

## Capítulo 31

# Falta de Estado de derecho y justicia deficiente en Colombia

---

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602601.31>

**José Felix Quimbaya Sarmiento**

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

**Resumen:** Para la seguridad humana, un factor de vital importancia en la dimensión de la seguridad política es el Estado de derecho, pues garantiza los derechos fundamentales y las libertades individuales frente a la acción estatal. Este artículo se pregunta si hay una falta de Estado de derecho y una justicia deficiente, como factores críticos para la seguridad política, en Colombia. Para ello, se define el Estado de derecho y el Estado social de derecho, así como la justicia como una de sus garantías esenciales. Luego se evalúa la situación de la justicia en Colombia, medida en cantidad de oferta judicial, pero sobre todo en la eficiencia de la administración de justicia. Mediante análisis de diversos índices de evacuación de procesos por jurisdicción, especialidad y jueces, se encuentra que el factor de la lentitud determina la creciente congestión judicial actual y un problema de productividad, mezclados con una creciente demanda de justicia.

**Palabras clave:** administración de justicia; justicia; productividad; seguridad humana; seguridad política

José Félix Quimbaya Sarmiento

Oficial de la Armada de Colombia. Profesional en ciencias navales. Estudiante del CAEM 2023, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Contacto: [jose.quimbaya@esdeg.edu.co](mailto:jose.quimbaya@esdeg.edu.co)

**Citación APA:** Quimbaya Sarmiento, J. F. (2023). Falta de Estado de derecho y justicia deficiente en Colombia. En E. A. Salamanca Rodríguez & J. A. Serpa Hernández (Eds), *Seguridad humana y construcción de patria en defensa de la vida* (pp. 843-865). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602601.31>

## SEGURIDAD HUMANA Y CONSTRUCCIÓN DE PATRIA EN DEFENSA DE LA VIDA

VOLUMEN III: SEGURIDAD COMUNITARIA Y POLÍTICA

ISBN impreso: 978-628-7602-53-3 (obra completa)

ISBN digital: 978-628-7602-57-1 (obra completa)

ISBN impreso: 978-628-7602-56-4 (Volumen III)

ISBN digital: 978-628-7602-60-1 (Volumen III)

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602601>

### Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2023



## Introducción

Según el *Informe sobre desarrollo humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994), una de las dimensiones más importantes de la seguridad humana corresponde la seguridad política, definida como la posibilidad de que “la gente pueda vivir en una sociedad que respete sus derechos humanos fundamentales” (p. 37). Este capítulo analiza uno de los componentes de la seguridad política que es un indicador de vital importancia: la falta de Estado de derecho y la justicia deficiente, enmarcadas como una de las subdimensiones de esta dimensión de la seguridad humana.

Uno de los impactos más importantes que conlleva la falta de Estado de derecho radica en la ausencia de protección de la población frente a la represión estatal. Con la represión de individuos y grupos, los gobiernos buscan usualmente ejercer control sobre el pensamiento y las ideas, la información y la libertad de prensa. La represión se produce a través de diferentes abusos como la tortura regular y sistemática, el maltrato, la desaparición y la violación de los derechos humanos, entre otros, comúnmente llevados a cabo mediante la intervención militar y policial que se despliega durante los disturbios.

Así mismo, el PNUD (1994) declara sobre la dimensión de la seguridad política lo siguiente:

Uno de los indicadores más útiles de la inseguridad política en un país es la prioridad que un gobierno asigna a la fuerza militar, ya que los gobiernos usan a veces a los ejércitos y la policía para reprimir a su propia población. Si un gobierno está más preocupado por su plantilla militar que por su población, ese desequilibrio se demuestra en la relación entre gasto militar y gasto social. (p. 37)

En el capítulo 2 del *Informe de desarrollo humano*, "Nuevas dimensiones de la seguridad humana", se aborda la seguridad humana como un tema de interés y de preocupación mundial: "Hay muchas amenazas que son comunes en toda la gente, como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos" (PNUD, 1994, p. 25). Así mismo se determinan los componentes principales de la seguridad humana, entendidos como "libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad" (p. 27).

Por otro lado, este informe del PNUD presenta las diferentes amenazas a la población mundial clasificadas en siete dimensiones, entre estas la dimensión de la seguridad política, por lo cual se define la subdimensión de la falta de derecho y la justicia deficiente como factores que impactan la seguridad política. El desarrollo de este capítulo busca resolver esta pregunta: ¿En el contexto del Estado de derecho en Colombia, cuál ha sido la situación de la justicia y de uno de sus principales factores de deficiencia, esto es, la lentitud del sistema determinada por la congestión judicial?

Así, a continuación se abordan los temas relacionados con el Estado de derecho, el Estado social de derecho y la justicia deficiente, y se describen los antecedentes y principales aspectos de cada uno de ellos. Posteriormente se revisan los datos oficiales del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (Sierju), y se define la metodología y los criterios de selección de los egresos efectivos, los ingresos efectivos y los inventarios finales de los procesos judiciales, con el fin de obtener los indicadores que permitan analizar la tasa de congestión judicial, es decir, índices de evacuación parcial, índices de evacuación total y tasas de evacuación por juez. A través de estos indicadores, se analiza la tasa de congestión judicial, para estimar así la productividad de la Rama Judicial, que impacta directamente en la falta de Estado de derecho y en la justicia deficiente en Colombia.

## Estado de derecho y Estado social de derecho

A continuación se aborda la definición del Estado de derecho y su evolución al Estado social de derecho, sus orígenes y elementos, y cómo se incluyó el concepto de Estado social de derecho en la Constitución Política de Colombia en 1991.

## Definición del Estado de derecho

El Estado de derecho se define como aquel cuyo principal objetivo es mantener el control a través de las normas jurídicas y las instituciones establecidas en la Constitución. Su origen proviene de la lucha contra el autoritarismo y el absolutismo, y se ha ido transformando y evolucionando a lo largo de la historia con el fin de proteger los principios enfocados en la dignidad humana, los derechos humanos y la equidad o igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, entre otros.

La Sala Constitucional de Venezuela ha definido el Estado de derecho de la manera siguiente:

La formación y desarrollo del concepto de Estado de Derecho tiene su origen histórico en la lucha contra el absolutismo, y por ello la idea originalmente se centraba en el control jurídico del Poder Ejecutivo, a fin de evitar sus intervenciones arbitrarias, sobre todo en la esfera de la libertad y propiedades individuales. Sin embargo, tal concepto fue evolucionando, y dentro de la división de poderes que conforman el Estado, en la actualidad el Estado de Derecho consiste en que el poder se ejerce únicamente a través de normas jurídicas, por lo que la ley regula toda la actividad estatal y en particular la de la administración; y parte de la esencia del concepto consiste en el control judicial de la legalidad desde lo que se va a considerar la norma suprema: la Constitución. (Acceso a la Justicia, s. f.)

