámica de los procesos muestra tres períodos. Durante 1998-2001 hubo una importante acumulación de inventarios, donde las entradas superaban las salidas en 90.000 procesos por año (en promedio), ver gráfico 13. En esta tendencia coinciden las cifras del DNP y del CSJ. Durante el período 2002-2003 se observó una evacuación neta de procesos, a razón de unas 30.000 salidas, superando las entradas (en promedio anual). Las cifras del DNP y del CSJ coinciden en el efecto neto, pero difieren en las cifras de entradas y salidas.

Por último, durante 2004-2007 (cifras del DNP) las entradas nuevamente superaron las salidas en cerca de 93.000 procesos

Gráfico 13. Inventarios, entradas-salidas de procesos
(Rama Judicial, miles de procesos)



Fuente: cálculos Anif con base en CSJ y Conpes 3559 de 2008.

año. En cambio, el CSJ reporta una desacumulación de procesos, por ejemplo en 2006 (ver Informe al Congreso 2009-2010). Al analizar el *stock* de inventarios se evidencia que los procesos pendientes de evacuación han fluctuado entre 2-3 millones, dejando clara la ineficiencia que continúa afectando al sector justicia en Colombia.

El cuadro 12 ilustra la descomposición de casos al interior de la jurisdicción ordinaria (94% del total) durante 1994-2010. El área civil explica un 57% del inventario existente, siguiéndole la penal (15%), familia (9%) y laboral (6%).

Al cierre de 1994 se tenían 2.5 millones de procesos pendientes de evacuación (ver anexo 2), donde la jurisdicción ordinaria explicaba el 98% de ellos. La mayor presión provenía del área civil (donde las entradas superaban en más de un 50% las sali-

Cuadro 12. Inventarios, entradas - salidas: Participación promedio 1994-2010 (%)

Jurisdicción	Entradas	Salidas	Inventarios
Ordinaria	93.4	94.2	93.9
Penal	27.0	30.6	14.7
Civil	41.1	38.6	56.9
Laboral	8.3	7.7	6.2
Familia	9.7	9.0	8.6
Administrativa	5.2	4.5	5.1
Disciplinaria	1.4	1.2	1.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: cálculos Anif con base en CSJ.

das) y de familia (entradas superando a las salidas en un 64%). En cambio, en el área penal se había avanzado, pues las salidas superaban en un 22% las entradas de procesos.

Al finalizar el año 2000, los procesos pendientes de evacuación seguían en los mismos 2.5 millones. Si bien se aceleraron las salidas, las entradas habían pasado de 1 a 1.5 millones. Se habían logrado progresos en las áreas penal y de familia, pero la civil y la laboral continuaron rezagadas. Al finalizar el año 2005, los procesos pendientes habían llegado a 2.6 millones. El grueso del incremento ocurrió en la jurisdicción civil, pero también sufrieron deterioro las áreas penal y de familia. Tan sólo se vieron progresos significativos en la jurisdicción disciplinaria.

Por último, al cierre de 2009 (inventario inicial de 2010) el sistema judicial mostraba 2.9 millones de procesos acumulados (ver cuadro 13). La jurisdicción ordinaria evacuó 153.000 procesos en exceso frente a los de entrada, lográndose avances en la parte civil y de familia.

Como hemos visto, el inventario de procesos pendientes de evacuación no se ha logrado reducir de forma significativa durante la última década, a pesar de todos los esfuerzos allí aplicados. El promedio de procesos pendientes ha sido de 2.6 millones en las dos últimas décadas, donde los mayores problemas residen

Cuadro 13. Inventarios, entradas - salidas: fin de 2009-inicio de 2010

Jurisdicción	Entradas	Salidas	Inventarios	IA*
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)/(2); %
Ordinaria	2.148.594	2.301.992	2.624.871	-7
Penal	569.878	574.320	124.388	-1
Civil	738.689	878.233	1.575.030	-16
Laboral	213.537	192.138	177.291	11
Familia	119.798	136.440	111.043	-12
Menores	9.770	15.794	7.369	-38
Promiscuo	377.349	389.448	346.469	-3
Ejec.de penas	119.573	115.619	283.281	3
Administrativa	176.839	182.136	237.759	-3
Disciplinaria	30.588	27.571	30.953	11
Total	2.356.021	2.511.699	2.893.583	-6

Fuente: cálculos Anif con base en CSJ.

Nota: *El índice de acumulación (IA) muestra la diferencia (%) entre entradas y salidas. Un indicador positivo implica acumulación de inventarios.

Cuadro 14. Inventarios, entradas - salidas: promedio 1994 - 2010

Jurisdicción	Entradas	Salidas	Inventarios	IA*
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)/(2); %
Ordinaria	1.440.405	1.411.437	2.462.832	2
Penal	388.788	408.994	357.782	-5
Civil	575.196	547.168	1.400.765	5
Laboral	124.174	111.257	152.951	12
Familia	125.603	117.111	209.795	7
Administrativa	87.092	78.532	137.408	11
Disciplinaria	21.456	18.435	26.661	16
Total	1.548.953	1.508.405	2.626.901	3

Fuente: cálculos Anif con base en CSJ.

