

JUSTICIA CÓMO VAMOS:

PERCEPCIÓN Y OFERTA
DEL SISTEMA DE
JUSTICIA EN COLOMBIA



JUSTICIA CÓMO VAMOS:

PERCEPCIÓN Y OFERTA DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN COLOMBIA

Marzo 2024

Fundación Bolívar Davivienda

Fernando Cortés McAllister
Director Ejecutivo

Elvira Forero Hernández
Directora de Ciudadanía y Justicia

Corporación Excelencia en la Justicia

Hernando Herrera Mercado
Director Ejecutivo

Leonardo Beltrán Rico
Subdirector General - Coordinador Técnico del Proyecto

Luis Alejandro Perilla Morales
Profesional y Analista de Investigación

Natalia de Zubiría Posada
Profesional y Analista de Investigación

Mariana Hurtado Marín
Profesional y Analista de Investigación

Fundación Corona

Daniel Uribe Parra
Director Ejecutivo

Diana María Dajer Barguil
Gerente de Participación Ciudadana

Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos

Alejandra Fierro Valbuena
Directora Nacional

Laura Lozano Rodríguez
Analista Técnica

María Alejandra Blanco Nieto
Asistente de seguimiento

Diseño y diagramación

.Punto aparte
Editores

ISBN: 978-958-8402-53-6

Directores de programas Cómo Vamos

Uriel Orjuela Ospina
Armenia Cómo Vamos

Lucía Avendaño Gelves
Barranquilla Cómo Vamos

Felipe Mariño
Bogotá Cómo Vamos

Johanna Cárdenas Acevedo
Bucaramanga Cómo Vamos

Amin Sinisterra Núñez
Buenaventura Cómo Vamos

Cali Cómo Vamos

Eliana Salas Barón
Cartagena Cómo Vamos

Mario de Jesús Zambrano Mirando
Cúcuta Cómo Vamos

Carlos Salazar
Ibagué Cómo Vamos

Ricardo Rojas Espinosa
Pereira Cómo Vamos

María Carolina Serrano
Sabana Centro Cómo Vamos

Santa Marta Cómo Vamos

Catalina Beltrán
Tuluá Cómo Vamos

Mónica Ospina Londoño
Medellín Cómo Vamos

Zona Bananera Cómo Vamos

Manizales Cómo Vamos

Miguel Villazón
Valledupar Cómo Vamos

Carlos Eduardo Guerrero
Yumbo Cómo Vamos

Yopal Cómo Vamos

Socios programas Cómo Vamos

ARMENIA cómo vamos

Empresa de Energía del Quindío
Corporación Universitaria Alexander Von Humboldt
Comfenalco Quindío
La Nueva Crónica del Quindío
Cámara de Comercio de Armenia y Quindío
Institución Universitaria EAM
Universidad del Quindío

BARRANQUILLA cómo vamos

Monitoreo a la calidad de vida urbana.

Cámara de Comercio de Barranquilla
Grupo SURA
Universidad del Norte
Fundación Corona
Fundación Santodomingo

BOGOTÁ cómo vamos

Cámara de Comercio de Bogotá
El Tiempo
Fundación Corona
Pontificia Universidad Javeriana

BUCARAMANGA METROPOLITANA cómo vamos

Cámara de Comercio de Bucaramanga
Vanguardia Liberal
Financiera Comultrasan
Universidad Autónoma de Bucaramanga
Universidad Industrial de Santander
Crecamos SA
Universidad de Santander
Vanti
Fundación Corona
Prosantander

BUENAVENTURA cómo vamos

Propacífico
Fundación Carvajal
Fundación Portuaria de Buenaventura
Gases de Occidente
Fundación Corona

IBAGUÉ cómo vamos

Cámara de Comercio de Ibagué
Periódico El Nuevo Día
Fundación Corona
Universidad Cooperativa de Colombia - Sede Espinal
Cooperación Universitaria Minuto de Dios - Sede Ibagué
Caja de Compensación Comfenalco - Tolima
Cooperativa Serviarroz
Universidad de Ibagué

SANTA MARTA cómo vamos

Fundación Corona
Cámara de Comercio de Santa Marta para el Magdalena
Editora de Medios SAS
CI Técnicas Baltim de Colombia S.A. C.I. - TECBACO S.A.
Universidad Sergio Arboleda
Universidad del Magdalena – UNIMAGDALENA

MANIZALES cómo vamos

ANDI - seccional Caldas
Cámara de Comercio de Manizales por Caldas
Confa
Comité Intergremial de Caldas
Efigas S.A. E.S.P
Empresa Metropolitana de Aseo (EMAS)
Fundación Luker
Periódico La Patria
Universidad de Caldas
Universidad Católica de Manizales
Fundación Corona
Chec Grupo EPM

TULUÁ cómo vamos

Cámara de Comercio de Tuluá
Fundación Celsia Colombia
Nutrium
Super Tuluá la 14 Propiedad horizontal
Centro Comercial La Herradura
Inversiones Tuluá SAS
Colombina
Asociación de Jóvnes Progresistas (Mundo 89 F.M.)
UCEVA
Super Servicios del Centro del Valle
Editorial el Tabloide Ltda
Universidad del Valle

YUMBO cómo vamos

Fundación Smurfit Kappa Colombia (Alianza Empresarial de Yumbo)
Fundación Empresarial para el Desarrollo de Yumbo - FEDY
Fundación Mixta Politécnico Universidad del Valle Yumbo
Cámara de Comercio de Cali
Fundación Corona

CALI cómo vamos

Cámara de Comercio de Cali
Cámara de Comercio de Bogotá
Diario El País
Fundación Alvaralice
Fundación SURA
Fundación WWB Colombia
Pontificia Universidad Javeriana - seccional Cali
Universidad Autónoma de Occidente
Propacífico
Gases de Occidente
Fundación Corona
Universidad San Buenaventura
Universidad del Valle
El Tiempo

CARTAGENA cómo vamos

Traso Colectivo de Transformación Social
ANDI Seccional Bolívar
El Universal
Colectivo TRASO
Fundación Santo Domingo
COOSALUD
Comfenalco Cartagena
Grupo Ecopetrol – Refinería de Cartagena
Fundación Puerto Bahía
Cámara de Comercio de Cartagena
Fundación Hernán Echavarría
Esenttia

CÚCUTA cómo vamos

Cámara de Comercio de Cúcuta
Diario La Opinión Cúcuta
Universidad Libre - seccional Cúcuta

PEREIRA cómo vamos

Audifarma
Cámara de Comercio de Pereira
Efigas
Fundación Universitaria del Área Andina
Universidad Católica de Pereira
Universidad EAFIT
Universidad Libre - seccional Pereira
Fundación Frisby
Universidad Tecnológica de Pereira
MBA Gestión de Riesgos

MEDELLÍN cómo vamos

Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia
Comfama
Comfenalco Antioquia
El Colombiano
Proantioquia
Universidad EAFIT
Fundación Corona

SABANA CENTRO cómo vamos

Fundación Corona
Universidad de la Sabana
Cámara de Comercio de Bogotá
Cruz Roja Colombiana – Seccional Cundinamarca y Bogotá
Asociación de Empresarios de la Sabana -AESABANA
Caja de Compensación Familiar Compensar
Fundación para el Progreso de la Región Bogotá – PROBOGOTÁ
Hacer Ciudad S.A.S.
Corporación Prodesarrollo del Norte de la Sabana -PRODENSA
Fundación Alquilería Cavelier.

VALLEDUPAR cómo vamos

Comité Intergremial Del Departamento Del Cesar
Cámara de Comercio del Río del Cesar
MS Construcciones S.A.S.
Inversiones Pameca S.A.
Vallenatos Asociados Ltda.
El Pilon S.A.
Inversiones Santa Fe APT S.A.S.
Centro De Estudios Socioeconómico Y Regionales S.A.S - CESORE
Caja De Compensación Familiar Del Cesar - COMFACESAR
Castro De Quintero & Cia. S. C. A.
Maya Asociados S.A.S.
Clínica Erasmo Ltda.
OHI Organización Humana Integra S.A.
Asociación Fendipetroleo – Seccional Cesar
Endogastro Del Cesar S.A.S.
Orbe S.A.S. Construcciones

YOPAL cómo vamos

Fundación Corona
Cámara de Comercio de Casanare
FEDEPALMA
Sociedad de Ingenieros de Casanare
Universidad de la Salle
Periódico Hola Casanare
Yopal Puerta al Mundo

CONTENIDO



01

INTRODUCCIÓN

Pág. 10



02

**OBJETIVOS Y ASPECTOS
METODOLÓGICOS**

Pág. 14



03

**EL SISTEMA DE JUSTICIA COLOMBIANO:
CAPACIDADES INSTITUCIONALES
A NIVEL NACIONAL Y LOCAL**

Pág. 18



04

PERCEPCIÓN CIUDADANA

Pág. 106



05

CONCLUSIONES GENERALES

Pág. 126

LISTA DE ABREVIATURAS

RCCV: Red de Ciudades Cómo Vamos

CEJ: Corporación Excelencia en la Justicia

EPC: Encuesta de Percepción Ciudadana

EV: Encuesta Virtual de Percepción Ciudadana

JCV: Justicia Cómo Vamos

JCV 1.0: Primer informe de Justicia Cómo Vamos

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

CEPEJ: Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia del Consejo de Europa

SIERJU: Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial

PGN: Presupuesto General de la Nación

CSJ: Corte Suprema de Justicia

CNDJ: Comisión Nacional de Disciplina Judicial

CS de la J: Consejo Superior de la Judicatura

JEP: Jurisdicción Especial para la Paz

FGN: Fiscalía General de la Nación

INPEC: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

SRPA: Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

MASC: Métodos Alternativos de Solución de Conflictos



01

INTRODUCCIÓN



Sin lugar a dudas, el principal objetivo y propósito de cualquier Estado de derecho es garantizar no solo el cumplimiento de la Constitución y la ley (en las formas que adopte y en toda la extensión de su territorio), sino, asegurar que todos sus habitantes, nacionales o extranjeros, puedan realizar de forma permanente y oportuna sus respectivas libertades y derechos.

En el contexto antes mencionado, el *principio de legalidad*, según el cual toda la sociedad está sujeta al cumplimiento objetivo de las leyes y normas que son expedidas legítimamente por sus órganos autorizados, solo puede encontrar su verdadera materialización si, frente a situaciones concretas de amenazas o vulneración de sus derechos, los ciudadanos y residentes tienen la posibilidad real de asegurar el cumplimiento de ese derecho quebrantado o amenazado, valiéndose para estos efectos del sistema de justicia y de las autoridades que ese mismo Estado ha previsto para resguardarlos¹.

En esa medida, los derechos, como prerrogativas y libertades asignadas al ser humano, y hoy también a otros sujetos², solo pueden tener un sentido práctico si están acompañados de la posibilidad de hacerlos valer, bien sea de forma directa y pacífica, (que sería lo deseable y esperado en una sociedad civilizada), o a través de la institucionalidad representada en las autoridades que funcionalmente están llamadas a refrendarlos, ante eventuales casos de vulneración o afectación.

En este punto cobra un valor significativo para nuestra sociedad en general, y para quienes tenemos como propósito institucional propender por el mejoramiento y crecimiento permanente de nuestro país, identificar, conocer y comprender el funcionamiento y la oferta del sistema de justicia implementado en el ordenamiento jurídico, y así mismo determinar cómo se mueve la población frente a los conflictos, y cuál es, en concreto, la noción, concepto o percepción que aquella tiene respecto de la manera como ese sistema y las diferentes autoridades que hacen parte de él, están atendiendo sus necesidades en materia de justicia.

Así, entender y conocer el funcionamiento y la oferta del sistema de justicia y la percepción que tiene el ciudadano de sus diferentes actores partícipes, resulta de gran importancia para contribuir, desde la sociedad civil, con la preparación y elaboración de políticas públicas y planes de acción que permitan el fortalecimiento del sistema como un todo, esto es, en términos de acceso, calidad, eficiencia y equidad.

Por cuenta de lo anterior, las entidades que auspiciamos este ejercicio investigativo, esto es, la Fundación Bolívar Davivienda, la Corporación Excelencia en la Justicia – CEJ, la Fundación Corona y la Red de Ciudades Cómo Vamos, nos propusimos por segunda ocasión unir nuestros recursos y capacidades institucionales para adelantar un nuevo estudio que nos permitiera conocer el detalle de las posibles variaciones que se hubieren presentado en el período

1. <https://corteidh.or.cr/tablas/r28801.pdf>.

2. Ley 1774 de 2016.



2020-2021, respecto del funcionamiento del sistema de justicia en Colombia.