El PNUD (2012), por otra parte, define así lo que significa un Estado de derecho:

El Estado de Derecho implica que todos los ciudadanos estén sometidos a la ley y que las leyes vigentes sean justas, no discriminatorias y respeten los derechos humanos. Un sistema legal justo y eficiente que respete las normas internacionales de derechos humanos constituye la piedra angular del crecimiento económico, la seguridad y la erradicación de la pobreza. (p. 1)

Ahora, bien, se pueden distinguir tres principales perspectivas frente al Estado de derecho. La primera hace referencia a la legalidad, es decir, la perspectiva en que el Estado de decho se regula a través de las leyes y somete a sus gobernantes y a la población en general al orden jurídico y sus normas promulgadas públicamente. Se rige, de esta manera, por el derecho.

Una segunda perspectiva se remite al orden social, cuyo objetivo principal es ofrecer oportunidades iguales para todos para que la población desarrolle sus aptitudes y se puedan garantizar, así, condiciones de vida digna.

Finalmente, la perspectiva democrática del Estado colombiano se refiere de manera general a la capacidad que tiene la ciudadanía de elegir sus representantes a través del voto y, por tanto, de ejercer el poder político, lo que permite acatar las normas y respetar los derechos y libertades de todos los ciudadanos (Corte Constitucional de Colombia, 1998).

## Elementos del Estado de derecho

Según la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), el Estado de derecho está compuesto por cinco elementos:

1. Orden y seguridad, que engloba la vigilancia policial, el enjuiciamiento y la (in)formalidad.
2. Legitimidad, que distingue entre *rule of law* y *rule by law*.
3. Controles y equilibrios de poderes, denominados también como *checks and balances*.
4. Justicia, que se subdivide en cuatro subcomponentes: a) aplicación igualitaria; b) proceso justo; c) protección de los derechos humanos y las libertades civiles, y d) acceso a la justicia.
5. Aplicación efectiva. (Carrizosa, 2021).

Finalmente, la USAID describe, prácticamente como un sexto elemento, la eficiencia y la integridad que son cualidades transversales a estos cinco elementos del Estado de derecho. Por ejemplo, a través de la eficiencia como una cualidad de desempeño se refuerza el rendimiento en cada uno de los elementos.

Por otro lado, para complementar lo anterior, puede mencionarse que, de acuerdo con Saídiza y Carvajal (2016), existen tres aspectos fundamentales que deben cumplirse con el fin de garantizar el Estado de derecho:

El Estado liberal de derecho se caracterizará entonces por fundar su legitimidad en la ley (principio de legalidad), en la separación de poderes (sistema de pesos y contrapesos), y en la garantía y protección de los derechos individuales, todo lo cual servirá como límite al poder absolutista. (p. 27)

De esta forma, el Estado de derecho debe ofrecer las garantías a la población civil para que pueda defenderse como sociedad del propio Estado.

## Origen del Estado social de derecho

Jean-Jacques Rousseau, pensador suizo, y John Locke, médico y filósofo inglés, han sido vistos históricamente como representantes de distintas corrientes de

pensamiento que, a mediados del siglo XIX, se asimilarían a lo que conocemos como izquierda y derecha. Rousseau abogaba por una visión orientada hacia la igualdad, defendiendo un papel activo del Estado en la promoción del bienestar de su población. Por otro lado, Locke propugnaba una visión más individualista, en la que se resaltaba la libertad y autonomía del individuo respecto a la sociedad (Villar, 2007, p. 85).

Fue el jurista alemán Hermann Heller (1891-1933) quien acuñó el concepto del Estado social de derecho: "Por primera vez en 1930 plantea la tesis al formular la alternativa entre Estado de derecho y dictadura" (Villar, 2007, p. 83). Con ello planteaba que, para hacer realidad el principio de igualdad, no bastaba con el Estado de derecho, ya que en este no se tiene en cuenta las relaciones sociales de poder. En contraposición, el Estado social de derecho sí favorece una igualdad social real (Villar, 2007).

Villar (2007) argumenta que los derechos de la gente tenían una historia anterior, pero se trataba de una definición imprecisa y general, que se ha ido ajustando con la jurisprudencia y la legislación. La diferencia consiste en la aplicación de principios como:

[La] dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, derecho a la vida y la integridad personal, igualdad, prohibición de toda discriminación, protección del matrimonio y de la familia, derecho a la vivienda, a la educación, obligación social de la propiedad, derecho a un ambiente sano y derecho a la cultura. (p. 83)

## Elementos del Estado social de derecho

Con la influencia de Heller, la Constitución alemana de Weimar fue la primera en establecer los derechos sociales. Esta Constitución contribuyó luego a la Constitución de la República española de 1931 e influyó posteriormente en la Constitución colombiana de 1936, promulgada bajo el gobierno de Alfonso López Pumarejo, que reconoció por primera vez algunos derechos sociales.

A escala mundial, la constitución de muchos países ha incluido los derechos emanados de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de otros organismos internacionales, en cumplimiento de diferentes convenios. Friedrich Katz, historiador y antropólogo austriaco, resume los elementos del Estado social de derecho así:

(1) Obligación de establecer condiciones de vida soportables, estándares mínimos para toda la sociedad o mínimo existencias; (2) seguridad social; (3) igualdad social; (4) equidad social; (5) sistema jurídico público de indemnizaciones en caso de intervenciones del Estado en los derechos de los individuos; y (6) comportamiento social justo del individuo frente al Estado. (como se citó en Villar, 2007, p. 88)

## Estado social de derecho en Colombia

En el contexto colombiano, la Constitución Política de 1991 incluyó en la legislación nacional el concepto del Estado social de derecho, según el cual el Estado debe satisfacer las necesidades básicas económicas y sociales no cubiertas e insatisfechas de la población a través de mecanismos que permitan materializar los derechos fundamentales de la ciudadanía (Prada, 2020).

## Justicia deficiente

Por otro lado, la medición de la justicia, en particular de su productividad, se convierte en un reto para muchos analistas. A continuación se presentan los principales conceptos, características e indicadores que pueden ayudar a evaluar de manera general la congestión de un sistema judicial.