Nota: *El índice de acumulación (IA) muestra la diferencia (%) entre entradas y salidas. Un indicador positivo implica acumulación de inventarios.

en el área civil. Con algunas fluctuaciones, se han notado progresos en las áreas penal y de familia, pero estancamiento en las áreas administrativa y disciplinaria.

Duración de los procesos judiciales

Hemos visto que la justicia colombiana adolece de celeridad para evacuar los procesos, luego resulta útil detallar dónde están esos “cuellos de botella”. El propio CSJ ha venido estudiando estos temas. Según este organismo, el tiempo promedio de evacuación de los procesos civiles ha sido de 1.448 días (4 años), cifra que multiplica por cinco veces el tiempo “normal”. Los procesos ejecutivos hipotecarios han tardado 1.723 días (4 años y 9 meses), cuando éstos no deberían tardar más de un año, y en Chile, de hecho, se realiza en cerca de 3-4 meses (ver BID, 2005).

El CSJ ha venido ilustrando estudios de casos para alertar sobre estas demoras: un proceso penal de 1998 tardó 3.098 días (8 años y 6 meses), cuando el máximo esperado entonces era de 775 días; otro proceso laboral tardó 588 días, cinco veces el tiempo máximo esperado; un caso de familia tardó 1.295 días (3 años y 6 meses), cuatro veces el tiempo máximo esperado.

Lexmundi (2002) ha documentado esta tardanza de los procesos judiciales como una de las más graves en toda América Latina, donde cobrar un cheque devuelto o sacar a un inquilino en mora es toda una odisea legal. Por ejemplo, en Colombia se necesitan (en promedio) unos 500 días para cobrar un cheque devuelto (vs. 263 en América Latina) y unos 530 días para expulsar a un inquilino en mora (vs. 203 en América Latina).

A pesar de algunos progresos durante 1995-2005, al corte de 2006 la situación de atrasos judiciales seguía siendo elevada. Según el CSJ, el tiempo procesal promedio de la Rama Judicial era de 732 días, siendo la menos dispendiosa la jurisdicción ordinaria (655 días) y las más dilatorias la contencioso administrativa (926 días) y la disciplinaria (999 días).

Con algo de razón, las firmas afectadas han venido impulsando procesos ejecutivos para acelerar los tiempos, especialmente

Cuadro 15. Tiempo promedio de procesos por jurisdicción

Jurisdicción	Días	Equivalente en meses	Equivalente en años
Ordinaria	655	21.8	1.8
Administrativa	926	30.9	2.5
Disciplinaria	999	33.3	2.7
Total	732	24.4	2.0

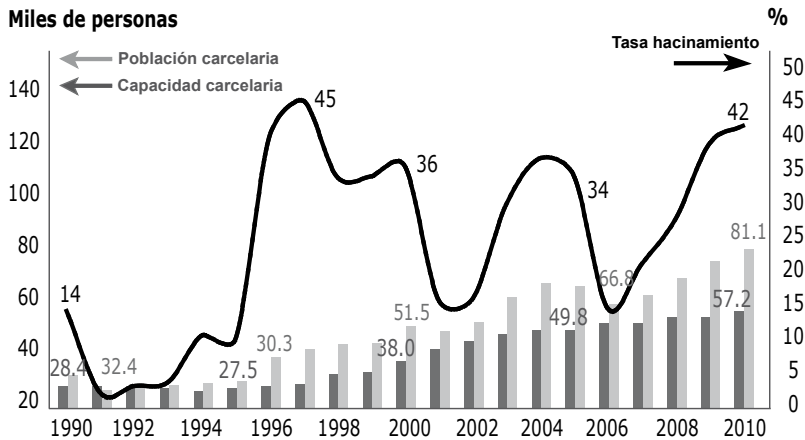
Fuente CSJ, Encuesta de Profundización "Tiempos Procesales 2006".

las del sector financiero. Esto genera sobrecostos para la sociedad al reclamar justicia. Sin embargo, se habla de inequidad entre quienes pueden intentar acelerar los procesos y quienes no, los ciudadanos del común; obviamente el ideal es que la justicia opere por sí sola dentro de tiempos razonables y con equidad frente a todos los ciudadanos.

El CSJ también reportaba un sesgo de celeridad a favor de fallos con incidencias menores. Por ejemplo, en 2005, de un total de 2.715 condenados, la mayoría fueron por hurto (749). Los casos más graves implican complejidades investigativas y tienden, además, a dilatarse por falta de apoyo logístico apropiado.