Claro es que este nuevo ejercicio y análisis resulta complementario de aquel que presentamos durante el año 2020³, y, en consecuencia, la mirada que abordaremos en este documento deba sopesarse y compararse con la que en su momento tuvimos oportunidad de compartir; solo así podremos determinar si nuestro Estado de derecho ha evolucionado en torno a la materia, y, sobre todo, identificar los temas y asuntos que aún están pendientes por superar o corregir.

Como se podrá apreciar, el documento está compuesto por cinco grandes capítulos, a través de los cuales se desarrollan metodólicamente los diferentes contenidos. El primero comprende esta introducción al proyecto y al ejercicio investigativo realizado. Por su parte, el segundo capítulo desarrolla los objetivos generales y específicos del proyecto y la descripción detallada de los aspectos metodológicos a partir de los cuales se edificó el ejercicio investigativo adelantado por el equipo técnico. En el tercer capítulo se desarrolla toda la parte

relativa a la oferta y capacidades de tipo institucional desplegadas por el sistema de justicia para satisfacer las necesidades en materia de justicia, a nivel local y nacional. El cuarto capítulo comprende los aspectos atinentes a la percepción ciudadana respecto del funcionamiento del sistema de justicia, visto desde las variables de conocimiento, acceso, calidad, valores y respuesta del sistema ante eventuales hechos de corrupción. Finalmente, el quinto capítulo sintetiza las conclusiones generales del ejercicio investigativo y analítico efectuado, y formula propuestas específicas, de cara a la solución de algunas de las situaciones y problemáticas encontradas.

Los aliados de este ejercicio investigativo queremos expresar nuestro profundo agradecimiento a todas las personas que participaron en la recolección, análisis y consolidación de la información, y a todas y cada una de las entidades del orden nacional y local que, disponiendo de su tiempo y capacidades, generosamente nos proporcionaron información indispensable para construir este informe. A todos ellos nuestro más profundo y sincero agradecimiento.

3. https://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2021/06/JCV_Libro_pa%CC%81ginas_24_06_21.pdf.



Nos propusimos por segunda ocasión unir nuestros recursos y capacidades institucionales para adelantar un nuevo estudio que nos permitiera conocer el detalle de las posibles variaciones que se hubieren presentado en el período 2020-2021, respecto del funcionamiento del sistema de justicia en Colombia.



02

OBJETIVOS Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

Como en líneas generales se enunció, el objetivo principal del proyecto investigativo denominado Justicia Cómo Vamos, en su segunda versión 2.0, es diagnosticar y analizar el comportamiento del sistema de justicia a nivel nacional y local durante los años 2020 y 2021, e igualmente verificar las distintas variables que pudieran haber determinado o influido en el concepto y percepción de la ciudadanía durante ese mismo período, en cuanto al acceso, oportunidades y funcionamiento del mencionado sistema.

A la par del propósito citado, destacamos los siguientes objetivos complementarios del proyecto investigativo y analítico:

- Monitorear y hacer seguimiento al funcionamiento del sistema de justicia a nivel nacional y local, a través de la medición de factores tales como el acceso, los recursos asignados, la gestión, desempeño, eficiencia y la eficacia en la prestación del servicio público de justicia.
- Realizar una medición objetiva que permita determinar la percepción y/o concepto que tiene la ciudadanía frente al acceso, eficiencia y, en general, al funcionamiento del sistema de justicia y de las distintas autoridades responsables de la prestación de ese servicio público, tanto a nivel nacional como territorial, a través del análisis de la información recaudada en las Encuestas de Percepción Ciudadana (EPC) practicadas por la Red de Ciudades

Cómo Vamos RCCV, en los municipios seleccionados.;

- Generar espacios de discusión y debate entre las instituciones gubernamentales, la academia, el sector privado y la ciudadanía, en torno a la justicia, sus potencialidades, debilidades, eventuales necesidades y oportunidades de mejora.
- Incidir en la formulación de planes de acción y políticas públicas que propendan por el mejoramiento del sistema de justicia en nuestro país.
- Aumentar el conocimiento y acceso ciudadano al sistema de justicia, a través de la definición y construcción de herramientas pedagógicas.

Con el fin de cumplir con estos objetivos, el equipo técnico del proyecto diseñó y construyó una metodología de indagación sustentada en la formulación de una serie de indicadores, a través de los cuales se pretendió recaudar datos e información que permitiera medir diferentes aspectos relativos al funcionamiento del sistema de justicia en nuestro país (información objetiva), así como datos relacionados con la noción y/o concepto de la ciudadanía respecto de tal funcionamiento (información subjetiva).

Cabe decir que en la construcción de ambos tipos de indicadores (objetivos y subjetivos), se identificaron cinco (5) categorías de temas o asuntos de interés, los cuales describimos a continuación:


Tabla No. 1: Categorías y subcategorías de indagación.

Fuente: propia.

Categoría	Definición ⁴	Subcategorías
1. Acceso	Garantía de ingreso e interacción con una determinada autoridad (persona o institución) que forma parte del sistema de justicia establecido por el Estado, para poner en su conocimiento (evidenciar) una o más necesidades en materia de justicia. Como sistema, este ingreso se garantiza a través de un trámite (proceso) en el cual deben ser respetadas las garantías procesales que constitucional y legalmente se han dispuesto.	Oferta, demanda, transparencia, participación, Colaboración, -cocreación.
2. Calidad	Atributo que determina el grado de satisfacción de los requerimientos de servicio y derechos de las personas usuarias, de modo que colme eficientemente sus expectativas.	Gestión, efectividad, recursos humanos, seguridad jurídica, confianza institucional.
3. Conocimiento	Capacidad de identificar, observar y analizar los hechos y la información relativa al conjunto de órganos (entes) y personas que componen el sistema de justicia, así como a sus procedimientos, mecanismos de acceso o normas que lo regulan.	Conocimiento de los actores, Conocimiento de los mecanismos de resolución de conflictos, sistema de valores.
4. Respuesta del sistema ante hechos de corrupción	Procedimientos que permiten atribuir responsabilidad de manera concreta y directa a quienes incurren en actos de corrupción.	Lucha contra la corrupción.
5. Sistema penal	Son las diversas instituciones, sujetos, normas y procedimientos que operan bajo los parámetros de las leyes penales.	Capacidad e infraestructura, criminalidad.

4. Para los propósitos del recaudo y consolidación de la información, el equipo técnico decidió construir una determinada noción para cada uno de los conceptos y/o categorías establecidas. En ese orden de ideas, debe entenderse que la definición que ahora se enuncia para cada categoría no necesariamente corresponde a la que ella pueda tener dentro de nuestro vocabulario. No obstante, ello no afecta en modo alguno la idea general y básica que la misma envuelve.

Vistas estas categorías, el recaudo de la información objetiva se logró utilizando la infraestructura de la red de Ciudades Cómo Vamos, y a partir de la formulación de derechos de petición remitidos a diferentes entidades del orden nacional y local de nuestro país, tales como el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, e igualmente a través de las entidades del orden regional o local, como alcaldías y secretarías de gobierno.

En relación con este último aspecto, es del caso mencionar que si bien la Red de Ciudades Cómo Vamos vincula a 42 municipios de Colombia, a través de 21 programas Cómo Vamos, para el momento en que se inició el proceso de recolección de la información la Red solo contaba con 40 municipios; no obstante, el alcance territorial que pretendía el ejercicio no se pudo conseguir del todo, pues solo 14 municipios, y de forma bastante dispar, remitieron la información solicitada, cuestión que repre-

sentó para el proyecto y el equipo técnico a cargo del liderazgo de dicha iniciativa, la imposibilidad material de comparar y analizar la información reportada.

Quiere decir todo lo anterior que, en lo que respecta a la información de naturaleza objetiva, únicamente pudo analizarse y estudiarse la información remitida por las instituciones del orden nacional, no así por las del orden local pues, como se acaba de indicar, además de dispar, en la mayoría de los casos fue limitada, se presentó de forma desordenada y, en algunos casos concretos, resultó ilegible.

Esta circunstancia, como más adelante se indicará, representa el primer gran hallazgo de este ejercicio, y uno de los mayores obstáculos a los que se enfrenta nuestro país ante la necesidad de superar el rezago y la deuda que aún tiene en torno a la transparencia y accesibilidad de los datos e información que produce.

Valga en esa misma medida destacar anticipadamente que, en sentido contrario a lo que se experimentó en el orden local, las instituciones del sistema que tienen competencia a nivel nacional han desarrollado con el tiempo procesos, procedimientos y herramientas que cada vez las acercan más a los ciudadanos; en ese contexto, sea esta también la oportunidad para destacar su importante trabajo y esfuerzo.

Finalmente, y en cuanto se refiere a los indicadores de tipo subjetivo, el proyecto contó con la posibilidad de incluir un módulo de preguntas sobre justicia en las Encuestas de Percepción Ciudadana (EPC) que se llevaron a cabo en los programas integrantes de la Red de Ciudades Cómo Vamos, e igualmente diseñó un cuestionario con 75 preguntas que fueron incluidas en la Encuesta Virtual de Percepción Ciudadana de Justicia (EV), y que se aplicó a más de 7.000 habitantes de los municipios integrantes de la Red⁵.

En los términos antes señalados, y recordando que el ejercicio de indagación pretendió recoger información cuantitativa y cualitativa correspondiente al período comprendido entre los años 2020 y 2021, es menester precisar que:

a. La EPC comprendió la utilización de dos modalidades de medición, a saber: EPC Presencial y EPC Virtual. La EPC Presencial se realizó de manera representativa en 13 programas de la Red de Ciudades Cómo Vamos, en diferentes períodos comprendidos entre noviembre de 2022 y marzo de 2023⁶; por su parte, la EPC Virtual comprendió 4 programas de la Red en Cúcuta, Santa Marta, Zona Bananera y Bucaramanga, y se realizó entre el 10 y el 28 de febrero de 2023. En los términos señalados, se tiene que la muestra de la EPC Presencial es probabilística, estratificada y por conglomerados. El factor de expansión fue controlado por género y estructura de edad, teniendo en cuenta la proyección de población del DANE para el año 2022.

b. La Encuesta Virtual (EV), que se instrumentalizó a través de algunas plataformas tecnológicas como Facebook, se realizó entre el 1° y el 17 de noviembre de 2022, y se aplicó en municipios y ciudades de distinto tamaño, con el fin de obtener una muestra dispersa y conocer especialmente la percepción de los usuarios del sistema de justicia en esos territorios. De esta forma, los resultados obtenidos a través de esta herramienta no son extrapolables al país, y las conclusiones se deben enfocar en la muestra misma; en otras palabras, se trata de una encuesta no probabilística con control de cuotas por desagregaciones de sexo, rangos de edad y niveles socioeconómicos.

5. La Encuesta Virtual de Percepción Ciudadana de Justicia (EV) tuvo como población objetivo personas mayores de 18 años, usuarios de internet, habitantes de Barranquilla, Soledad, Puerto Colombia, Bogotá, Cali, Jamundí, Yumbo, Medellín, Bucaramanga, Piedecuesta, Floridablanca y Girón, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipaquirá, Buenaventura, Armenia, Cartagena, Ibagué, Manizales, Montería, Pereira, Quibdó, Cúcuta, Santa Marta, Barbosa, Guachené, Puerto Tejada, San Gil, Santander de Quilichao, Socorro, Tuluá y Vélez.

6. El módulo de la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) recolectó una muestra representativa en el área urbana de Armenia, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Cajicá, Chía, Tocancipá, Zipaquirá, Pereira, Buenaventura, Tuluá, Guachené, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Cali, Yumbo y Medellín.



03

EL SISTEMA DE JUSTICIA COLOMBIANO: CAPACIDADES INSTITUCIONALES A NIVEL NACIONAL Y LOCAL

Como ya tuvo oportunidad de mencionarse en la primera versión de este ejercicio analítico e investigativo⁷, cualquier sistema de justicia comprende y supone la combinación de una serie de elementos y factores dirigidos a la consecución de un objetivo concreto, cual es la realización de los derechos subjetivos de la ciudadanía y los individuos que la componen.

En el contexto antes mencionado, hacen parte del sistema de justicia no solo las instituciones y las personas individualmente responsables de atender las necesidades jurídicas de la ciudadanía⁸, sino también todas las normas, procedimientos, decisiones jurisprudenciales y, en fin, los recursos de orden físico e inmaterial⁹ que han sido dispuestos por el Estado para tal efecto.

Dicho lo anterior, y como aspecto preliminar del análisis que se realizará a continuación, esa pertinente precisar que en

esta parte del documento nos ocuparemos de hacer un relato y caracterización de la manera cómo el Estado colombiano atiende las distintas necesidades de justicia del país, los recursos que tiene y ha asignado a la materia y la forma como fueron invertidos los dineros presupuestados durante los años 2020 y 2021.