### Concepto, características e indicadores de una justicia deficiente

La justicia deficiente se da cuando hay un funcionamiento irregular de la administración de justicia, referido particularmente al desempeño de los funcionarios que la administran. Esto se evidencia en negligencias procesales al dictar un juicio y en el rol de los auxiliares de la administración de justicia, tanto en el ámbito procesal como en sus responsabilidades administrativas. Todo esto se inscribe en el marco de un sistema integral de administración de justicia. En palabras de Montero (2013): "El funcionamiento anormal de la administración de justicia, siguiendo una corriente orgánica u objetiva, tendrá lugar cada vez que la administración de justicia funcione mal; no funcione; o bien funcione deficientemente, como es el caso de la justicia tardía" (p. 155).

Por otra parte, en un estudio elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia para Fedesarrollo, se determina lo siguiente:



Para que exista una eficiencia en el sistema de la justicia hay varios componentes que se consideran importantes, entre estos componentes se resalta la imparcialidad, donde se hagan cumplir las normas legales de manera transparente libres de prejuicios, sin inclinación en contra o favor de una persona, centrándose en la objetividad, pero sin olvidar la importancia de dar solución en el tiempo que se considera normal o prudencial de forma justa y moderada. (Herrera et al., 2019, p. 2)

Varios factores influyen en la calidad del funcionamiento de la administración de justicia, y estos no son sencillos de medir, debido a la subjetividad de su evaluación. A pesar de esta complejidad, es vital entender que cada factor es crucial, y ninguno es más importante que otro debido a su interconexión. Según Mora-Sanguinetti (2021, p. 67), por esta dificultad de medición de otros indicadores, los analistas “suelen reducir el análisis de la (calidad) de un sistema judicial a solamente tres factores: su lentitud, su coste y su predictibilidad”. Uno de los principales problemas resaltados es la lentitud, manifestada en la congestión judicial. Esta congestión, que eleva los costos y disminuye la predictibilidad, también crea desconfianza entre la población, lo cual afecta negativamente la percepción del sistema (Mora-Sanguinetti, 2021, p. 68).

Finalmente, la forma de evaluar la congestión de un sistema judicial es a través de la medición de las tasas de congestión, calculadas mediante “información sobre el volumen de conflictos acumulados sin resolver y el número de conflictos resueltos que llegan a un órgano judicial específico en una jurisdicción concreta” (Mora-Sanguinetti, 2021, p. 68).

## Estado de derecho y justicia deficiente en Colombia (2011-2016)

Como indican Herrera et al. (2019), en Latinoamérica, la percepción sobre el sistema judicial y su capacidad de resolver los asuntos judiciales es que es altamente ineficiente, ya que no se logran resolver los conflictos en tiempos razonables, lo que genera desconfianza en el sistema. Pese a que Colombia ha realizado grandes esfuerzos para solventar la ineficiencia del sistema judicial, no logra ser una excepción a esta problemática, donde más del 70 % de la población considera que es muy lenta, según los datos de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas de 2013. Resolver un incumplimiento

contractual en Colombia toma 1288 días, que es el doble del tiempo promedio para la región, según estimaciones del Proyecto Doing Business (Herrera et al., 2019, p. 3).

## Indicadores de productividad de la justicia

Para analizar la eficiencia de la Rama Judicial en Colombia en el periodo comprendido entre el 2011 y el 2016 se tomó como referencia el estudio citado de Herrera et al. (2019). Así, se toman “como criterios de producción de respuestas judiciales tres indicadores de evacuación de resoluciones de conflictos: el Índice de Evacuación Parcial (IEP); el Índice de Evacuación Total (IET); y la Evacuación por Juez (EJ)” (Herrera et al., 2019, p. 4).

El IEP “se calcula como la relación del número de egresos efectivos sobre el número de ingresos efectivos para un año determinado, de acuerdo con la siguiente fórmula:  $IEP = \text{Egresos Efectivos} / \text{Ingresos Efectivos}$ ” (Herrera et al., 2019, p. 5). Cuando en el IEP se obtienen valores superiores a 1, se representa como un valor positivo, lo que significa más egresos que ingresos; en contraste, los valores inferiores a 1 representan un congestionamiento en los procesos judiciales. El IEP que se obtenga, ya sea superior o inferior a 1, no se debe interpretar como crecimiento o decrecimiento en la productividad de los juzgados, dado que, al ser una medición relativa, puede verse afectada por cualquiera de las dos variables del indicador (egresos o ingresos).

Por su parte, el IET se calcula como “la relación del número de egresos efectivos sobre los ingresos efectivos en un determinado año más el inventario inicial total”, así: “ $IEP = \text{Egresos Efectivos} / (\text{Ingresos Efectivos} + \text{Inventario Inicial})$ ” (Herrera et al., 2019, p. 5). A diferencia del IEP, el IET nos permite tener en cuenta el impacto que tiene el inventario inicial, que corresponde a los procesos pendientes por resolver del periodo anterior. Para el análisis de la productividad de la justicia entre 2011 y 2016, “se hizo necesario calcular el inventario inicial de todos los años a partir de la suma del inventario inicial de un año base (2010) más los ingresos efectivos restando los egresos efectivos para cada año respectivo” (Herrera et al., 2019, p. 5).

Y como último indicador, la tasa de EJ, que corresponde a “la razón entre el número de evacuaciones efectivas sobre el número de jueces en la unidad de análisis (jurisdicción, circuito judicial, especialidad o especialidad en el circuito judicial)”, según esta fórmula: “ $EJ = \text{Egresos Efectivos} / \# \text{ Jueces en la Unidad de Análisis}$ ” (Herrera et al., 2019, p. 5).

Para los análisis de cada una de las tres variables, se utilizó las bases de datos del Sierju, consolidada por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAE, 2023) de la Rama Judicial. Así mismo, se definieron los criterios para determinar los egresos e ingresos efectivos para tomar los datos:

Por egresos efectivos se entienden aquellos que dan por terminado una controversia cuya resolución se había solicitado ante una autoridad judicial con funciones jurisdiccionales de la Rama Judicial. Por ingresos efectivos se entienden aquellas controversias nuevas que no han sido aún registradas por otra autoridad judicial con funciones jurisdiccionales de la Rama Judicial en la respectiva instancia. (Herrera et al., 2019, p. 6)

### Procesos excluidos en la medición de la productividad

Considerando los estándares para establecer los egresos e ingresos reales en el análisis de información, también es crucial señalar que se descartan aquellos que, debido a su naturaleza, no posibilitan identificar el comienzo o conclusión de un litigio judicial o cuya resolución no se establece por motivos relacionados con el despacho judicial.