La tasa de encarcelamiento en Colombia

Como ya lo comentamos, la eficiencia del sistema judicial también se puede medir desde la óptica de la relación entre delitos y tasa de encarcelamientos, donde Colombia muestra una elevada disparidad entre tasas de homicidio elevadas y tasas de encarcelamiento bajas. Con frecuencia se menciona que muchos delincuentes salen libres por falta de pruebas (fallas en la estructuración de los casos) y, aun cuando salen condenados, su castigo se aminora por falta de capacidad carcelaria.

Gráfico 14. Situación carcelaria

Fuentes: Inpec y Ministerio de Defensa-Planeación Estadística.

Aun así, la población carcelaria se ha casi triplicado en los últimos quince años, pasando de unos 32.000 a 82.000 durante 1990-2010. Dadas las precarias asignaciones presupuestales al componente carcelario (Inpec), la capacidad carcelaria tan sólo se ha duplicado durante esas fechas, lo cual explica que se tenga una tasa de hacinamiento del 42% (ver gráfico 14).

Funcionarios judiciales y evacuación de procesos

Ya vimos cómo a nivel de gasto en justicia, Colombia se ubica en una posición intermedia a nivel internacional. ¿Cómo se distribuye su personal? Desde 1995, la nómina ha estado re-

lativamente estable en 44.000 empleados, donde unos 23.500 son de la Rama Judicial y 21.000 de la Fiscalía. Así, Colombia muestra una contratación de 99 funcionarios judiciales por cada 100.000 habitantes, debajo de la media de 107 obtenida en nuestra muestra internacional.

En los últimos quince años, la proporción de jueces/total empleados de la Rama Judicial se ha mantenido estable en un 20%, bordeando actualmente los 4.600 frente a los 3.800 de 1995 (ver cuadro 16). Parte de este incremento vino por cuenta del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), dejando el número de jueces en unos 10 por cada 100.000 habitantes, en línea con el prome-

Cuadro 16. Empleados y eficiencia del sector justicia

	1995	2000	2005	2010
Empleados Justicia	40.301	39.149	39.817	44.323
Rama Judicial	20.421	19.034	19.704	23.501
Jueces	3.823	3.940	3.953	4.616
Fiscalía	19.880	20.115	20.113	20.822
Fiscales	3.636	3.636	3.610	4.028
Emp. Justicia/100.000 hab.	107.5	97.2	92.8	98.5
Jueces/100.000 hab.	10.2	9.8	9.2	10.3
Fiscales/100.000 hab.	9.7	9.0	8.4	9.0
Entradas/Juez	266	380	335	510
Salidas/Juez	224	361	315	544
Inventario/Juez	656	637	657	627

Fuente: cálculos Anif con base en CSJ y Fiscalía.

dio de nuestra muestra (10), siendo superado tan sólo por Costa Rica (22), Estados Unidos (11), Paraguay (15) y Uruguay (14).

A pesar de mostrar estas cifras favorables de jueces/empleados a nivel internacional, la carga de procesos por juez ha aumentado. El ingreso de procesos (anuales) por cada juez ha pasado de 266 a 510 durante los últimos quince años. Aparentemente se han presentado algunas ganancias en productividad agregada, pues el cúmulo de procesos pendientes de evacuación por juez ha descendido ligeramente de 656 en 1995 a 627 en 2010 (ver cuadro 16).

Por último, es obvio que esas ganancias en productividad deberían profundizarse más, apoyándose en inversiones en equipos y apoyos logísticos adecuados. ¿De qué magnitud es la carencia informática de la Rama Judicial en Colombia? Responder esta pregunta requeriría un estudio particular sobre este tema, pero algunos datos nos dan a entender que la clave del éxito estaría en la orientación que se le dé a dichos equipos y al manejo de información. El *stock* de computadores del CSJ ha ido creciendo de la mano con sus empleados y actualmente se contabilizan más de 23.000, a razón de uno por empleado (ver cuadro 17). La carencia parece estar en la sistematización de los procesos para alcanzar casi un seguimiento en tiempo real. Si bien se ha venido montando el proyecto Siglo XXI, éste no cum-

Cuadro 17. Recursos informáticos de la Rama Judicial

	1991	2000	2010
Computadores	1.873	5.786	23.102
Computadores/empleados	9.2%	30.4%	98.3%

Fuente: cálculos Anif con base en CSJ.

plirá el cometido más importante de permitir ese seguimiento en tiempo real para obtener las estadísticas vitales de cronograma del proceso, tiempos de espera, y tiempos reales vs. esperados. Aquí es donde se requiere una reingeniería administrativa que permita llevar a feliz término este tipo de proyectos.

3. Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) y eficiencia de la Fiscalía

El Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) se instituyó para acelerar los procesos penales, alejándose del antiguo esquema escrito-detallado y yendo a la parte sustantiva oral. Los principales puntos de la reforma que lo creó (Acto Legislativo 3 de 2002) consistieron en:

- i) Aumentos en la eficiencia: el juicio oral elimina, de una vez por todas, la necesidad de llevar los procesos en expediente por escrito. Así, en el nuevo sistema, todos los procesos han de ser orales, llevándose su registro a través de “medios técnicos que garanticen su fidelidad”.