Este relato, en cuanto resulte posible, se hará utilizando un enfoque territorial y sectorizado, es decir, comportará revisar y analizar no solo la información reportada a nivel nacional, sino también la local, y para cada una de las entidades que tiene algún tipo de responsabilidad en este asunto.

Finalmente, el capítulo incorporará datos relacionados con las tendencias ciudadanas frente al servicio, con el fin de identificar qué servicios de justicia son los más demandados en el país, qué tipo de personas los requieren con mayor frecuencia y/o regularidad, y cuál es la correlación existente entre la oferta y la demanda del servicio.

3.1. IMPUNIDAD ESTADÍSTICA: UNA BARRERA PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN

En la primera versión de este ejercicio investigativo esbozamos algunos ejemplos de buenas prácticas en materia de *justicia abierta*, y advertimos que, a pesar de la existencia de dichos esfuerzos, aislados y bastante desarticulados, nuestro país aún no logra superar las diferentes dificultades y barreras que, erigidas y arraigadas

en el quehacer cotidiano del Estado y sus entidades administrativas, le impiden a la ciudadanía tener una mayor proximidad y comunicación con el sector y sus servidores, e inhiben cualquier posibilidad material de mejorar los bajos índices de confianza que esa misma ciudadanía tiene sobre aquellos.

7. https://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2021/06/JCV_Libro_pa%CC%81ginas_24_06_21.pdf.

8. Al respecto, ver: <https://2022.dnp.gov.co/Paginas/El-43-por-ciento-de-las-necesidades-juridicas-declaradas-se-atendieron-por-servicios-institucionales-publicos-y-privados.aspx>.

9. Como claramente lo sería el tiempo.

Es claro en ese sentido que la falta de publicidad y transparencia con respecto a las actividades que desempeñan, el hecho de que no existan rutas claras para acceder a los datos e información que se produce en función de la actividad, y, en fin, que los pocos datos “públicos” suministrados se encuentren dispersos y no coincidan con los proporcionados por otras fuentes, derive en el hecho comprobado de la desconfianza ciudadana.

Cabe en ese sentido memorar el concepto de *impunidad estadística*, que si bien ha sido utilizado para referirse a la dificultad que afrontan varios países del mundo en torno al diagnóstico de ciertas variables relacionadas con el funcionamiento de sus sistemas de seguridad y justicia penal¹⁰, nos sirve de pretexto y herramienta en este instante para explicar el fenómeno que lamentablemente todavía seguimos experimentando en nuestro país, según el cual resulta materialmente imposible tener acceso a datos e información cuantitativa de las entidades, por cuanto:

i. Aquellas llamadas a proporcionarlos carecen de ellos;

ii. No cuentan con mecanismos para recaudarlos y consolidarlos de forma adecuada, o, finalmente, iii) los recolectan de forma ineficiente y con limitaciones para la comparabilidad.

Así las cosas, frente a esta primera aproximación a las capacidades institucionales

del sistema de justicia, resulta indispensable poner en evidencia que nuestro país, especialmente en el ámbito local y/o territorial, sigue padeciendo serios problemas en materia de recopilación, consolidación y, sobre todo, de socialización de la información institucional que produce, maneja o recibe con ocasión de su actividad pública y de administración de justicia.

Sobre este particular, y reiterando lo dicho en el primer capítulo de este documento, quisiéramos llamar la atención con respecto a la bajísima tasa de respuesta de las solicitudes de información que se radicaron ante las autoridades administrativas del orden local, esto es, las alcaldías municipales y distritales y la consecuente imposibilidad de obtener por la vía del derecho fundamental de petición, la información relacionada con las capacidades institucionales dispuestas por cada una de las entidades territoriales objeto de la muestra para satisfacer las necesidades en materia de justicia.

Quiere decir lo anterior que, a pesar del esfuerzo que realizamos todas las entidades que auspiciamos este ejercicio investigativo (y que, incluso, nos llevó a considerar la posibilidad de demandar la violación del derecho de petición a través de una acción de tutela), en algunos casos concretos resultó imposible obtener respuesta de la entidad territorial correspondiente y en otros no comprendió la universalidad de entidades que queríamos abarcar, de allí que, volviendo al tema relacionado con la denominada “impunidad estadística”, haya resultado complejo realizar las comparaciones de datos de acuerdo con la metodología propuesta y el balance que inicialmente se pensó realizar.

3.2. OFERTA Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL ORDEN NACIONAL

3.2.1. RAMA JUDICIAL

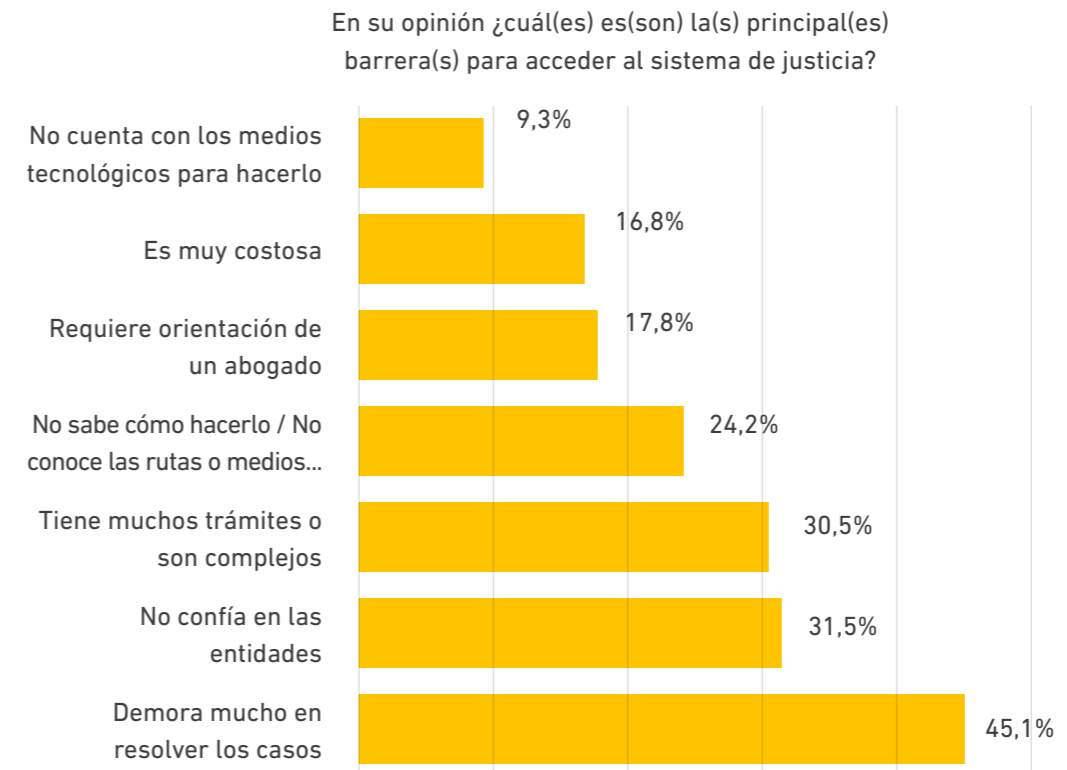
3.2.1.1. ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2020-2021

Una de las críticas más recias que se hace al sistema de justicia en nuestro país está asociada a la ineficiencia y demora en atender las diferentes solicitudes o de-

mandas de servicio que presenta la ciudadanía; no por demás la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) que se realizó en el contexto de este ejercicio investigativo dejó ver que, del total de personas encuestadas, al menos el 45% cree que el sistema de justicia es ineficiente y se demora en resolver los asuntos sometidos a su conocimiento.



Gráfica No. 1: Barreras para acceder al sistema de justicia. Fuente: EPC 2022.



10. Al respecto, puede verse el informe del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CEIJ), de la Universidad de las Américas Puebla, accediendo al siguiente enlace: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-presentacion-UDLAP.pdf>.

11. Según lo dispuesto en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996, las apropiaciones son: “las autorizaciones máximas de gasto que el Congreso de la República aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.”

12. Desde el punto de vista de la gestión presupuestal y financiera de los recursos públicos, los compromisos son los actos y/o contratos expedidos y/o celebrados por las entidades y órganos públicos, en desarrollo de su capacidad de contratar. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Lineamiento%20Ministerio%20de%20Hacienda%20y%20Credito%20P%3BAblico.pdf>.
Página 140.

De entrada, pudiera llegar a pensarse que la solución a tales dificultades está sujeta a la realización de mayores inversiones y apropiaciones de recursos; sin embargo, la realidad nos muestra una situación muy diferente, y es que, a pesar de que la inversión en el sector justicia no es tan significativa como la que se realiza en otros sectores, verbigracia, sector defensa y policía, lo cierto es que todavía no somos lo suficientemente eficientes en la ejecución del gasto público, y, por ende, en cada vigencia fiscal quedan recursos sin ser comprometidos y/o ejecutados.

Sumado a lo anterior, el nivel de gasto público que se destina y apropia al funcionamiento de las distintas entidades responsables de atender las necesidades de justicia es ostensiblemente superior a aquel que se dispone y/o reserva para la inversión del sector; lo anterior no quiere decir cosa distinta que:

i. Invertimos muchísimo menos de lo que gastamos en el funcionamiento del aparato y/o sistema; y

ii. El sistema en su estructura sigue siendo demasiado grande y demandante de recursos.

En ese sentido, y en relación con las apropiaciones presupuestales que se realizaron para la rama judicial durante el año 2020¹¹, bien vale la pena destacar lo siguiente:

● Del total de recursos asignados al sector justicia durante el año 2020, el Estado destinó una suma equivalente a \$ 4.875.879.900.141 para la rama judicial. Dicha cifra, que incluye tanto gastos de funcionamiento como de inversión, representó el 16,43% del total de recursos asignados y apropiados para dicho sector.

● Tan solo el 5,67% del presupuesto apropiado para la rama judicial se destinó a inversión. El restante 94,33%, que correspondió a algo más de cuatro billones de pesos (más exactamente \$4.599.530.195.000), fue destinado al funcionamiento y operatividad de la rama judicial.

● Para cubrir los respectivos gastos de personal, el Estado colombiano asignó a la rama judicial durante el año 2020 una suma equivalente a \$4.149.686.221.467, la cual representó el 85,11% de la apropiación presupuestal de esa anualidad.

● Si bien la rama judicial comprometió¹² durante el año 2020 el 98,8% del presupuesto que el Estado le asignó y apropió, solo adquirió obligaciones en ese mismo período en un porcentaje igual al 91,2%¹³; la primera circunstancia mencionada representó una pérdida de recursos de apropiación equivalente a \$60.884.274.609 (1,26%).

● Mientras que el 94,9% de los recursos de inversión apropiados por el Estado para la rama judicial fueron comprometidos, únicamente se contrajeron obligaciones en un porcentaje igual al 48% de esos mismos recursos.

Quiere decir lo anterior que finalizado el año 2020, la rama judicial aún no había recibido de sus proveedores todos los bienes y servicios contratados en ese período, y, por cuenta de ello, el 52% de las obligaciones de pago adquiridas contra los recursos comprometidos, no se hicieron exigibles.

● En el marco de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, el Estado colombiano quiso destinar una importante porción de los recursos de inversión, equivalente al 50,23%, a la

implementación de medidas dirigidas a fortalecer las plataformas digitales y las tecnologías de la información; en

ese contexto, se apropiaron durante esa anualidad (2020) las siguientes sumas de dinero:

Tabla No. 2: Gastos de personal rama judicial.
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Entidad	Total
Consejo Superior J.	\$ 240.968.360.958
Corte Suprema J.	\$ 171.956.006.942
Consejo de Estado	\$ 194.384.635.112
Corte Constitucional	\$ 54.673.751.838
Tribunales y juzgados	\$ 3.487.703.466.617
Totales	\$ 4.149.686.221.467
Asignación presupuestal	\$ 4.875.879.900.141
Porcentaje gastos P.	85,11%

Tabla No. 3: Rubros recursos de inversión año 2020.
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Rubro	Monto
Fortalecimiento de la plataforma para la gestión tecnológica nacional	\$91.042.372.563
Implementación digital y litigio en línea a nivel nacional	\$47.781.351.932
Total	\$138.823.724.495

● Durante ese mismo año 2020, dejaron de ser comprometidos recursos de inversión por valor de \$13.978.515.329, que representaron el 5,06% del total de los que fueron asignados en esa época.

Cabe agregar que las partidas donde más recursos se dejaron de comprometer fueron las siguientes:

i. Construcción y dotación de infraestructura física asociada a la prestación del servicio de justicia a nivel nacional;

ii. Mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura física de la rama judicial a nivel nacional e

iii. Implementación digital y litigio en línea a nivel nacional.