Con base en lo anterior, "se eliminaron los procesos de control de garantías y de adolescentes de control de garantías, en tanto las funciones de estos despachos consisten en llevar a cabo las diligencias necesarias principalmente en la etapa de investigación" (Herrera et al., 2019, p. 6). Estos procesos de control de garantías y de adolescentes de control de garantías no dan por terminada una controversia legal de manera definitiva.

De igual manera, se descartaron los procedimientos bajo la jurisdicción de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, ya que los procesos que enfrentan están vinculados con la correcta aplicación de las sanciones penales y no abordan un problema de fondo. Por lo tanto, los egresos reales que surgen de estos jueces ocurren al finalizar la aplicación de la penalidad (Herrera et al., 2019, p. 6).

Así mismo, también fueron excluidos de la base de datos los procesos de justicia y paz por enmarcarse en un proceso de justicia transicional, ya que esto implica procesos especializados con trámites especiales, lo que dificulta su comparación con otros procesos.

Para el análisis de la eficiencia y la productividad en la justicia en el nivel circuito y por especialidad, se tuvieron en cuenta los procesos de instancia adelantados ante juzgados de la jurisdicción ordinaria, excluyendo los tribunales de las altas cortes.

La definición de los procesos corresponde a factores de organización geográfica y las competencias territoriales de los distintos niveles de la rama judicial. El mapa judicial se encuentra dividido en cuatro categorías:

1. **Municipios:** Los juzgados municipales tienen competencia territorial sobre las controversias que se generan dentro del espacio geográfico del municipio.
2. **Circuitos judiciales:** Los juzgados del circuito tienen competencia sobre las controversias que se generan en el espacio geográfico de los municipios que componen el circuito judicial.
3. **Distritos judiciales:** Los tribunales tienen competencia sobre las controversias que se presentan en el espacio geográfico de los circuitos judiciales que componen el distrito judicial al que pertenecen.
4. **Nación:** Competencia nacional sobre las altas cortes.

En su informe al Congreso de la República, el Consejo Superior de la Judicatura (2017, p. 89) expone que el mapa judicial de Colombia está compuesto por 33 distritos judiciales, 202 circuitos judiciales y 1103 municipios. Para el ejercicio comparativo de eficiencia, se decidió finalmente tener en cuenta los juzgados municipales y de circuito dentro de la jurisdicción ordinaria, ya que concentran en promedio el 86 % del total de ingresos efectivos de la rama judicial.

Para este análisis de eficiencia se tienen en cuenta las resoluciones de conflictos efectuadas por las autoridades judiciales con función jurisdiccional de la rama judicial, y se excluyen las demás autoridades que participan en el sistema. De esta manera, son objeto de análisis los órganos que integran la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción constitucional. No se tienen en cuenta la justicia penal militar, la jurisdicción especial indígena, la de paz ni la Jurisdicción Especial para la Paz, ya que no hacen parte de la rama judicial. Tampoco se consideran los jueces de paz, ya que no son funcionarios judiciales sino particulares que administran justicia.

## El sistema de justicia y la rama judicial

En Colombia, la rama judicial está compuesta por cuatro jurisdicciones, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. Las cuatro jurisdicciones son:

- (1) La jurisdicción ordinaria, quien conoce de las controversias que se generan entre particulares al igual que todos aquellos asuntos que no se encuentran atribuidos a otra jurisdicción.
- (2) La jurisdicción contencioso-administrativa,

quien conoce de las controversias que se generan entre el Estado, a través de las entidades públicas y los particulares que ejercen funciones propias al Estado, y particulares u otras autoridades estatales. (3) La jurisdicción disciplinaria, quien conoce y sanciona las conductas que constituyen fallas de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, al igual que de los abogados en ejercicio de la profesión. (4) La jurisdicción constitucional, quien conoce de las acciones de tutela frente a la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, al igual que de las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra leyes o normas de rango legal. (Herrera et al., 2019, p. 12)

Como parte de la rama judicial en Colombia también está la Fiscalía General de la Nación, que cuenta con autonomía administrativa y presupuestal. La Fiscalía se encarga de “investigar las conductas delictivas, calificarlas y adelantar la acusación de los presuntos autores ante las autoridades judiciales de la jurisdicción ordinaria competente” (Herrera et al., 2019, p. 12). El Consejo Superior de la Judicatura, por su parte, es el órgano de gobierno y administración de la rama judicial.

Para el análisis de la eficiencia en la justicia, la investigación se centra en la jurisdicción ordinaria, ya que contiene la mayoría de las demandas entre las autoridades judiciales.

Al comparar la cantidad de jueces por habitantes en Colombia de 2011 a 2016, cada uno de los distritos judiciales en que se divide el mapa judicial de la jurisdicción ordinaria está compuesto de un número distinto de circuitos judiciales, que a su vez agrega un número variable de municipios. Se puede observar que se mantiene una distribución de la oferta judicial correspondiente al número de habitantes, lo que no significa que exista una distribución equitativa ni suficiente para atender la demanda de juzgados: “La distribución de la oferta judicial por circuito permite ver, igualmente, ciertas tendencias. Así, los circuitos judiciales con menores poblaciones tienen una mayor oferta judicial medida a partir del número de jueces por cada 100 000 habitantes” (Herrera et al., 2019, p. 17).

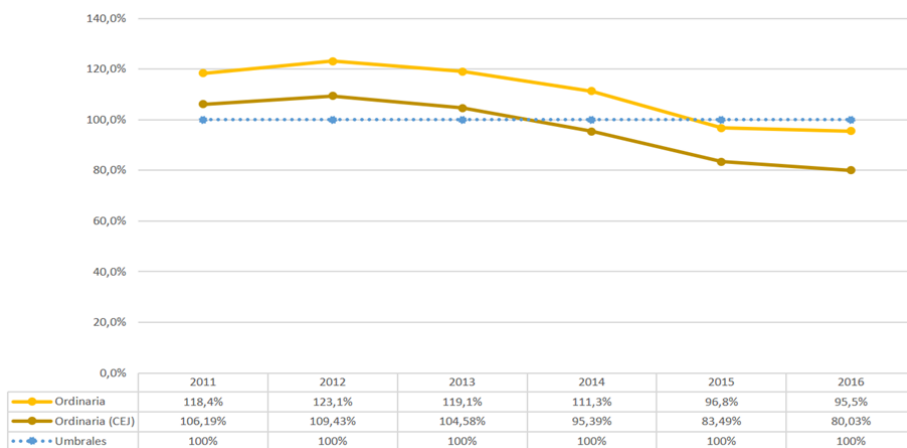
El resultado de tener circuitos judiciales con menos población, pero con mayor número de jueces por cada 100 000 habitantes, podría ser resultado de la Ley 1285 de 2009, que modificó la ley estatutaria de administración de justicia. Mediante esta ley se generó la obligación de tener la presencia de un juzgado por municipio sin importar la cantidad de habitantes, con el objetivo de garantizar el acceso a la justicia en todas las cabeceras municipales. De esta manera, “los circuitos judiciales menos poblados, aquellos en el rango de los 4618 a 403 618