- ii) Se desproveyó a la Fiscalía de sus funciones jurisdiccionales, con miras a dedicar la totalidad de sus recursos a la labor investigativa, apoyada en la policía judicial.
- iii) Fortalecimiento de la defensoría ciudadana, teniendo en cuenta que gran parte de los acusados no tiene la capacidad económica para costear un abogado defensor.

La Ley 906 de 2004 vino a reglamentar el SPOA y desde 2005 se ha ido introduciendo gradualmente. La fase piloto arrancó por Bogotá y el eje cafetero (Armenia, Pereira y Manizales), quedando culminada en 2008.

Al cierre de 2010, el SPOA era atendido por 2.530 despachos judiciales, cubriendo casi el 60% del país, donde laboraban 13.470 funcionarios de la Rama. Es claro que el SPOA ha reducido el tiempo procesal frente al sistema de la Ley 600 de 2000. Por ejemplo, la duración promedio de los procesos bajo la nueva Ley 906 de 2004 ha sido de 130 días vs. los 875 observados bajo la antigua Ley 600 de 2000 (ver cuadro 18). En particular, se han evacuado más rápidamente los delitos relacionados con hurto, estafa, lesiones personales, secuestro simple y violencia intrafamiliar.

También se han reducido los costos asociados a los procesos bajo la Ley 906 de 2004. Al tomar en cuenta los costos de la Rama dedicados a estos casos, se ha calculado que su costo unitario bajó de \$913.743 a unos \$442.662 bajo el sistema oral.

Sin embargo, a pesar de estos avances, la Fiscalía todavía manejaba un *stock* de casos de 1.3 millones de procesos al cierre de 2009, donde el principal lastre provenía de unos 170.000 casos del sistema antiguo (Ley 600 de 2000). El cuadro 19 reporta esa migración hacia el nuevo sistema. El inventario bajo el SPOA pasó de unos 300.000 a más de un millón durante 2006-2009.

Cuadro 18. Tiempos procesales penales: Ley 600 de 2000 vs. Ley 906 de 2004

DELITOS	LEY 906 de 2004 (1)			LEY 600 DE 2000 (2)			Reducción (3)=(2)/(1);%
	Días	Meses	Años	Días	Meses	Años	
Acto sexual violento	170	5.7	0.5	1.105	36.8	3.1	550.0
Defraudación a los derechos patrimoniales de auto	224	7.5	0.6	232	7.7	0.6	3.6
Estafa	177	5.9	0.5	1.744	58.1	4.8	885.3
Extorsión	118	3.9	0.3	886	29.5	2.5	650.8
Fabricación, tráfico y porte de armas	119	4.0	0.3	344	11.5	1.0	189.1
Falsedad	150	5.0	0.4	1.557	51.9	4.3	938.0
Homicidio	220	7.3	0.6	1.142	38.1	3.2	419.1
Hurto	109	3.6	0.3	946	31.5	2.6	767.9
Lesiones personales	156	5.2	0.4	1.277	42.6	3.5	718.6
Receptación	141	4.7	0.4	787	26.2	2.2	458.2
Secuestro simple	185	6.2	0.5	1.497	49.9	4.2	709.2
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	133	4.4	0.4	406	13.5	1.1	205.3
Violencia intrafamiliar	154	5.1	0.4	1.543	51.4	4.3	901.9
Promedio	130	4.3	0.4	875	29.2	2.4	572.8

Fuente: CSJ.

El número de procesos en indagación alcanzaba el millón en 2010, frente a sólo 44.000 en investigación y 84.000 en etapa de juicio. El problema es que ese abultado número de casos en indagación arriesga la prescripción penal y, por lo tanto, la impunidad en muchos casos. ¿Quiere esto decir que se requiere más personal en la Fiscalía o mayor productividad?

Ya habíamos visto que, a nivel internacional, las asignaciones de gasto a la Fiscalía colombiana nos ubicaban ligeramente

**Cuadro 19. Inventarios, entradas-salidas (Fiscalía):
consolidado Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004**

		Entradas (1)	Salidas (2)	Inventarios (3)	IA* (4)=(1)/(2);%
1998	Ley 600 de 2000	943.446	926.003	691.289	1.9
	Ley 906 de 2004	NA	NA	NA	NA
	Subtotal	943.446	926.003	691.289	1.9
2000	Ley 600 de 2000	1.010.360	1.014.422	674.242	-0.4
	Ley 906 de 2004	NA	NA	NA	NA
	Subtotal	1.010.360	1.014.422	674.242	-0.4
2006	Ley 600 de 2000	966.365	855.870	456.886	12.9
	Ley 906 de 2004	517.295	194.447	286.286	166.0
	Subtotal	1.483.660	1.050.317	743.172	41.3
2009	Ley 600 de 2000	139.116	204.025	173.766	-31.8
	Ley 906 de 2004	1.510.024	475.148	1.083.087	217.8
	Subtotal	1.649.140	679.173	1.256.853	142.8

Fuente: Fiscalía. Anuario Estadístico 2009.