● La carga operativa más alta de la rama judicial en el año 2020 se verificó en los tribunales y juzgados dispersos por todo el país, a quienes se les asignó un total de \$ 3.770.931.998.986 para su funcionamiento. Esto representó el 77,3% del

13. Tal y como lo dispone el artículo 2.8.1.7.6 del Decreto 1068 de 2015, los compromisos presupuestales se cumplen o ejecutan (tratándose de contratos o convenios), con la recepción efectiva de los bienes y servicios contratados; en otras palabras, el cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago.

14. https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Action=prompt&path=%2Fshared%2FSeries%20Estad%3%ADs-ticas_T%2F1.%20IPC%20base%202018%2F1.2.%20Por%20a%3%-B1o%2F1.2.5.IPC_Serie_variaciones&Options=rdf&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico123.

15. Dentro de este factor multiplicador no se tuvo en cuenta el incremento asignado al componente de inversión, el cual, como ya dijo anteriormente, fue de 73,79%.

16. Frente a la ejecución presupuestal de los recursos de inversión, se tiene igualmente que se dejaron de comprometer un total de \$69.508.780.990,9199, suma ésta que representa el 14,47% del total del presupuesto apropiado y destinado para inversión.

total de recursos que el Estado apropió ese año para la rama judicial.

Los rubros con menor porcentaje de ejecución presupuestal hicieron parte del componente de inversión y estuvieron asociados a actividades dirigidas al fortalecimiento de los mecanismos para el acceso a la información de la rama judicial, de un lado, y a la construcción y dotación de infraestructura física para la prestación del servicio a nivel nacional, del otro.

En el primer caso mencionado, tan sólo fueron adquiridas obligaciones en un porcentaje igual al 14,76%, mientras que para el segundo evento se adquirieron obligaciones que, porcentualmente hablando, fueron equivalentes al 18,21%.

Por lo que respecta a la apropiación y ejecución presupuestal del año 2021, y anticipando que todo el presupuesto general de la nación tuvo un incremento equivalente al 26,59%, bien vale la pena resaltar lo siguiente:

Descartando el factor inflacionario presentado durante el curso del año 2020, y que ascendió a 1,61%¹⁴, el Estado colombiano incrementó los recursos a favor de la rama judicial en un 9,91%; en ese orden de ideas, fueron asignados \$561.856.689.724 adicionales a los que se habían destinado y presupuestado durante el año 2020.

Si bien es cierto que durante el año 2021 la apropiación de recursos de inversión para la rama judicial se incrementó en un porcentaje equivalente al 73,79% con respecto al año anterior, no lo es menos que la relación y/o equivalencia existente entre ese com-

ponente de inversión y el de funcionamiento siguió siendo asimétrica.

En efecto, mientras que el Estado decidió asignar recursos para funcionamiento que en total ascendieron al 91,17%, apenas destinó el 8,83% para inversión.

Dentro de la rama judicial, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura fueron las corporaciones que tuvieron una menor variación e incremento presupuestal durante el año 2021; así, en el caso de la primera, el incremento de recursos de funcionamiento fue equivalente al 1,68%, mientras que el de la segunda ascendió a 6,89%¹⁵.

En el mismo sentido cabe decir que, salvedad hecha del Consejo Superior de la Judicatura, todas las demás dependencias y corporaciones que integran la rama judicial tuvieron un incremento porcentual de sus recursos de funcionamiento; en efecto, en el caso concreto del Consejo Superior de la Judicatura, se aprecia que el porcentaje de recursos de funcionamiento para ese año se redujo en una suma equivalente al 4%.

En lo que respecta a la ejecución presupuestal propiamente dicha, se tiene que durante el año 2021 la rama judicial comprometió el 96,5% del presupuesto que le fue asignado y adquirió obligaciones por un valor equivalente a \$4.816.972.451.286,19, cifra que constituyó el 88,6% del presupuesto asignado; en ese orden de ideas, durante el año 2021 se dejó de comprometer un total de \$189.625.199.930,25, que representó el 3,49% del presupuesto total asignado al sector judicial¹⁶.



Tabla No. 4: Presupuesto rama judicial año 2020.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Presupuesto rama judicial 2020 ¹⁷			
	Total	Funcionamiento	Inversión
CSJ	\$ 657.491.952.185	\$ 381.142.247.044	\$ 276.349.705.141
Corte Suprema J.	\$ 185.643.564.144	\$ 185.643.564.144	\$ -
Consejo de Estado	\$ 203.210.230.420	\$ 203.210.230.420	\$ -
Corte Constitucional	\$ 58.602.154.406	\$ 58.602.154.406	\$ -
Tribunales y juzgados	\$ 3.770.931.998.986	\$ 3.770.931.998.986	\$ -
Totales	\$ 4.875.879.900.141	\$ 4.599.530.195.000	\$ 276.349.705.141
Porcentual (%)	100%	94,3%	5,67%



Tabla No. 5: Presupuesto rama judicial año 2021.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Presupuesto rama judicial 2021 ¹⁸			
Rama judicial 2021	Total	Funcionamiento	Inversión
Consejo Superior J.	\$835.124.339.436	\$ 354.863.676.571	\$ 480.260.662.865
Corte Suprema J.	\$ 204.701.392.199	\$ 204.701.392.199	\$ -
Consejo de Estado	\$ 206.617.855.573	\$ 206.617.855.573	\$ -
Corte Constitucional	\$ 66.023.565.208	\$ 66.023.565.208	\$ -
Tribunales y juzgados	\$ 4.125.269.437.449	\$ 4.125.269.437.449	\$ -
Totales	\$ 5.437.736.589.865	\$ 4.957.475.927.000	\$ 480.260.662.865
Porcentual (%)	100%	91,17%	8,83%



Tabla No. 6: Variación recursos de funcionamiento 2020-2021.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Variación R. funcionamiento 2020-2021		
Entidad	\$	%
Consejo Superior J.	-\$ 26.278.570.473	-4,00%
Corte Suprema J.	\$ 19.057.828.055	10,27%
Consejo de Estado	\$ 3.407.625.153	1,68%
Corte Constitucional	\$ 7.421.410.802	12,66%
Tribunales y juzgados	\$ 354.337.438.463	9,40%
Totales	\$ 357.945.732.000	7,78%

18. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuesto-gralnacion/pgn2021/ejecucionpresupuestal2021/diciembre2021.

17. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogrlnacion/pptogrlnal2020/ejeEPGN2020/diciembre2020.

Quiere decir lo anterior que el Estado, y concretamente la rama judicial, fue muchísimo menos eficiente en la ejecución del gasto público durante el año 2021; en parte esto pudiera tener explicación en el hecho mismo de la pandemia, o, mejor aún, en la inminencia de atender de manera prioritaria las necesidades originadas a partir de dicho fenómeno.

En otras palabras, pareciera que la diferencia en la ejecución presupuestal que se presentó entre un año y otro, pudo estar asociada al impacto inminente e inesperado que generó la pandemia y a la consecuente necesidad de atenderla con mayor diligencia y rapidez; en síntesis, la pande-

mia motivó la necesidad de reorientar la ejecución del presupuesto y de ejecutar más rápidamente los recursos, de allí que, una vez superada, se haya generado una especie de distensión en el afán de comprometer y utilizar tales recursos.

● A propósito de esa ejecución presupuestal del año 2021, y haciendo abstracción de lo que fue el gasto de los recursos de funcionamiento, pudimos evidenciar dentro del ejercicio investigativo que, en un porcentaje equivalente al 65,96%, los recursos de inversión asignados en el año 2021 se comprometieron para el desarrollo de actividades en los siguientes frentes y partidas:



Tabla No. 7: Partidas recursos de inversión año 2021.
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Partidas recursos de inversión año 2021	
Partida	Monto
Implementación digital y litigio en línea a nivel nacional	\$67.033.190.241,89
Fortalecimiento de los mecanismos para el acceso a la información	\$68.321.998.659,94
Fortalecimiento de la plataforma para la gestión tecnológica nacional	\$62.955.191.654,78
Transformación digital de la rama judicial nacional	\$35.823.072.281,77
Mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura física a nivel nacional	\$36.793.400.884,30
Total	\$270.926.853.722,68

● En relación con este mismo particular, bien vale la pena destacar los siguientes hallazgos:

● Se identificaron índices de ejecución bastante bajos en las partidas presupuestales correspondientes a: i) Fortalecimiento de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia, Sistemas

de control e información nacional (14,5%); ii) Construcción, adecuación y dotación de la infraestructura física asociada a la implementación del sistema oral a nivel nacional (16,4%); iii) Transformación digital de la rama judicial a nivel nacional (62,6%) y iv) Fortalecimiento de la plataforma para la gestión tecnológica nacional (75,6%).

● De todas las partidas presupuestales que forman parte del rubro de inversión, donde hubo más pérdidas de recursos apropiados fue en:

i. Transformación digital de la rama judicial a nivel nacional (\$21.411.907.718);

ii. Fortalecimiento de la plataforma para la gestión tecnológica nacional (\$20.273.296.515);

iii. Implementación digital y litigio en línea a nivel nacional (\$8.769.459.758);

iv. Mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura física de la rama judicial a nivel nacional (\$4.899.113.611) y

v. Construcción y dotación de infraestructura física asociada a la prestación del servicio de justicia a nivel nacional (\$4.437.830.833).

Durante el año 2021 el Estado colombiano incrementó la asignación de recursos para el desarrollo de la partida denominada "Implementación digital y el litigio en línea a nivel nacional" en una cuantía equivalente al 58,6%, pero la rama judicial solo ejecutó el equivalente al 88,4% de los recursos asignados. Quiere decir lo anterior que al Estado le hubiese bastado incrementar dicha partida en un 40,3% para cumplir eficientemente la meta.

Es claro que durante el año 2021, el Estado colombiano enfrentó graves problemas de ejecución y, por qué no decirlo también, de planeación presupuestal; en ese orden de

ideas, es reprochable que durante toda una vigencia fiscal no se hubieren comprometido y/o ejecutado los recursos de inversión que ascienden al 14,47% de la asignación presupuestal y que el nivel de cumplimiento y ejecución de los compromisos adquiridos, es decir, el nivel de recepción de los bienes y servicios contratados, hubiere alcanzado el 29,45%.

Esta última revelación también deja la sensación de que al Estado colombiano le interesa poco verificar que los bienes y servicios contratados se entreguen dentro de la anualidad correspondiente, ya que dentro de su planeación no contempla que el nivel de ejecución sea equivalente al 100% de los recursos comprometidos en cada vigencia fiscal.

3.2.1.2. OFERTA DEL SISTEMA JUDICIAL DURANTE LOS AÑOS 2020 Y 2021

Tal y como se detallará más adelante cuando se aborde el análisis relativo a la percepción de la ciudadanía frente a la justicia y su funcionamiento, el índice de favorabilidad que, de cierta forma sirve para medir la confianza que la sociedad tiene respecto de la operación y efectividad del sistema de justicia, en el caso concreto de aquellas entidades que conforman el denominado "aparato judicial", no es el mejor.

En efecto, considerado ese "sistema o aparato judicial" como aquel que aglutina a entidades como la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP, la Fiscalía General de la Nación, y, desde luego, los juzgados, se tiene que, en promedio, el 51,17% tiene una percepción desfavorable de tales entidades; de hecho, el INPEC y los juzgados son las entidades pertenecientes a este sector, que tienen un mayor índice de desfavorabilidad, siendo ésta equivalente al 62% en el caso del INPEC y al 52% en el caso de los juzgados.


Tabla No. 8: Índice de favorabilidad sistema judicial.

Fuente: EPC 2022.