habitantes cuentan, en promedio, con 17,8 jueces por cada 100 000 habitantes, una diferencia de casi el doble de juzgados frente al siguiente rango poblacional" (Herrera et al., 2019, p. 17). Por ello, se presenta una menor oferta judicial por habitante en poblaciones con mayor número de habitantes.

## Análisis de productividad

El Consejo Superior de la Judicatura analiza la productividad de la rama judicial a través de los índices IEP e IET, con el fin de determinar cuánta congestión existe en los juzgados para un periodo determinado. El IEP de la jurisdicción ordinaria muestra una tendencia decreciente en la productividad de la rama judicial entre los años 2011 y 2016, de acuerdo con las estadísticas del Sierju (UDAE, 2023) (Figura 1).

**Figura 1.** Índice de evacuación parcial (IEP) de la jurisdicción ordinaria



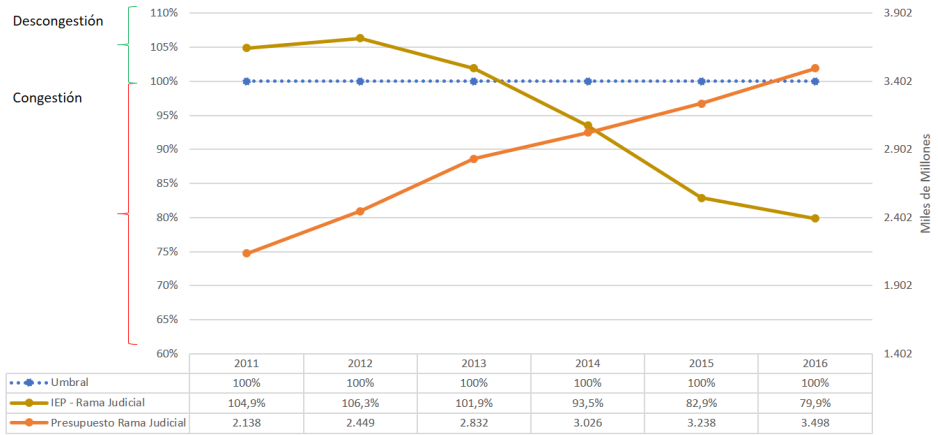
**Fuente:** Elaboración propia con base en el Sierju de la UDAE (2023).

Se puede observar que en los IEP de la jurisdicción ordinaria en Colombia se presentan valores superiores al 100 % entre los años 2011 y 2013, lo cual indica una descongestión en los procesos judiciales. Así mismo, se muestran unos valores inferiores al 100 % entre 2014 y 2016, que indican un número mayor de ingresos sobre los egresos en esos periodos, lo que resulta en una baja productividad en los procesos de la jurisdicción ordinaria.

Al verificar los datos obtenidos del IEP de la rama judicial, se evidencia un comportamiento con la misma tendencia al que presentó la jurisdicción ordinaria

para los años 2011 a 2013, con índices por encima del 100 %. Esto expone cómo los egresos de los procesos fueron superiores a los ingresos, descongestionando el sistema. El IEP decreció significativamente de 2014 a 2015, pese al incremento en el presupuesto para el mismo periodo (Figura 2).

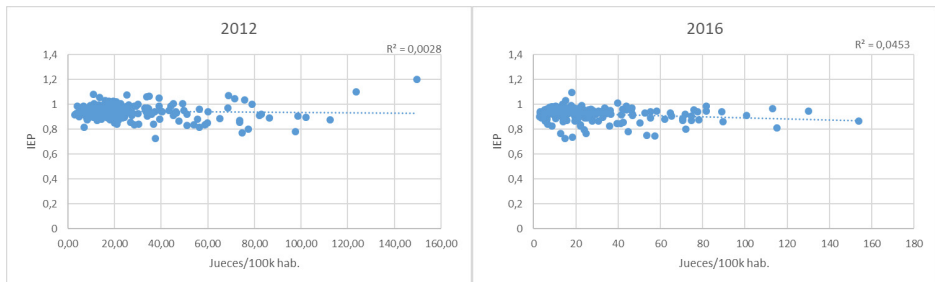
**Figura 2.** IEP vs. presupuesto de la rama judicial



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Sierju de la UDAE (2023).

Analizando los datos del Sierju (UDAE, 2023) correspondientes al número de jueces por cada 100 000 habitantes y el IEP para cada circuito judicial en 2012 y 2016 en la jurisdicción ordinaria, se evidencia un incremento significativo en el número de jueces (Figura 3).

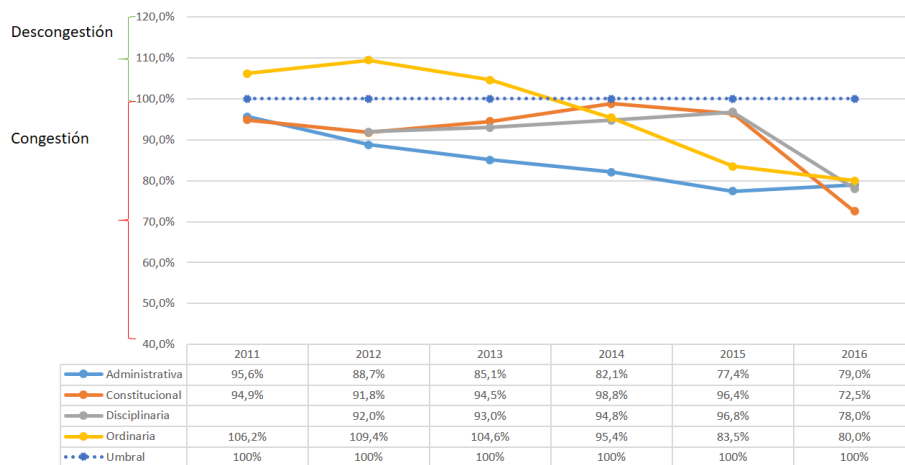
**Figura 3.** IEP y jueces de la jurisdicción ordinaria (2012 y 2016)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Sierju de la UDAE (2023).