Nota: *El índice de acumulación (IA) muestra la diferencia (%) entre entradas y salidas.

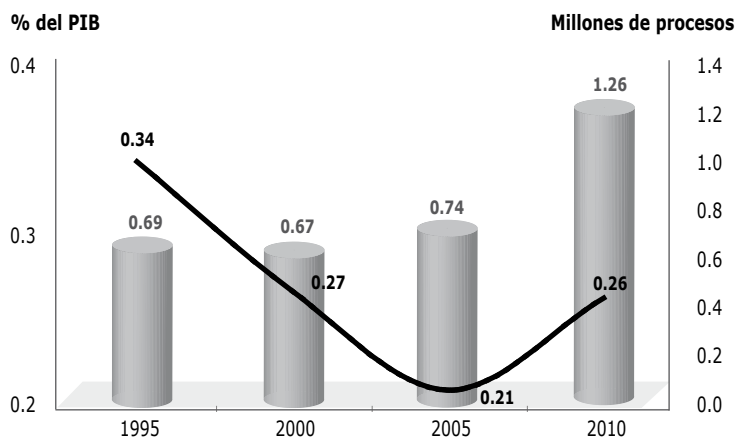
Un indicador positivo implica acumulación de inventarios.

te por encima de la media (0.13% del PIB), siendo superados sólo por Paraguay (0.29% del PIB). Curiosamente, durante el período 2005-2010 se presentó un incremento en las asignaciones de gasto a la Fiscalía y también en el volumen de casos represados (ver gráfico 15).

Durante 1998-2000, el número de fiscales se mantuvo relativamente constante en unos 3.600 (ver cuadro 20). Sin embargo, durante 2005-2010 se incrementaron en cerca de 400 hasta llegar a 4.028, donde la relación con la población se ha mantenido entre 9-10 fiscales por cada 100.000 habitantes.

El problema es que Colombia continúa siendo un país violento y conflictivo, razón por la cual la demanda por justicia ha con-

Gráfico 15. Gasto Fiscalía (% del PIB) vs. Inventario de procesos (Fiscalía)



Fuente: cálculos Anif con base en Fiscalía y Leyes de Presupuesto.

tinuado incrementándose. Así, la razón de casos acumulados por fiscal pasó de 190 a 312 durante 1998-2009. Hacia el futuro, el nuevo SPOA debería ser un elemento de descongestión, pero ello requerirá agilizar las etapas de indagación e investigación.

En síntesis, el SPOA introdujo valiosos aspectos en materia de defensoría pública y de reducción en los tiempos procesales. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para lograr reducir la acumulación de inventarios en la Fiscalía. ¿Cuál es entonces la causa de esta congestión en la Fiscalía? Según Sintura (2010), parte del problema radica en asignaciones presupuestales subóptimas frente a las tareas que le fueron asignadas en el SPOA. Pero, de otra parte, el problema tiene que ver con la baja inversión en equipos y apoyos logísticos de todo el sector, amén de falta de visión en algunos de sus proyectos, especialmente en la parte informática.

Cuadro 20. Recursos humanos de la Fiscalía y eficiencia

	1998	2000	2006	2009
Empleados Justicia	40.301	39.149	39.817	44.323
Fiscalía	19.880	20.115	20.113	20.822
Fiscales	3.636	3.636	3.610	4.028
Fiscales/ 100.000 hab.	9.7	9.0	8.4	9.0
Entradas (Fiscalía)/Fiscal	259	278	411	409
Salidas (Fiscalía)/Fiscal	255	279	291	169
Inventario (Fiscalía)/Fiscal	190	185	206	312

Fuente: Fiscalía, Anuario Estadístico 2009.

CONCLUSIONES

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

El objetivo central del presente estudio ha sido apoyar las directrices que se ha trazado la Administración Santos en materia de descongestión judicial por la vía de concentrarse en los cuellos de botella y recomendar tratamientos de choque-operativos. Tras cerca de un año de trabajo, el gobierno radicó ante el Congreso un proyecto de reforma que busca, además: a) organizar de mejor manera la toma de decisiones a nivel institucional de las Altas Cortes; b) lograr un uso más apropiado de la tutela, de tal manera que ésta no entorpezca los canales regulares y la aplicación de las instancias superiores ya existentes, y c) agilizar las etapas procedimentales para superar la grave congestión judicial.