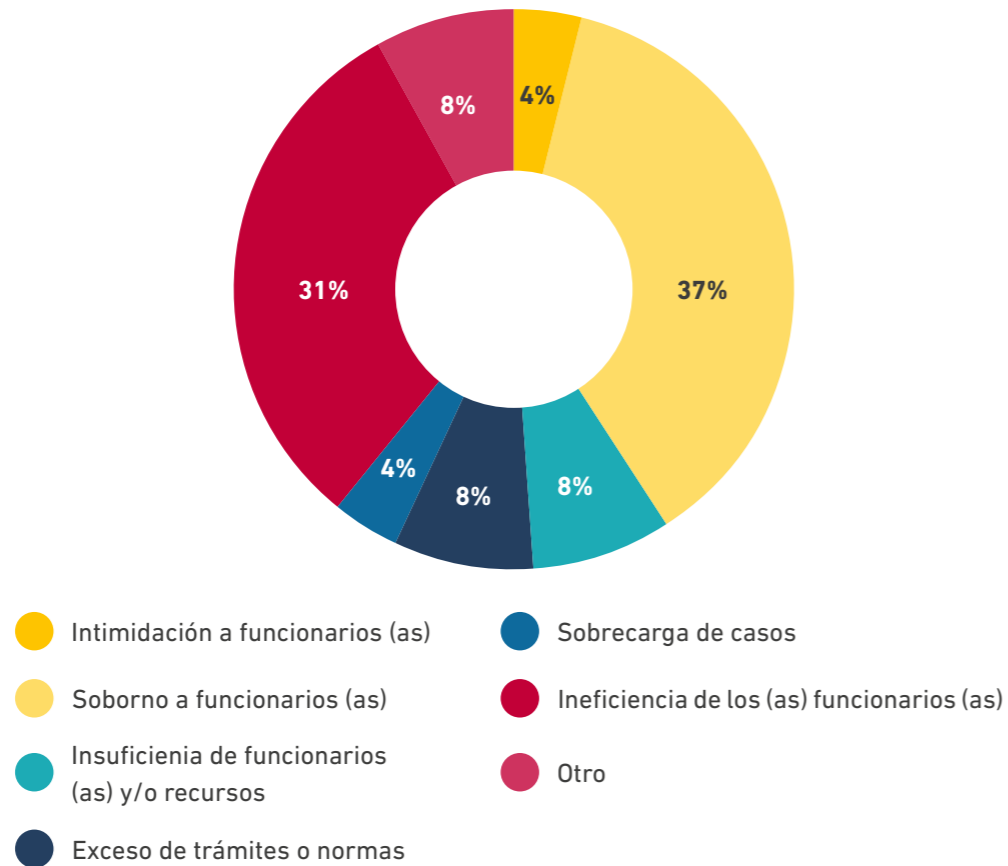
Índice de favorabilidad sistema judicial ¹⁹		
Entidad	Desfavorable	Favorable
Fiscalía General de la Nación	49%	51%
Juzgados	52%	48%
INPEC	62%	38%
Corte Suprema de Justicia	49%	51%
Corte Constitucional	49%	51%
Justicia Especial para la Paz JEP	46%	54%
Promedio	51,17%	48,83%

Dicho hallazgo pareciera encontrar una explicación en el hecho mismo de la convicción que tiene la población respecto del funcionamiento de la justicia en nuestro país, en donde un 88% considera que no funciona, y de la razón que se atribuye a esa falta de confian-

za, concluyéndose que deviene del soborno a los funcionarios (37%) y de la ineficiencia de tales funcionarios (31%). Cabe decir que tan solo un 8% de la población encuestada piensa que el mal funcionamiento del sistema se debe a la insuficiencia de funcionarios.


Gráfica No. 2: Razones por las cuales no funciona la justicia en Colombia.

Fuente: EPC virtual 2022.



19. Como se explicará en detalle más adelante, este indicador se obtuvo a partir una pregunta que se incorporó en la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) presencial que se practicó en los programas que participaron dentro del proyecto. La pregunta en mención buscó indagar si la población tenía conocimiento de la existencia de alguna de las 10 entidades enlistadas, y si, a partir de ese conocimiento, tenía una opinión favorable o desfavorable de la misma.

Hechas estas precisiones, bien vale la pena iniciar este aparte del documento señalando que, al parecer, la sociedad no está interesada en reclamar o demandar un aumento de la capacidad institucional del sistema para atender sus necesidades jurídicas, o, mejor aún, no identifica que el mal funcionamiento del sistema tenga como causa u origen inmediato la insuficiencia de recursos o funcionarios; por el contrario, lo que realmente está generando esa sensación de desazón y la consecuente convicción de que el sistema no opera de la forma deseada y esperada, es la ineficiencia de los funcionarios que atienden sus casos y un fenómeno reprochable, como el soborno a funcionarios.

Las anteriores reflexiones sirven de pretexto y ambientan este parte del ejercicio y análisis que tiene por objeto revelar la capacidad institucional de la rama judicial, medida ya no en términos económicos sino en función de la cantidad de despachos, jueces y funcionarios que dispuso el Estado durante los años 2020 y 2021, para atender las distintas necesidades que presentó la ciudadanía.

Como primera medida, es necesario reconocer y aclarar que no existe en el mundo un índice global que permita medir o indicar, con el grado de certeza deseable, el número de jueces y/o funcionarios judiciales que una determinada nación debiera tener para atender sus respectivas necesidades en materia de justicia; la inexistencia de un índice o estándar de esta naturaleza se debe, en parte, a circunstancias tales como que cada nación, Estado o país en el mundo cuenta con sistemas judiciales muy diferentes (v.gr, no es posible comparar nuestro sistema judicial, con el de los Estados Unidos o algunos de los países de Europa), y, por sobre todo, las tendencias a usar el aparato judicial son igualmente diferenciales, y están dadas en función de los niveles de litigiosidad que cada país o territorio pueda llegar a tener.

Al respecto, cabe citar el último reporte emitido por la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia del Consejo de Europa (CEPEJ)²⁰, en el que esa entidad reconoce que, si bien existe cierta estabilidad en el número de jueces que por cada 100.000 habitantes operan en los países europeos²¹, todavía siguen existiendo diferencias significativas entre unos y otros países, las cuales tienen que ver con circunstancias tales como el tamaño del territorio, los ingresos del país, la diversidad de sus aparatos judiciales, o, incluso, la evolución de sus sistemas legales; así, el citado informe reporta que, a la par de que existen países que solo cuentan con menos de 5 jueces por cada 100 mil habitantes (Irlanda tiene 3), otros alcanzan a tener 104 en esa misma proporción poblacional (Mónaco).

En cualquiera de los casos, el informe en mención es claro en indicar que el número de jueces en los Estados miembros y en los Estados observadores aumentó ligeramente en los últimos diez años analizados (2010-2020), y, en ese contexto, la media para este último período de revisión (2020) es de 22,2 jueces por cada 100.000 habitantes.

En los términos indicados resulta imperioso reiterar que hasta la fecha no existe un indicador mundial que fije el número de jueces que una determinada nación o territorio debiera tener, con lo cual sería igualmente forzoso concluir que, sin importar esta circunstancia lo importante al final es que en nuestro país ese número de jueces y funcionarios responda adecuadamente, esto es, de forma eficaz y oportuna, a las distintas necesidades que en materia de justicia pueda tener la población.

Siendo ello así, pasamos a verificar la oferta del sistema judicial durante los años 2020 y 2021, con el fin de determinar cuál es la media o promedio de jueces o funcionarios judiciales por cada 100 mil habitantes. Previo a lo anterior, es del caso repasar los conceptos que en el primer

20. <https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>.

21. La muestra comprendió el análisis de la información reportada por 44 países europeos que son miembros del Consejo de Europa, y 3 Estados observadores (Israel, Kazajistán y Marruecos). El reporte se emitió en el año 2022, pero recoge información correspondiente al año 2020.



22. Estos conocen, en primera instancia, las quejas formuladas contra abogados, jueces de la república, empleados judiciales, fiscales locales y seccionales, jueces de paz y empleados de la Fiscalía General de la Nación.

23. Conoce en segunda instancia los procesos disciplinarios que se fallan en las seccionales, y en primera instancia, las quejas contra Magistrados de los Tribunales Superiores, Administrativos, JEP, Consejos Seccionales de la Judicatura, Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, Fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y el Vice fiscal General de la Nación.

24. <https://www.ramajudicial.gov.co/web/comision-nacional-de-disciplina-judicial/informacion-general1>.

25. En el primer informe de este proyecto se indicó que para el año 2019 la rama judicial contaba con un total

ejercicio de este proyecto investigativo fueron expuestos, y en virtud de los cuales quedó establecido que todos los aspectos relacionados con la división administrativa del poder judicial en Colombia se encuentran previstos en la Constitución Política y la ley, y que en virtud de las atribuciones que en esa misma materia han sido asignadas al Consejo Superior de la Judicatura, le corresponde a esta entidad, entre otras tantas, fijar la división del territorio para efectos judiciales, así como ubicar y redistribuir los despachos que han de funcionar en el territorio (Art. 257 C.P.).

Resulta pertinente entonces memorar que el poder judicial de nuestro país se encuentra dividido administrativamente en 33 distritos, dentro de los cuales se ejerce la función jurisdiccional de administración de justicia en forma articulada en la totalidad de los municipios y a través de las siguientes jurisdicciones:

i.

La *Jurisdicción Ordinaria*, que está llamada a dirimir las controversias y conflictos surgidos entre particulares. En esta jurisdicción encontramos, de un lado, juzgados promiscuos, municipales y de circuito que, a su vez, están distribuidos en función de diversas especialidades como civil, penal, laboral, de familia, de pequeñas causas, de tierras, etcétera y del otro, tribunales superiores de distrito judicial y la Corte Suprema de Justicia, como máximo órgano de cierre.

ii.

La *Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*, que tiene por objeto y misión principal dirimir las controversias que se suscitan entre particulares y el Estado, o las que se presenten al interior del Estado mismo. Forman parte de esta jurisdicción los juzgados administrativos (Art. 47, Ley 270 de 1996), los tribunales administrativos (Art.

40, Ley 270 de 1996) y el Consejo de Estado, máxima corporación en la materia.

iii.

La *Jurisdicción Constitucional*, que nació con ocasión de la expedición de la Constitución Política de 1991, y en virtud de la cual le fue asignado a la Corte Constitucional el control de constitucionalidad normativo que otrora realizaba la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Esta jurisdicción está compuesta por la totalidad de jueces de la república, quienes deben atender y resolver las acciones públicas y constitucionales de tutela, y por la propia Corte Constitucional, instancia máxima a la que corresponde, entre otras, decidir las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra las leyes, decretos y demás actos que consideren violatorios de la Constitución, y revisar, conforme las limitaciones y condiciones previstas en la ley, las decisiones judiciales proferidas en el marco de las acciones de tutela.

iv.

La *Jurisdicción Disciplinaria*, que se encuentra a cargo de los consejos seccionales de la judicatura, las comisiones seccionales de disciplina judicial²², el Consejo Superior de la Judicatura y, finalmente, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial²³. A esta jurisdicción le corresponde, por un lado, resolver los asuntos de orden administrativo de la rama judicial atinentes al manejo del presupuesto, establecer ciertas condiciones del ejercicio de la función, etcétera y, por el otro, atender los casos relacionados con las conductas sancionables de orden disciplinario en las que pueden incurrir los funcionarios de la rama y los profesionales del derecho.

En relación con este último aspecto, resulta necesario hacer las siguientes precisiones conceptuales, que luego facilitarían el entendimiento de las cifras presentadas: (a) Desde

el año 2021 la función de investigar y sancionar las faltas y conductas irregulares en las que puedan incurrir los funcionarios de la rama y los profesionales del derecho, viene siendo adelantada por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus respectivas comisiones seccionales de disciplina judicial; al respecto, es importante recordar que desde el año 2015, con ocasión de la expedición del Acto Legislativo No. 02 de esa fecha, que vino a reformar el artículo 257 de la Constitución Política, se dispuso en nuestro país crear la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y eliminar la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual estuvo ejerciendo sus funciones hasta el momento en que tomaron posesión los siete (7) magistrados de esta nueva corporación; (b) La Comisión Nacional de Disciplina Judicial entró en funcionamiento el 13 de enero de 2021²⁴, y empezó a atender los procesos disciplinarios correspondientes a ese año, junto con los que venía tramitando hasta entonces el Consejo Superior de la Judicatura; (c) Al citado órgano jurisdiccional se le asignaron atribuciones para conocer aquellos procesos disciplinarios en los que estuvieran involucrados los profesionales del derecho y los jueces de la República y aquellos que pudieran surgir en contra de los demás empleados de la rama judicial, incluso los vinculados a la Fiscalía General de la Nación. Es de anotar que esta última atribución no se encontraba prevista normativamente cuando la función disciplinaria aludida estaba a cargo del Consejo Superior de la Judicatura.

v.

La *Jurisdicción Especial*, la cual comprende, de una parte, la denominada Jurisdicción Especial Indígena (Art. 246 C.P.), tipo de justicia que se imparte al interior de los territorios indígenas, conforme las normas y procedimientos que estas mismas comunidades definan, en armonía con la Constitución y las leyes de la República, y de otra, los jueces de paz, particulares elegidos por

votación popular y encargados de resolver en equidad los conflictos individuales de naturaleza comunitaria (Art. 247 C.P.).

vi.

La *Fiscalía General de la Nación*, se encuentra integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley. A la Fiscalía le corresponde adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan características de los delitos previstos en nuestro ordenamiento jurídico, bien sea que lleguen a su conocimiento por medio de una denuncia, querrela o petición o de oficio (Art. 250 C.P.).

Vista la composición de la rama judicial en nuestro país, pasamos a presentar la información correspondiente a la oferta del sistema durante el período de la muestra.