Cabe resaltar que 2012 y 2016 son los años con el mayor y el menor IEP en la jurisdicción ordinaria, con una variación creciente para el mismo periodo de la oferta judicial, relacionada con el número de jueces por cada 100 000 habitantes. Esto permite deducir que la tendencia decreciente en el IEP para el mismo periodo entre 2012 y 2016 obedece a razones diferentes a la variación de la oferta judicial. En la Figura 4 se desagregan los IEP por jurisdicciones de la rama judicial para el periodo 2011 a 2016.

**Figura 4.** IEP por jurisdicciones, incluidas altas cortes y tribunales



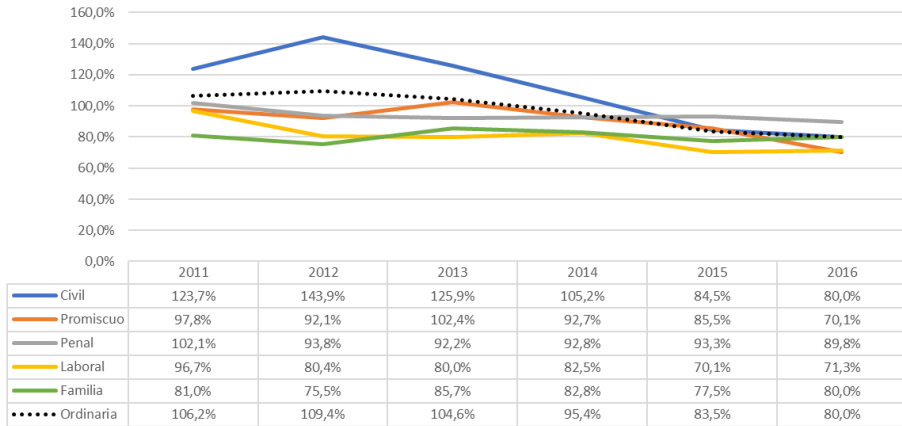
Fuente: Elaboración propia con base en el Sierju de la UDAE (2023).

Se puede evidenciar con claridad cómo el IEP de la jurisdicción ordinaria es el único de la rama judicial entre 2011 y 2013 con valores superiores al 100 %. El IEP en la jurisdicción ordinaria muestra la misma tendencia de la rama judicial, ya que comprende el 87 % de toda la rama. Por esta razón, el análisis de productividad toma los datos de egresos e ingresos de procesos judiciales en esta jurisdicción.

Al desagregar los IEP por las especialidades que hacen parte de la jurisdicción ordinaria (Figura 5), se puede ver que la especialidad civil tiene un comportamiento semejante al IEP general de la jurisdicción ordinaria, con resultados por encima del 100 % entre 2011 y 2014.



**Figura 5.** IEP y jueces de la jurisdicción ordinaria por especialidades



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Sierju de la UDAE (2023). Cálculos de CEJ.

Teniendo en cuenta que la especialidad civil durante este periodo representa en promedio el 42 % del IEP general de la jurisdicción ordinaria, por encima del resto de las especialidades, el análisis de productividad toma los datos de egresos e ingresos de procesos judiciales en la especialidad civil, ya que determina en buena parte la productividad de toda la jurisdicción ordinaria y, por ende, de la rama judicial.

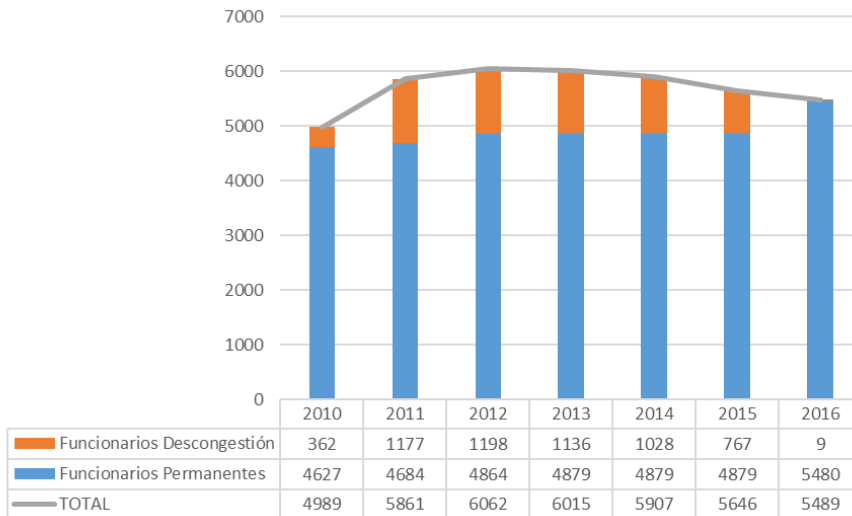
## Política de descongestión

Resultan congruentes los resultados de productividad obtenidos en la justicia para el periodo de análisis entre 2011 y 2016, ya que coinciden con la puesta en funcionamiento de la política de descongestión impulsada por la “Ley 1285 del 2009, que siguió con la aprobación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y con el Código General del Proceso en los años 2011 y 2012” (Herrera et al., 2019, p. 29).

La política de descongestión principalmente incluyó la generación de cargos transitorios en la rama judicial con el fin de desacumular procesos, buscando agilizar la terminación de los procesos judiciales y la implementación de otras medidas legales y ajustes procesales con el mismo objetivo de aumentar la productividad.

De esta manera, la política de descongestión permitió que entre 2011 y 2013 se presentara un IEP superior al 100 %, lo que coincide con el periodo donde hubo mayor oferta judicial gracias a una mayor proporción de juzgados de descongestión (Figura 6).

**Figura 6.** Oferta de funcionarios judiciales en todas las jurisdicciones, incluidas altas cortes y tribunales



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Sierju de la UDAE (2023). Cálculos de CEJ.