El principal mensaje que hemos querido dejar es que no necesariamente quienes gastan más son los que más progresan en eficiencia operativa de la justicia a nivel internacional. En efecto, en un extremo encontramos los casos favorables de Uruguay y

Paraguay, con gastos por debajo de la media y ejecutorias por encima de la media (bajos procesos acumulados). En el extremo desfavorable apareció Brasil, con elevado gasto, abultada burocracia (y, además, pocos jueces) y exorbitante número de procesos acumulados. Colombia, en cambio, se ubica en la gran mayoría de esos indicadores en un plano intermedio de gasto y de número de jueces-empleados, pero sale mal posicionado en su habilidad para evacuar procesos, al lado de Brasil.

¿Qué hacer al respecto? Aquí caben dos políticas a seguir: i) modernización de la justicia, asegurándonos de dotarla de infraestructura que le permita levantar y procesar los casos de forma eficiente (electrónica y con seguimiento en tiempo real), y ii) adoptar tratamientos de choque-operativos que permitan descongestionar rápidamente el aparato judicial.

A nivel más detallado, vale resaltar las siguientes conclusiones:

Con relación al costo-eficiencia del sector justicia en un contexto internacional

- Uruguay es el único país que aparece en el cuadrante de alta eficiencia (mayor número de jueces con menor proporción de gasto). Colombia se sitúa cerca de los ejes centrales al

registrar un número de jueces (10) en línea con el promedio y un gasto superando ligeramente la media de gasto (0.86% vs. 0.81% promedio).

- Estados Unidos, Costa Rica y Paraguay aparecen en el cuadrante de elevado gasto y alto número de jueces. Colombia continuó elevando su gasto en jueces durante el período 2000-2008, con costos marginales cada vez más altos por juez contratado.
- Al medir el gasto en justicia por la vía presupuestal, Estados Unidos y Colombia muestran un “encarecimiento” presupuestal relativo para el número de jueces contratados.
- Al relacionar gasto en justicia/PIB con el número total de empleados (no simplemente jueces) por cada 100.000 habitantes, vemos que Colombia se mantiene en el plano de “relativa eficiencia.” Uruguay continúa mostrando la mayor eficiencia (medida contra jueces o número total de empleados).
- Brasil muestra la mayor acumulación de procesos pendientes de evacuación (escalado por su nivel poblacional), lo cual nos lleva a concluir que seguramente Brasil lo que enfrenta es una elevada burocracia, con un número excesivo de empleados y muy pocos jueces (en términos relativos).

- Al cotejar gasto en justicia (con relación al PIB) y procesos pendientes de evacuación, Brasil luce como el más ineficiente. El segundo lugar en ineficiencia lo obtiene Colombia. Las mayores “eficiencias” aparecen en Argentina, Estados Unidos y Paraguay.
- En síntesis, Colombia figura con una eficiencia promedio a nivel internacional en su gasto en justicia (tanto por la vía del PIB como por la presupuestal). Sin embargo, el gasto asignado no se refleja en una evacuación adecuada de los procesos, ubicándonos en el plano de gasto ligeramente arriba de la media, pero arrojando una elevada acumulación de procesos, tan sólo superada por Brasil.
- Queda claro que Colombia debe realizar entonces tratamientos de choque-operativos para lograr ganancias en eficiencia en su sector justicia. Esto implica agilizar los procedimientos, modernizar el aparato judicial (con más tecnología aplicada al levantamiento y seguimiento de los procesos) y evitar que la tutela contra sentencias y la falta de aplicación de “jurisprudencia” lleven a entabrar aún más todo el aparato judicial.
- Al igual que Uruguay, Paraguay y Estados Unidos, Colombia ha tenido sus fases de tratamiento de choque-operativo. Sin embargo, en Colombia ellas no han conducido aún a progre-

sos sustantivos. Una primera experiencia ocurrió a raíz de la crisis hipotecaria 1998-2003. Una segunda fase tuvo lugar a raíz de la declaratoria de Emergencia Judicial, en octubre de 2008. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró algunos acápites de dicha emergencia como inconstitucionales y se frenó ese tratamiento de choque-operativo, que iba por buen camino. Claramente la situación actual de acumulación de procesos clama por la estructuración de un tratamiento de choque-operativo más profundo y con tareas específicas, profundizando algunos de los avances en materia de oralidad.

Con relación a costos y asignación de gasto en justicia en Colombia

- El gasto en justicia en Colombia se ubica actualmente en el 0.86% del PIB, regresando a su nivel histórico del período 1995-2011, tras haber caído durante la crisis 1998-2001. El grueso de dicho gasto está concentrado en el CSJ (41%), seguido por la Fiscalía (un 30%).
- Dicho gasto debe dar un giro hacia un mayor componente de inversión, si se quiere ganar en eficiencia y productividad. La Comisión Independiente de la Justicia ha propuesto “asegurarle” partidas anuales equivalentes al 2.5% del total presupuestal para el CSJ (excluyendo de aquí las partidas

asignadas a la Fiscalía). Esto sólo tendría sentido bajo un esquema de modernización que lograra la sistematización del sector y aplicando parte de esos recursos a programas de carácter temporales (bajo los esquemas de choque-operativo tendientes a la descongestión del sector). Ello implicaría elevar el presupuesto para el sector justicia del actual 3.3% del PGN a cerca del 5% (regresando a la cifra de 1995).