Como primera medida, resulta necesario destacar que entre una y otra vigencia no se presentaron cambios significativos en el número de despachos asignados por la rama judicial para atender la demanda del servicio presentada por la ciudadanía; en ese orden de ideas, cabría indicar que nuestro país pasó de tener un total de 5.649 despachos judiciales en el año 2020²⁵, a tener un total de 5.668 en el año 2021, con lo cual resulta evidente que solo fueron creados 19 despachos adicionales en este último año, cantidad esta que, porcentualmente hablando, equivale al 0,34% de la totalidad de despachos existentes al inicio del período objeto de la investigación (2020).

En los términos antes indicados y, como referente e indicador de la capacidad y oferta institucional de la rama judicial durante el período de observación, nuestro país mantuvo la misma media o promedio de jueces respecto del número de habitantes del territorio, equivalente a once (11) jueces por cada 100 mil habitantes²⁶.

de 5501 despachos, repartidos en todas las jurisdicciones mencionadas. En ese sentido, es del caso indicar que entre el año 2019 y el año 2020 la rama judicial incrementó el número de jueces y magistrados en un total de 148.

26. Desde el punto de vista metodológico, y a efectos de facilitar el entendimiento de las cifras y resultados que ahora se presentan, es importante tener en cuenta que en cada despacho debe haber, al menos, un juez o funcionario judicial investido de la función pública de administrar justicia (v.gr. magistrado). Así las cosas, al referirnos a esa cantidad de despachos, indirectamente nos estamos refiriendo a la misma cantidad de jueces, aclarando en todo caso que, en su gran mayoría, esos jueces (magistrados) están acompañados por otros funcionarios que cumplen funciones secretariales, de sustanciación, etc.





Tabla No. 9: Relación población / número de despachos judiciales.
Fuente: propia.

Relación Población / Despachos			
Año 2020		Año 2021	
Habitantes	Despachos	Habitantes	Despachos
50.930.000	5.649	51.520.000	5668
100.000	11,09	100.000	11,00

27. Los nuevos despachos fueron asignados a los siguientes distritos judiciales: Antioquia (4), Arauca (1), Barranquilla (2), Bogotá (1), Buga (1), Cartagena (1), Florencia (1), Mocoa (1), Pasto (2), Pereira (1), Popayán (1), Quibdó (1) y Santa Marta (1).

28. Dos (2) magistrados fueron asignados a las salas penales de los Tribunales Superiores de Bogotá y Villavicencio, y los otros dos (2) fueron asignados a las salas laborales de los Tribunales Superiores de Bogotá y Cali.

29. Las ciudades a las que se asignaron estos nuevos despachos de descongestión fueron: Bucaramanga, Cartagena, Manizales, Medellín, Neiva, Cali, Sincelejo, Tunja, Valledupar y Villavicencio.

Ahora bien, pasando al detalle de esa oferta institucional, forzoso resulta concluir que la denominada *jurisdicción ordinaria* sigue siendo el segmento de la rama judicial que agrupa la mayor cantidad de despachos y funcionarios judiciales, circunstancia que le vale tener una representación equivalente al 87% de la totalidad del sistema.

Por su parte, la *jurisdicción contencioso administrativa*, que tuvo un leve incremento de sus despachos durante el año 2021, sigue manteniendo una participación dentro de la rama judicial equivalente al 10,14%, mientras que las *jurisdicciones disciplinaria y Administrativa*, cuentan con la misma cantidad de despachos en uno y otro período (126 despachos) y mantuvieron su representación del 2,23% frente a la totalidad de los despachos que las integran.

Volviendo al tema relacionado con el incremento de los despachos judiciales entre una y otra vigencia, es importante destacar lo siguiente:

i.

Los 19 despachos adicionales que fueron creados en el año 2021 se distribuyeron

casi que equitativamente entre la jurisdicción ordinaria y la contencioso administrativa; en efecto, 10 despachos nuevos fueron asignados a la primera y 9 a la segunda, respectivamente.

ii.

Durante el año 2021 la rama judicial asignó 19 nuevos juzgados permanentes a la jurisdicción ordinaria²⁷, eliminó 13 de los 25 juzgados de descongestión que había creado durante el año 2020 y asignó 4 nuevos magistrados para despachar desde los tribunales superiores de distrito de descongestión²⁸; esto pudiera indicar, de cierta manera, la intención que se tiene al interior del sector justicia, de fortalecer la presencia institucional en todo el país a través de despachos permanentes y no meramente transitorios o de choque;

iii.

El aumento de despachos en la jurisdicción contencioso administrativa se dio por cuenta de la asignación de 10 nuevos juzgados administrativos de descongestión, que se sumaron a los que ya habían sido creados en el año 2020²⁹.

Ahora bien, dado que la *jurisdicción ordinaria* es el sector que tiene una mayor participación dentro de la rama judicial, quisimos finalizar este balance realizando algunas aproximaciones en relación con la distribu-

ción de la capacidad y oferta institucional, medida en función del ámbito territorial (distritos judiciales) y de acuerdo con las distintas materias o asuntos que son objeto de demanda en dicha jurisdicción.



Tabla No. 10: Oferta institucional rama judicial 2020-2021, según jurisdicción.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Oferta institucional – rama judicial 2020 - 2021				
Jurisdicción	Tipo de despacho	2020	2021	Diferencia
J. ordinaria	Juzgados permanentes	4412	4431	19
	Juzgados descongestión	25	12	-13
	Tribunales superiores distrito J.	460	460	0
	TSD magistrados descongestión	0	4	4
	Corte Suprema de Justicia	44	44	0
	Subtotal	4941	4951	10
J. contenciosa administrativa	Juzgados administrativos	353	353	0
	J. administrativos descongestión	4	13	9
	Tribunales administrativos	182	182	0
	Tribunal administrativo descongestión	3	3	0
	Consejo de Estado	31	31	0
	Subtotal	573	582	9
J. disciplinaria y administrativa	Comisiones seccionales disciplina J.	62	62	0
	Comisión Nacional Disc. Judicial	7	7	0
	Consejos seccionales judicatura	51	51	0
	Consejo Superior de la Judicatura	6	6	0
	Subtotal	126	126	0
J. constitucional	Corte Constitucional	9	9	0
	Subtotal	9	9	0
	Totales	5649	5668	19

3.2.1.2.1 OFERTA INSTITUCIONAL DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA SEGÚN EL ÁMBITO TERRITORIAL

En relación con el primer aspecto mencionado, es procedente señalar que los distritos judiciales de Bogotá, Medellín,

Antioquia, Cundinamarca y Cali, en su orden, siguen siendo los que cuentan con mayores despachos judiciales en el país; por su parte, los distritos judiciales de San Andrés, Pamplona y Arauca, también en el orden citados, son los que menor cantidad de despachos judiciales tienen asignados.



Tabla No. 11: Distribución de despachos por distrito judicial.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Distribución de despachos por distrito		
Distrito	Año 2020	Año 2021
Antioquia	238	240
Antioquia	14	16
Arauca	27	28
Archipiélago San Andrés	16	16
Armenia	64	64
Barranquilla	184	186
Bogotá	533	534
Bucaramanga	206	206
Buga	182	183
Cali	216	216
Cartagena	164	165
Cúcuta	113	114
Cundinamarca	244	244
Cundinamarca	3	3
Florencia	50	51
Ibagué	184	184
Manizales	128	128
Medellín	301	301
Mocoa	41	42
Montería	94	94
Neiva	121	121
Pamplona	22	22
Pasto	162	164
Pereira	87	88
Popayán	125	126
Quibdó	64	65
Riohacha	53	53
San Gil	94	94
Santa Marta	112	113
Santa Rosa de Viterbo	93	93

Esta realidad nos lleva a discurrir sobre el aspecto relativo al índice deseable de jueces en proporción de la población potencialmente demandante del servicio y nos permite arribar a dos conclusiones fundamentales, a saber:

i.

La oferta institucional de la rama judicial, por lo menos en lo que respecta a la *jurisdicción ordinaria*, no es uniforme en todo el territorio nacional, de allí que el promedio de jueces en ciertas zonas esté muy por debajo de la media general que ya se citó en aparte anterior, según la cual se tiene que en Colombia, para el período objeto de la investigación, existen en promedio, 11 jueces por cada 100 mil habitantes.

ii.

El hecho de que un determinado territorio (distrito judicial) tenga un mayor volumen de jueces o despachos asignados con respecto a otros, no necesariamente es un

factor determinante para cumplir con la media o promedio general del país, ni para que a través de esos despachos se esté garantizando la oportuna y eficiente satisfacción de las necesidades que se presentan por parte de la ciudadanía.

Al respecto, llama la atención que los distritos judiciales de Bogotá y Medellín, que tienen la mayor cantidad de despachos judiciales asignados en toda esa jurisdicción, estén por debajo del promedio, con un número aproximado de 8 despachos por cada 100 mil habitantes.

En el mismo orden de ideas, resulta igualmente sugestivo que poblaciones como el Archipiélago de San Andrés y Providencia o territorios que están sujetos a la cobertura y competencia del distrito judicial de Pamplona, que agrupa 12 poblaciones más, tengan asignada una cantidad de despachos que superan esa misma media; así, y siguiendo la misma lógica y rasero de medición por el volumen poblacional que tienen esas zonas del país, debieran tener entre 5 y 14 despachos judiciales, respectivamente³⁰.



Tabla No. 12: Distribución de despachos por territorio y según población.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Creación: propia.

Despachos contra territorio (algunos ejemplos)			
Distrito / Territorio ³¹	Población ³²	Despachos	Media
Antioquia	2.247.543	256	11,39
Bogotá	7.209.970	534	7,41
Cundinamarca	2.792.877	247	8,84
Medellín	3.727.245	301	8,08
Cali	2.391.697	216	9,03
Archipiélago San Andrés	48.299	16	33,13
Pamplona	133.915	22	16,43
Arauca	239.503	28	11,69
Mocoa	290.322	42	14,47
Florencia	369.066	51	13,82

30. Observando el tema en abstracto (esto es, sin considerar diferencias de orden normativo, conflictual o espacial) resulta bastante llamativo que el Archipiélago de San Andrés y Providencia tenga una mayor asignación de jueces por habitante, que todo un país como Irlanda; cabe recordar en ese sentido que dicho país, que se caracteriza por tener una población de algo más de 5 millones de habitantes, tiene asignados en su territorio 3 jueces por cada 100 mil habitantes (Datos tomados de: <https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>).

31. Desde el punto de vista de la estructura de la rama judicial, los distritos y zonas territoriales aquí enunciadas están compuestas, en la mayoría de los casos, por varios municipios. Así, y a título de ejemplo, el Distrito Judicial de Cali comprende la ciudad capital del Departamento del Valle, y municipios tales como: Dagua, Jamundí, La Cumbre, Vijes y Yumbo.

32. Los datos poblacionales aquí enunciados corresponden a los datos del último censo efectuado en nuestro país en el año 2018. Dichos datos pueden ser consultados a través del siguiente enlace: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>.

33. <https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>.

34. Y que, por ende, pueden asumir el conocimiento de temas de diversa índole, como, por ejemplo, asuntos civiles, penales, laborales, etc.

En síntesis, la asignación de despachos en el territorio nacional no es del todo simétrica ni existe claridad respecto de las razones o motivos por los cuales ciertos territorios se encuentran por encima del promedio citado.

Recordando el ejercicio estructurado por la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia del Consejo de Europa (CEPEJ)³³, cobra plena validez el planteamiento que allí se hace, según el cual el establecimiento de un índice global que permita medir la tasa deseable de jueces por habitantes no es del todo viable, entre otras razones, por la diversidad espacial, normativa y conflictual que caracteriza a cada territorio.

3.2.1.2.2. OFERTA INSTITUCIONAL DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA, SEGÚN LA MATERIA / TIPO DE DESPACHO

Como es bien sabido, la Ley 270 de 1996 o Estatutaria de la Administración de Justicia, modificada por la Ley 1285 de 2009, incorporó una norma que hace referencia al régimen de los juzgados y dispuso que fuese el Consejo Superior de la Judicatura el organismo encargado de definir las características, denominación y número de despachos que pudieran ser requeridos dentro de nuestro país; igualmente previó algunas reglas relativas a la composición de las distintas jurisdicciones, y respecto de la ordinaria, señaló que los juzgados podrán ser promiscuos y conocer asuntos de orden civil, penal, laboral o de familia

o, de acuerdo con las necesidades de cada ciudad o municipio, también de pequeñas causas y competencia múltiple (Art. 22).