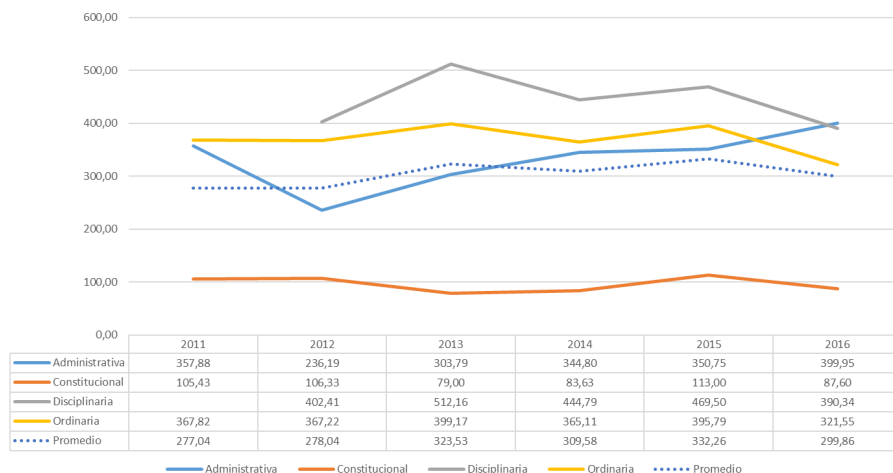
Es evidente, entonces, que el IEP entre 2011 y 2013 por encima del 100% coincide con la alta asignación de juzgados de descongestión. Sin embargo, no se puede asumir que la implementación de juzgados de descongestión dé como resultado altos IEP como se presentó en la especialidad civil, puesto que los datos muestran lo contrario en la mayoría de las otras especialidades de la jurisdicción ordinaria. Tal es el caso de los juzgados laborales, donde, pese al incremento del doble de juzgados de descongestión en comparación con la especialidad civil, no se pudo superar el 100% en ninguno de los periodos analizados: “En ese sentido, se puede inferir que no es, por sí sola, la generación de cargos transitorios de descongestión lo que permite explicar los indicadores de IEP de la especialidad civil para esos años” (Herrera et al., 2019, p. 31).

El informe al Congreso de la República por el Consejo Superior de la Judicatura (2017) describe otros factores adicionales que impactaron la productividad, como los paros judiciales que se presentaron en 2012, con una duración de 42 días hábiles, y en 2014, con una duración de 73 días hábiles, lo que condujo a no realizar cerca de 168 000 actuaciones judiciales en el 2012 y a aplazar 26 621 audiencias, así como mora en 137 821 procesos (p. 34).

Por otro lado, el indicador de número de egresos promedio por juez ofrece un valor de medición del rendimiento promedio por despacho independientemente

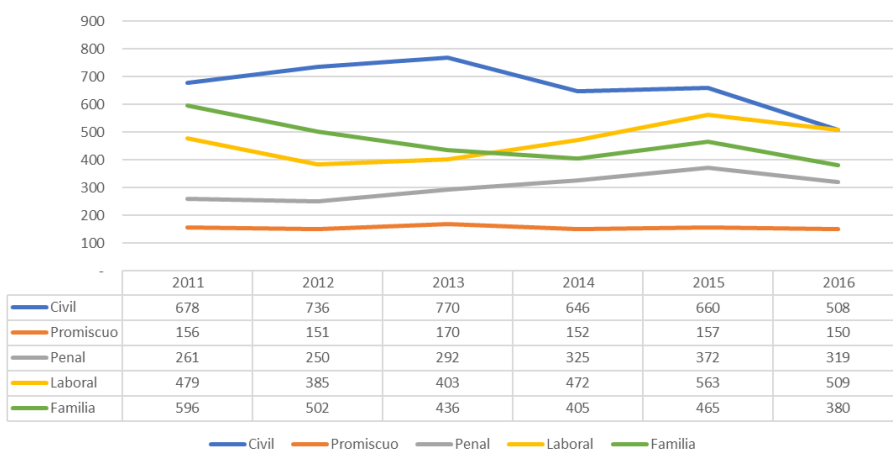
del incremento en la demanda. Este promedio presenta un resultado distinto al IEP (Figura 7). Se puede observar cómo entre 2013 y 2015 se obtuvieron los más altos indicadores de productividad, que coincidieron con la jurisdicción ordinaria, por lo cual vale la pena concentrarse en esta jurisdicción.

**Figura 7.** Egresos por juez por jurisdicción, incluidas altas cortes y tribunales



Fuente: Elaboración propia con base en el Sierju de la UDAE (2023). Cálculos de CEJ.

**Figura 8.** Evacuaciones por juez por especialidades



Fuente: Elaboración propia con base en el Sierju de la UDAE (2023). Cálculos de CEJ.

La mayor cantidad de egresos efectivos por juez la sigue liderando la especialidad civil, que muestra así la mayor productividad frente a las demás especialidades (Figura 8).

## Informe ejecutivo de la Rama Judicial (2022)

De acuerdo con el informe ejecutivo que rinde anualmente la rama judicial al Congreso de la República, se examina aquí el crecimiento de la oferta judicial de cada jurisdicción y los indicadores más relevantes de administración y gobierno de la rama judicial para 2022, así como los movimientos históricos de los procesos de la rama judicial. Se analizan egresos efectivos, ingresos efectivos e inventarios finales por años, con el fin de analizar la productividad de la justicia en el periodo de 2010 a 2022.

Así, en cada una de las jurisdicciones se presentaron los siguientes porcentajes de crecimiento de cada jurisdicción para el año 2023: Comisión Nacional de Disciplina Judicial (+9 %), Consejo Superior de la Judicatura (+15 %), Corte Suprema de Justicia (+3 %), Corte Constitucional (+3 %), jurisdicción ordinaria (+55 %) y jurisdicción de lo contencioso administrativo (+15 %) (UDAE, 2023). Al respecto, se nota un esfuerzo de la rama judicial por incrementar la oferta de justicia en todo el país. Para la jurisdicción ordinaria, en la cual se ha centrado este estudio, se crearon 241 despachos nuevos (Rama Judicial, 2022).

Respecto a la cantidad de despachos de magistrados y juzgados creados por especialidad en la jurisdicción ordinaria en el 2022, se destacan los siguientes resultados: especialidad civil: 0 despachos de magistrados y 45 juzgados; familia: 0 despachos de magistrados y 12 juzgados; laboral: 5 despachos de magistrados y 34 juzgados; penal: 4 despachos de magistrados y 101 juzgados; promiscuo: 7 despachos de magistrados y 24 juzgados (UDAE, 2023). En el informe se detalla la disposición de cada uno de los despachos de magistrados y juzgados creados como respuesta al crecimiento de la demanda de justicia en los municipios más densamente poblados y cercanos a las grandes capitales (Rama Judicial, 2022).