- Cerca del 94% del movimiento judicial (entradas-salidas) durante 1994-2010 se explica por la jurisdicción ordinaria. El área civil explica un 57% del inventario existente, siguiéndole la penal (15%), familia (9%) y laboral (6%). La dinámica de los procesos muestra tres períodos: 1998-2001, con gran acumulación de inventarios; en 2002-2003 se aceleró la evacuación neta de procesos; y en 2004-2009 (excepto 2006 y 2009) las entradas nuevamente superaron las salidas. Así, el *stock* de inventarios pendientes de evacuación ha fluctuado cerca de los 3 millones, dejando clara la ineficiencia que continúa afectando al sector justicia en Colombia.
- El tiempo promedio de evacuación de los procesos civiles ha sido de 1.448 días (4 años), cifra que multiplica por 5 veces el tiempo “normal”. Los procesos ejecutivos hipotecarios

han tardado 1.723 días (4 años y 9 meses), cuando éste no debería tardar más de un año; en Chile, esta evacuación tan sólo toma unos 3-4 meses.

- El Sistema Penal Oral introdujo valiosos aspectos en materia de defensoría pública y de reducción en los tiempos procesales. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para lograr reducir la acumulación de inventarios en la Fiscalía. El problema parece obedecer a una combinación de asignaciones presupuestales subóptimas.
- Las esperadas ganancias en productividad deberían apoyarse en inversiones en equipos y soportes logísticos adecuados. Si bien el *stock* de computadores del CSJ ha ido creciendo de la mano con sus empleados, la carencia parece estar en una adecuada sistematización de los procesos. El proyecto de sistematización del CSJ (Siglo XXI) no parece que fuera a cumplir el cometido de permitir seguimientos procesales en tiempo real, vitales para conocer los cronogramas de los procesos y sus tiempos reales vs. esperados. Aquí es donde se requiere una reingeniería administrativa de fondo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BID (2005), “Desencadenar el crédito: cómo ampliar y estabilizar la banca”, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bureau of Justice Statistics (2000), “Justice Expenditure and Employment Extracts, 2000”, Employment and Expenditure Database.
- Bureau of Justice Statistics (2005), “Justice Expenditure and Employment Extracts, 2005”, Employment and Expenditure Database.
- Bureau of Justice Statistics (2007), “Justice Expenditure and Employment Extracts, 2007”, Employment and Expenditure Database.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2008), “Reporte sobre la Justicia en las Américas”, Reportes de Justicia 2008.
- Clavijo S. (1998), *Política fiscal y Estado en Colombia*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 1998.
- Clavijo S. (2009), *Instituciones, leyes y pragmatismo económico*, Anif.
- Clavijo S., Vera A., Vera N., Ávila R., Carvajal J. y Lozano M.A. (2011), “Es-

- estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2010-2020)*”, Anif.
- Comisión de Expertos (2010), Informe Final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia.
- Consejo Privado de la Competitividad Colombia (2010), “Informe Nacional de Competitividad”, capítulo 2H: Justicia y Competitividad.
- Consejo Superior de la Judicatura (2001), Informe al Congreso de la República 2001-2002.
- Consejo Superior de la Judicatura (2004), Informe al Congreso de la República 2004-2005.
- Consejo Superior de la Judicatura (2005), Informe al Congreso de la República 2005-2006.
- Consejo Superior de la Judicatura (2006), Encuesta de Profundización “Tiempos Procesales 2006”.
- Consejo Superior de la Judicatura (2010), Boletín Estadístico No. 1 de 2010.
- Consejo Superior de la Judicatura (2010), Informe al Congreso de la República 2009-2010.
- Consejo Superior de la Judicatura y Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID (1998), “Costos del servicio de justicia en Colombia: estudio de casos”.
- Corporación Excelencia en la Justicia, www.cej.org.co.
- Corte Suprema de Justicia de Paraguay (2008), “Avances en el poder judicial para la eficacia y la transparencia: una mirada sobre los logros del programa Umbral”, Justicia Abierta, septiembre 2008.
- De la Calle M. (2009), “Propuesta para el mejoramiento de la administración de la justicia en Colombia”, octubre de 2009.