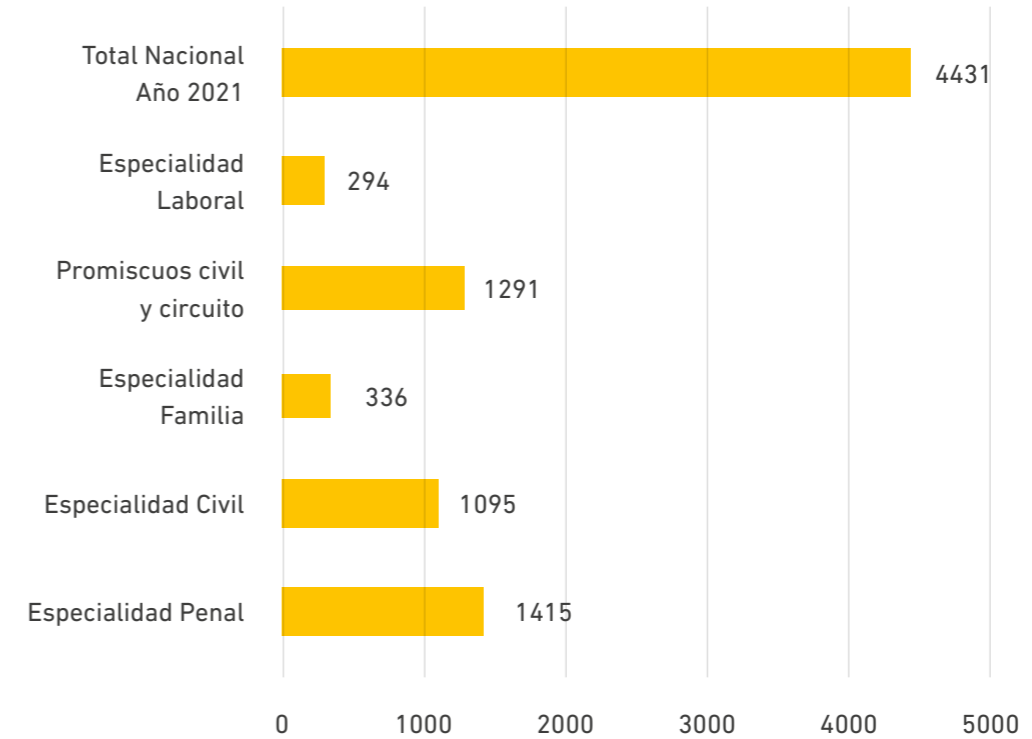
Visto lo anterior, y de cara a la verificación de la oferta institucional del sistema judicial en el ámbito de la *jurisdicción ordinaria*, es necesario precisar que la rama judicial desde hace algunos años, viene consolidando la información relativa a la cantidad de despachos que la conforman, a en función de los diferentes asuntos o materias que de forma genérica tipifican algunas de las ramificaciones del derecho, verbi gracia civil, penal, laboral, de familia y de acuerdo con el tipo de despacho y la categoría (jerarquía) que pueda llegar a tener según la estructura funcional definida por nuestro ordenamiento jurídico, tales como municipal, de circuito, de pequeñas causas y competencia múltiple, promiscuos, entre otros.

Así, en el contexto investigativo que hemos venido exponiendo, se pudo comprobar que, abstracción hecha de los despachos que tienen la denominación y calificación de promiscuos³⁴, la mayor oferta de la *jurisdicción ordinaria* para el año 2021, está representada en los despachos que tienen por objeto atender los asuntos de orden penal (1.415 despachos), seguida, en su orden, de los que tienen conocimiento de los asuntos de naturaleza civil (1.095 despachos) y, finalmente, de los que atienden asuntos de familia (336 despachos) y los de conflictos de orden laboral (294 despachos).



Gráfica No. 3: Oferta rama judicial por materias y tipos de despacho.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.



Según se ha visto, la distribución de despachos pareciera indicar que nuestro país sigue teniendo altas demandas de justicia en esas específicas materias, en las cuales es evidente la existencia de una mayor oferta judicial; es del caso insistir en el hecho de que la determinación de las características y demás especificaciones de los despachos que deben ser creados es una atribución que compete de forma exclusiva al Consejo Superior de la Judicatura, de tal forma que, como veremos a continuación, es probable que exista alguna equivalencia o relación entre esta oferta en particular y la demanda del servicio por parte de la ciudadanía.

3.2.1.3 GESTIÓN JUDICIAL (TASA DE EFECTIVIDAD) 2020-2021

Vimos en el capítulo anterior cómo el Estado colombiano implementó sus capacidades institucionales para atender la deman-

da de justicia a través de la rama judicial y en tal contexto evidenciamos cuáles fueron los recursos que destinó durante los años 2020 y 2021 y cómo se estructuró toda la oferta institucional de este sector en particular.

Por cuenta de lo anterior, resultó posible identificar la cantidad de despachos judiciales que implementó la rama judicial en el país e igualmente se pudieron conocer algunos detalles relacionados con la distribución de esa oferta en el territorio. Finalmente, la recopilación y análisis de los datos objetivos enunciados sirvió para determinar el índice promedio de jueces o despachos judiciales por cada 100 mil habitantes, indicador que, si bien no mide necesariamente la calidad del servicio, el grado de satisfacción de la ciudadanía, ni la eficacia del sistema, por lo menos proporciona algunacerteza respecto del despliegue del sistema de justicia desde el punto de vista espacial y/o territorial.



Visto ello, pasamos a revisar algunos datos relacionados con la gestión de la rama judicial para determinar si existe algún tipo de simetría entre la oferta institucional y lo que ha sido la carga de trabajo durante los años objeto de la muestra (2020-2021), y también saber el grado de efectividad de los operadores del sistema.

Para empezar, resulta forzoso reconocer el valioso aporte y trabajo que viene realizando la rama judicial, concretamente el Consejo Superior de la Judicatura, en la recopilación, consolidación y socialización de toda la información relativa a los movimientos de los procesos en todas las jurisdicciones y frente a todas las competencias, especialidades, tipos de procesos, de acciones, entre otros.

Este trabajo que se ha desarrollado desde la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura y que ha contado con el respaldo de toda la rama y la decidida participación y apoyo de los funcionarios encargados del área, ha permitido a la ciudadanía en general, y a entidades como la nuestra en particular, tener acceso a información fidedigna y confiable en torno a la manera como se viene cumpliendo con la función de administración de justicia, en términos de cifras y resultados.

Cabe decir, en esa misma línea de argumentación, que herramientas como el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial – SIERJU han representado un gran avance en el propósito de materializar la idea de un Estado transparente y cercano al ciudadano (gobierno o Estado

abierto) pues, como fuente de recolección tecnológica, ha servido para unificar los datos e información que producen permanentemente todas las entidades del sector.

En el mismo sentido debe señalarse que circunstancias como la pandemia originada por el virus SARS- Cov-2 y la llegada de la Ley 2080 de 2021, “*Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción*”, activaron de cierta manera la configuración de nuevos escenarios a través de los cuales la rama judicial ha venido revisando y ajustando los modelos de gestión del sistema y diagnosticado la capacidad de respuesta del mismo a partir de nuevas mediciones de tiempos, así como la revisión y estudio de los criterios establecidos para determinar los tipos de planta con las que deberían funcionar los despachos judiciales a nivel nacional³⁵.

Ahora bien, volviendo al atípico fenómeno que se presentó a inicios del año 2020, y que cobró varias víctimas a nivel mundial, resulta apenas natural y obvio reconocer que dicha emergencia sanitaria también impactó el funcionamiento del sistema durante el período señalado, de allí que las cifras que a continuación presentaremos ciertamente constituyan una evidencia de esa especial connotación o afectación material. En el contexto indicado debe recordarse que a partir de las disposiciones normativas que implementó el gobierno del momento, el Consejo Superior de la

Judicatura, como director y administrador de la rama, adoptó igualmente medidas tendientes a preservar la integridad de la ciudadanía en general y de los servidores judiciales en particular.

Por cuenta de lo anterior, la rama judicial, entre otras tantas decisiones, privilegió el uso de las tecnologías de la información en todas las actuaciones y trámites judiciales, como también ordenó el desarrollo remoto de las actividades por parte de los funcionarios y servidores judiciales y la suspensión del cómputo de los términos judiciales en los procesos y trámites en curso, exceptuando aquellos de naturaleza constitucional y penal.

En síntesis, y en términos del mismo Consejo Superior de la Judicatura, “*el año 2020 fue un período de transición en el proceso de recolección de datos estadísticos para el control y seguimiento de la gestión de los despachos judiciales*”, a lo que agregaríamos nosotros: el año 2020 fue ciertamente inusual y particular para ese mismo sector, especialmente en cuanto se refiere a la tasa de demanda, los índices de evacuación total y parcial y de congestión.

Visto el panorama general durante el período reseñado, bien vale la pena enunciar los planteamientos y demás hallazgos que se pudieron extraer a partir de la revisión de las cifras y datos que nos compartió el Consejo Superior de la Judicatura, los cuales, valga reiterarlo, fueron consolidados a través de la herramienta SIERJU indicada, y se encuentran a disposición de la ciudadanía a través de los enlaces ubicados en

las plataformas tecnológicas habilitadas para esos mismos efectos³⁶.

3.2.1.3.1.

El primer dato relevante relacionado con la gestión judicial, que está atado a la demanda de servicios de justicia en nuestro país, tiene que ver con el hecho de que durante los dos años objeto de observación (2020 – 2021), se siguió presentando el mismo fenómeno de rezago en la actividad judicial propiamente dicha, circunstancia que se puede atribuir principalmente al hecho de que el número de asuntos que logró ingresar al sistema judicial para su resolución superó las cifras, muy buenas por demás, de evacuación de casos de la rama judicial.

Para decirlo de una manera más práctica y sencilla, nuestro Estado, y la rama judicial en particular, no logra “ponerse al día” en el trámite y cierre total de procesos, por más de que, individual y conjuntamente, ha realizado grandes esfuerzos para remediar la situación y disminuir el inventario final de procesos aún existente.

En relación con este mismo aspecto cabe indicar que, si bien el inventario final durante el año 2020 tuvo una leve disminución frente al año 2019 (1.544 procesos menos), en 2021 superó las del período inmediatamente anterior en 174.434 procesos, es decir, tuvo un incremento del 9,12%. Así se muestra en la siguiente gráfica, en la que se describen los ingresos y egresos efectivos durante los tres años comparados, así como el inventario final para cada una de tales vigencias.

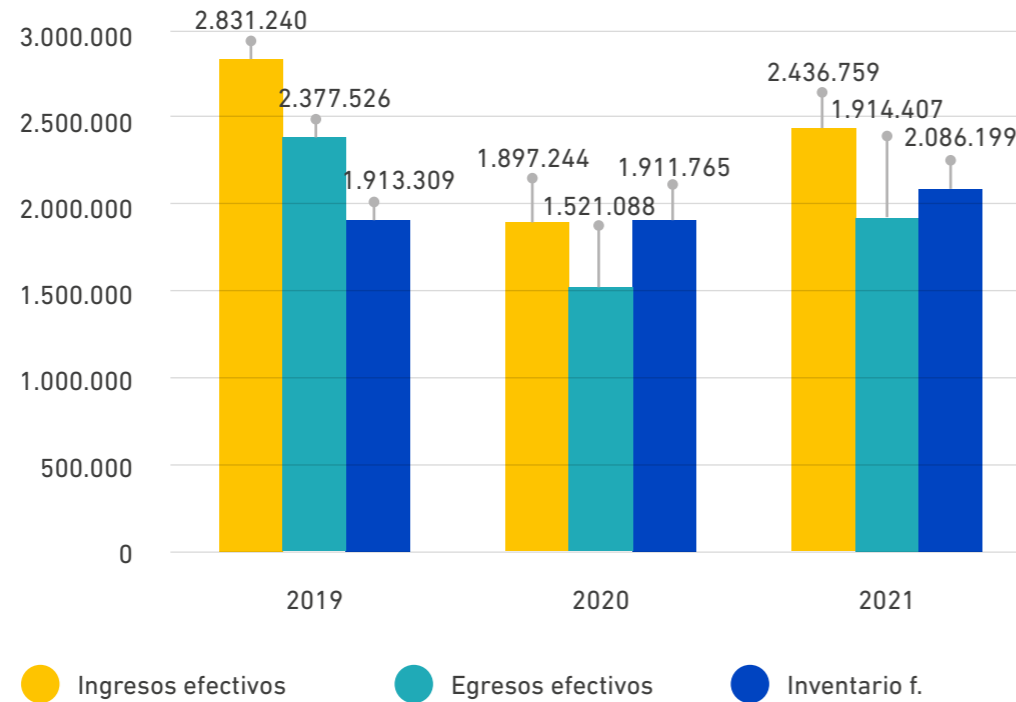
36. <https://www.ramajudicial.gov.co/web/estadisticas-judiciales/estadisticas-judiciales>.

35. Al respecto, se puede consultar el Boletín Estadístico Año 2021 - ISSN: 2021 - 8937, a través del siguiente enlace: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/22510101/Boletin+2021+Ajustado+V2022_para+publicar.pdf/a3dea8bf-7aba-4713-be06-2d415065ab2d




Gráfica No. 4: Tasa de efectividad rama judicial.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Creación: propia.