En el informe también se muestran los indicadores más relevantes de administración y gobierno de la rama judicial comparando la situación de 1996 con 2022. Con respecto a este estudio, es importante rescatar la presencia de la rama judicial en los municipios del país, pues se pudo establecer su presencia en el 100 % del territorio nacional, lo que garantiza que exista un juez en cada municipio para atender la demanda en justicia.

Es importante mencionar también el incremento en el mismo periodo de la demanda de justicia por día, pasando de 3025 a 10 839, con un incremento del 258 %. Esto significa un impacto importante en la carga de procesos para la rama judicial. De igual modo, los procesos atendidos por la rama judicial y los egresos pasaron de 789 579 a 2 129 265 entre 1996 y 2022, lo que representa un incremento del 170 % (Rama Judicial, 2022; UDAE, 2023).

A continuación, en el informe ejecutivo de la Rama Judicial (2022), se presentan los movimientos históricos de los procesos de la Rama Judicial de forma general con egresos efectivos, ingresos efectivos e inventarios finales por año desde el 2010 al 2022. Esto permite tasar un IEP de 87 % y un IET de 49,4 % en dicho periodo, como se puede ver en el micrositio del Tablero de Control de las Estadísticas de Gestión Judicial (Rama Judicial, 2023).

En el mismo informe, se observa que para 2022 se obtuvieron resultados inferiores al promedio en los últimos doce años (2010-2022), con un IEP del 78,6 %, en razón de 2 646 093 ingresos efectivos y 2 080 549 egresos efectivos. Así mismo, se encontró un IET del 44,9 % para el 2022, representado en un inventario final de 2 139 818 procesos judiciales sin concluir (Rama Judicial, 2023).

Con relación a la gestión judicial por jurisdicción y especialidad de los despachos del país, el informe ejecutivo de la Rama Judicial (2022) permite observar que la jurisdicción ordinaria tuvo un ingreso efectivo de 1 616 098 procesos y un egreso efectivo de 1 191 025 procesos, lo que corresponde a un IEP del 73 % y un inventario final del periodo de 1 802 699 procesos pendientes por resolver (UDAE, 2023).

Por último, en el mismo informe, en cuanto a la distribución del movimiento de procesos relacionados con los ingresos efectivos, egresos efectivos e inventario final en las especialidades de la jurisdicción ordinaria para 2022, se evidencia que la especialidad penal lidera la cantidad de ingresos dentro de la jurisdicción ordinaria con un 42 %, seguida de la civil con un 39,5 % (UDAE, 2023).

## Conclusiones

Analizando las estadísticas del informe ejecutivo de la Rama Judicial (2022) y los datos del Sierju (UDAE, 2023), se observa en promedio entre 2010 y 2022 un IEP de 87 % y un IET de 49,4 %. Para 2022 se obtuvieron resultados inferiores al promedio en los últimos doce años, con un IEP de 78,6 %, lo que se explica porque de 2 646 093 procesos judiciales nuevos (ingresos efectivos) se lograron

resolver 2 080 549 procesos (egresos efectivos), quedando un total de 565 544 procesos sin resolver en ese periodo.

Más preocupante aún es el IET de 44,9 % para 2022, menor al promedio entre 2010 y 2022, puesto que quedan en el inventario final 2 139 818 procesos judiciales sin resolver. Se puede concluir que la productividad de la rama judicial ha sido baja en los últimos doce años y con tendencia a empeorar, pese al esfuerzo que ha realizado el Estado a través de diferentes mecanismos. Entre estos destaca la política de descongestión promovida por la Ley 1285 de 2009, que estableció la generación de cargos transitorios en la rama con el fin de desacumular procesos, agilizar el término de procesos judiciales e implementar otras medidas legales y ajustes procesales con el objetivo de aumentar la productividad.

Es claro que el derecho es un instrumento esencial para promover una sociedad justa. Por este motivo, al analizar la baja productividad de la rama judicial a través de la eficiencia, como cualidad de desempeño en la administración de justicia, y al examinar el factor de la lentitud, determinado por la congestión judicial, se puede establecer claramente que hay una falta de Estado y una justicia deficiente en Colombia. La rama judicial en el país debe continuar con el plan de fortalecimiento de la oferta judicial en cantidad y calidad, más aún si se tiene en cuenta el incremento de la demanda por nuevos procesos judiciales surgidos del auge de delitos como el narcotráfico y la minería ilegal.

## Referencias

- Acceso a la Justicia. (s. f.). *Estado de derecho*. Observatorio Venezolano de la Justicia. Consultado en agosto de 2023. <https://accesoalajusticia.org/glossary/estado-de-derecho/>
- Carrizosa, A. (2021). *Elementos para la definición de Estado de derecho*. Observatorio del Estado de Derecho en el Paraguay. <https://tinyurl.com/3twruz8n>
- Consejo Superior de la Judicatura. (2017). *Informe al Congreso de la República*.
- Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia SU-747/98 (Eduardo Cifuentes, M. P.). <https://tinyurl.com/ytdbfz7c>
- Herrera, H., Camacho, J., Villamil, K., Rico, D., & Ramos, A. (2019). *La eficiencia en el sector justicia colombiano, énfasis en la jurisdicción ordinaria*. Corporación Excelencia en la Justicia. <https://tinyurl.com/yjbxrb55>
- Montero, C. (2013). *Notas sobre la responsabilidad del Estado por el deficiente funcionamiento del sistema de administración de justicia*. Universidad de Concepción.
- Mora-Sanguinetti, J. (2021). Justicia y economía: la eficiencia del sistema judicial en España y sus impactos económicos. *Papeles de Economía Española*, 168, 66-77. <https://tinyurl.com/rar7p2wz>
- Prada Gaviria, J. (2020, 24 de septiembre). Colombia y el Estado social de derecho. *Ámbito Jurídico*. <https://tinyurl.com/5a92sh5x>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. <https://tinyurl.com/bdeab7y8>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). *Resultados del PNUD: Estado de derecho*. <https://tinyurl.com/4fbmkerm>
- Rama Judicial. (2022). *Informe ejecutivo de la Rama Judicial al Congreso de la República*.
- Rama Judicial. (2023). *Tablero de Control de las Estadísticas de Gestión Judicial* [micrositio]. <https://tinyurl.com/2p9daskc>
- Sáidiza, H., & Carvajal, J. (2016). Crisis del Estado de derecho en Colombia: un análisis desde la perspectiva de la legislación penal. *IUSTA*, 1(44), 17-39. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6685109>
- Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial (UDAE). (2023). *Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (Sierju)* [base de datos].
- Villar Borda, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista Derecho del Estado*, 20, 73-96. <https://tinyurl.com/yrbd72h7>