- Djankov S. *et al.* (2002), “Courts: The Lexmundi Project”, Institute of Economic Research Harvard University, *Working Paper* No. 1951.
- Dirección Ejecutiva del Programa Umbral (2010), “Componentes del programa Umbral, Dirección Ejecutiva del Programa Umbral”, programa Umbral, 2010.
- DNP y Conpes (2008), Documento Conpes No. 3559 de 2008.
- Fiscalía (2009), Anuario Estadístico 2009.
- International Centre for Prison Studies (2010), World Prison Brief Database.
- Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia (2010), Informe al Congreso, mayo 2010.
- Ministerio Público de Paraguay (2010), “Ministerio Público promueve justicia para la sociedad”, Pro Justicia, julio 2010.
- National Center for State Courts (2010), “State Court Caseload Statistics: An Analysis of 2008 State Court Caseloads”, Court Statistic Project.
- Poder Judicial de la República Oriental del Uruguay (2010), “Programa de Fortalecimiento del Sistema Judicial Uruguayo”.
- Sintura, F. (2010), “Sistema Penal Oral Acusatorio. ¿Cómo vamos?”, documento presentado en el XXXI Congreso Colombiano de Derecho Procesal, septiembre de 2010.
- Steiner R., Clavijo I., y Salazar N., (2008), Colombia’s Efforts at Achieving Inclusive and Sustainable Growth: the Road Traveled and the Challenges Ahead, Fedesarrollo, mayo de 2008.
- United Nations Office on Drug and Crime (2008), “Homicide Statistics, Public Health Sources - Latest available year (2003-2008)”, 2008.

ANEXOS



ANEXO I

Justicia por país									
	Colombia	Perú	Costa Rica	México	Paraguay	Uruguay	Argentina	Brasil	Chile
El Ministerio Público	X	X	X		X	X	X	X	X
El Poder Judicial	X	X	X	X	X	X	X	X	
La Defensoría (de oficio, del pueblo, de los habitantes)	X	X	X	X	X	X		X	X
El Ministerio de la Justicia	X	X	X		X		X	X	X
La Policía Nacional	X	X		X	X	X	X		
El Consejo de la Magistratura		X			X		X		
Tribunales de Justicia		X		X					X
La Defensa Pública			X	X	X	X	X		X
La Procuraduría General	X		X	X					
La Dirección Nacional de Cárceles	X	X				X			
La Escuela Judicial			X						
El Ministerio de la Seguridad Pública			X				X		
El Ministerio de Educación y Cultura						X			
El Consejo Nacional de la Justicia				X				X	
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos				X					
La Fiscalía General de la Nación	X								
El Ministerio del Interior	X								
Total Entidades	9	8	8	8	7	7	6	6	5

Fuente: Centro de Estudios de la Justicia de las Américas.

ANEXO II

Inventarios, entradas - salidas: 1994				
Jurisdicción	Entradas (1)	Salidas (2)	Inventarios (3)	IA* (4)=(1)/(2); %
Ordinaria	980.522	835.069	2.461.974	17
Penal	266.789	341.386	351.522	-22
Civil	393.628	254.904	1.359.970	54
Laboral	58.730	48.795	105.692	20
Familia	141.854	86.392	374.623	64
Agrario	838	712	1.532	18
Promiscuo	118.683	102.880	268.635	15
Administrativa	24.102	17.190	32.815	40
Disciplinaria	13.191	5.266	13.500	150
Total	1.017.815	857.525	2.508.289	19

Fuente: Clavijo (1998).

Nota * El índice de acumulación (IA) muestra la diferencia (%) entre entradas y salidas. Un indicador positivo implica acumulación de inventarios.

Inventarios, entradas - salidas: 2000				
Jurisdicción	Entradas (1)	Salidas (2)	Inventarios (3)	IA* (4)=(1)/(2); %
Ordinaria	1.445.173	1.378.570	2.417.731	5
Penal	428.285	441.775	716.508	-3
Civil	563.600	483.535	942.886	17
Laboral	97.024	82.942	162.318	17
Familia	111.163	123.102	185.972	-10
Promiscuo	223.843	224.142	374.483	0
Menores	21.198	23.013	35.464	-8
Agrario	60	61	100	-2
Administrativa	40.631	30.868	67.974	32
Disciplinaria	13.350	11.028	22.334	21
Total	1.499.154	1.420.465	2.508.040	6

Fuente: cálculos Anif con base en CSJ.

Nota * El índice de acumulación (IA) muestra la diferencia (%) entre entradas y salidas. Un indicador positivo implica acumulación de inventarios.

Inventarios, entradas - salidas: 2005				
Jurisdicción	Entradas (1)	Salidas (2)	Inventarios (3)	IA* (4)=(1)/(2); %
Ordinaria	1.187.330	1.130.117	2.346.751	5
Penal	290.199	278.495	238.710	4
Civil	604.865	572.001	1.725.175	6
Laboral	127.403	121.154	166.504	5
Familia	129.596	122.510	167.543	6
Menores	35.266	35.957	48.820	-2
Administrativa	106.795	83.936	211.082	27
Disciplinaria	28.695	29.877	39.857	-4
Total	1.322.820	1.243.930	2.597.690	6

Fuente: cálculos Anif con base en CSJ.

Nota * El índice de acumulación (IA) muestra la diferencia (%) entre entradas y salidas. Un indicador positivo implica acumulación de inventarios.