3.2.1.3.2.

Como era de esperarse, la demanda de servicios judiciales decreció durante el año 2020. Dicho decrecimiento, en comparación con el año inmediatamente anterior (2019), fue del 33% y estuvo representado en 933.996 procesos menos por atender en todo el sistema judicial durante esa vigencia. La circunstancia descrita tendría explicación en el hecho mismo de la pandemia y, sobre todo, en las medidas que vinieron a adoptarse como consecuencia de aquella, como la restricción a la movilidad ciudadana y la suspensión de los términos judiciales en la gran mayoría de los procesos que se adelantaron.

3.2.1.3.3.

El volumen de egresos o procesos evacuados en la rama judicial fue mayor durante el año 2021 que en el transcurso del año 2020, en todo caso, esa efectividad y capacidad de respuesta del sistema durante ese año 2021, fue inferior en un 19,4% a

la que tuvo el mismo sistema judicial en el transcurso del año 2019³⁷.

En efecto, durante el año 2021 se evacuaron 393.319 procesos más que en 2020; esta cifra, que equivale al 25% del total de los procesos salientes durante el año 2020, ciertamente es muy inferior a la cifra de asuntos que se alcanzaron a evacuar durante el año 2019, que ascendió a 2.377.526.

Una posible explicación al incremento de la efectividad del sistema de justicia durante el año 2021, pudiera estar dada en función de la disminución de la demanda de los servicios de justicia durante el año inmediatamente anterior (2020), y a por la suspensión de los términos judiciales adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura; para decirlo de otra manera, habiéndose reducido el número de casos nuevos durante el año 2020, principalmente por razón de la pandemia y las medidas colaterales que fueron adoptadas, y ha-

37. Se tiene en ese sentido que, mientras que durante el año 2019 la rama judicial evacuó un total de 2.377.526 procesos, durante el año 2021 evacuó 1.914.407 procesos; es decir, 463.119 procesos menos.

biéndose igualmente dispuesto la suspensión de los términos judiciales en la gran mayoría de los procesos que estaban en curso, pudiera preverse fácilmente que la rama judicial dispuso de mayor cantidad de tiempo para culminar no solo algunos de los trámites que se encontraban en su inventario, sino aquellos recién ingresados al sistema.

Lo que queda sin explicación, pues no logramos entender y dilucidar hasta el momento, es la razón por la cual el volumen de evacuación de procesos durante el año 2021 fue inferior en un 19,4% al que se tuvo durante 2019; en ese sentido, los esfuerzos de los funcionarios durante esa época, a los que hace referencia el Consejo Superior de la Judicatura en sus boletines de información, la adecuación de nuevas tecnologías a los procesos, y, en general, la aceleración del proceso de transformación digital de la rama judicial, parecieran no haber repercutido en los resultados y números en sí considerados.

3.2.1.3.4.

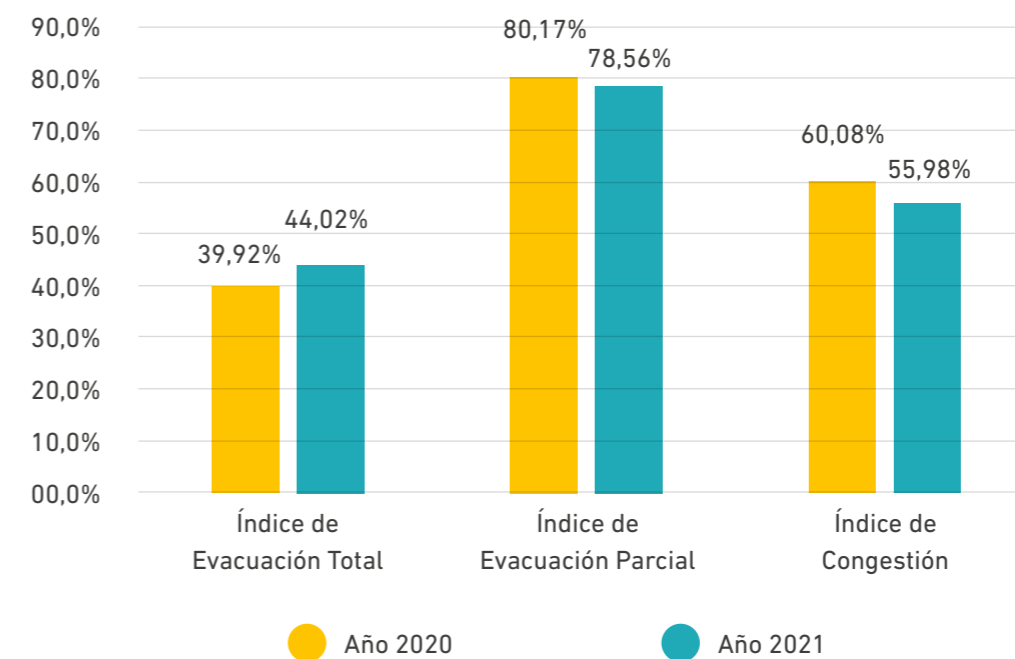
Volviendo al tema relativo al índice de congestión que, como se recordará, sirve para medir y determinar lo que el sistema no fue capaz de evacuar durante el período, resulta claro que, en comparación con el año 2020, el índice de congestión del año 2021 disminuyó en un 4,11%; quiere decir lo anterior que el sistema judicial operó de forma más eficiente durante el año 2021 y evacuó, en promedio 56 procesos por cada 100 que tenía en su respectivo inventario.

Por su parte, es claro igualmente que el índice de evacuación total que mide la capacidad de gestión del sistema en función de la equivalencia entre el número de egresos efectivos frente a la sumatoria de procesos que hacen parte del inventario y los ingresos efectivos, fue igualmente mayor en 2021 que en el año 2020.

Para una mejor ilustración y entendimiento de estas equivalencias y resultados, presentamos la siguiente gráfica:


Gráfica No. 5: Índices de evacuación y congestión rama judicial.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Creación: propia.



Pasando a la demanda de servicios y la correlativa evacuación de procesos de la rama judicial durante el período de la muestra, y según los distintos tipos de jurisdicción que forman parte de aquella, se tiene lo siguiente:

Jurisdicción de lo contencioso administrativo: Durante el año 2021 experimentó un aumento en la cantidad de procesos nuevos, equivalente al 17%; así, la mencionada jurisdicción recibió 28.532 adicionales durante ese año.

Por su parte, en lo que respecta al volumen de egresos durante el período, se pudo determinar que la jurisdicción contencioso administrativa, en sintonía con el funcionamiento de la rama judicial, fue más eficiente durante el año 2021 y pudo evacuar un total de 19.266 procesos, los cuales representaron un 12% más de los que había resuelto en la vigencia anterior (2020).

Finalmente, en lo que se refiere a los asuntos que ingresaron al sistema y fueron debidamente evacuados, se presentaron las siguientes tendencias y hallazgos particulares:

i.

Año 2020. Durante este año el mayor número de asuntos que ingresó a esta jurisdicción estuvo representado en acciones ordinarias de nulidad y restablecimiento del derecho; concretamente ingresaron durante el año un total de 61.111 nuevos casos, que ciertamente representaron el 36% del total de la demanda

Gráfica No. 6: Ingresos y egresos j. contencioso administrativa 2020.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Creación: propia.

Ingresos - egresos jurisdicción contencioso administrativa 2020			
Procesos / Acciones	Ingresos	Egresos	Inventario F.
Otras acciones constitucionales	6.591	4.985	5.188
Procesos	112.397	106.725	244.748
Tutelas e impugnaciones	50.958	46.822	2.833
Total general	169.946	158.532	252.769

de justicia para este sector. La citada jurisdicción solo tuvo que atender una consulta a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y recibió, entre tutelas e impugnaciones, 50.958 nuevos casos, que representaron el 30% de la demanda del servicio de justicia en esta jurisdicción³⁸.

La mayor cantidad de procesos evacuados correspondió igualmente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y a acciones de tutela con sus correspondientes impugnaciones. Así, la jurisdicción evacuó un total de 63.375 y 46.822 procesos, respectivamente.

Frente al volumen de evacuación de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, bien vale la pena destacar el importante trabajo realizado por esta jurisdicción, por cuanto se pudo evidenciar que el número de procesos resueltos fue incluso superior al de ingresos efectivos.

En ese mismo contexto, fueron los tribunales administrativos los que lograron superar esa barrera y correlación deficitaria, al evacuar 24.036 procesos en el mismo año en el que ingresaron 19.934 asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho.

A continuación, presentamos la tabla general que detalla el número de casos totales de esa jurisdicción, según se trate de acciones constitucionales distintas de la acción de tutela, procesos ordinarios de esa jurisdicción o acciones de tutela e impugnaciones.

ii.

Año 2021: Como se indicó, durante el año 2021 se incrementó la demanda de servicios de justicia en la jurisdicción contencioso administrativa. Esa mayor demanda

Gráfica No. 7: Ingresos y egresos j. contencioso administrativa 2021.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Creación: propia.

Ingresos - egresos jurisdicción contencioso administrativa 2021			
Procesos / Acciones	Ingresos	Egresos	Inventario F.
Otras acciones constitucionales	8.987	5.492	5.541
Procesos	119.846	113.633	241.684
Tutelas e impugnaciones	69.645	58.673	6.147
Total general	198.478	177.798	253.372

Nuevamente, y como sucedió durante el año 2020, el mayor volumen de ingresos efectivos de esta jurisdicción, en punto de los procesos que ordinariamente debe atender, correspondió a acciones de nulidad y restablecimiento del derecho; de forma concreta ingresaron durante este período un total de 73.098 nuevos casos, es decir, 11.987 demandas, las cuales representaron un incremento del 20%, respecto del año inmediatamente anterior.

En materia de tutelas, la mayor demanda del servicio de justicia estuvo representada en acciones originadas por presuntas vulneraciones de los derechos de petición (28.113 nuevos casos), debido proceso (14.371) y salud y mínimo vital (9.763).

En cuanto se refiere a los egresos efectivos de esta jurisdicción, se tiene que, entre procesos ordinarios, tutelas y otras acciones de constitucionalidad, este sector de la rama judicial logró evacuar durante el año 2021 un total de 177.798 procesos, dentro de los cuales 58.673 correspondieron a acciones de tutela e impugnaciones. En

estuvo principalmente representada en los procesos que ordinariamente son del conocimiento de esta jurisdicción, con un total de 119.846 nuevos casos (60,38%), y en acciones de tutela e impugnaciones, con un total de 69.645 nuevos casos (35,09%).

el mismo orden de ideas, se tiene que, de la totalidad de procesos específicos que se surtieron por esta jurisdicción, en los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, entre otros, la mayor cantidad de asuntos evacuados correspondió a nulidad y restablecimiento del derecho, siendo retirados del inventario un total de 71.572 procesos.

Jurisdicción ordinaria: En el punto relativo a la verificación de los ingresos efectivos que tuvo durante el período objeto de observación (2020 – 2021), uno de los hallazgos que vale la pena destacar es la disminución de la demanda de servicios de justicia durante el año 2020, reducción equivalente al 32,8%, respecto del año inmediatamente anterior de 2019.

Este decrecimiento de la demanda que, como se dijo atrás, se presentó en todos los servicios de justicia ofrecidos por la rama, se evidenció de manera notoria en los procesos y especialidades que usual y mayoritariamente atiende la citada jurisdicción, entre

38. El derecho fundamental que fue mayoritariamente invocado ante esta jurisdicción fue el de petición. Se presentaron 19.621 nuevos procesos en esa materia. Le siguieron los derechos al debido proceso, con 11.104 procesos, y los derechos fundamentales a la salud y la seguridad social, con 8625 procesos en totalidad.

ellos los civiles, penales, laborales, de familia, que, por su naturaleza, son distintos de aquellos propios del control constitucional que también les fue asignado; así, mientras que la disminución de la demanda de servicios frente a este tipo de procesos y especialidades durante 2020 fue del 26,32%, en las acciones de tutela y las demás acciones constitucionales vistas en conjunto fue de 6,54% y 0,03%, respectivamente.

Es del caso precisar que durante el año 2021 posterior a la pandemia, el volumen de casos nuevos que ingresaron al sistema para ser tramitados por esta jurisdicción, retomó su tendencia al alza, sin superar la registrada en 2019; para decirlo de otra manera, si bien durante el año 2020 se experimentó una merma en el número de casos que ingresó a la jurisdicción ordinaria que durante 2021 se volvió a incrementar, la cifra final de casos que ingresó durante este último año a tal sector de la rama, fue inferior a la que se presentó durante todo el 2019.

Ahora bien, en relación con los egresos efectivos, el aspecto a destacar es que durante ambas vigencias (2020 y 2021), la capacidad de gestión de la rama en lo que atañe a la jurisdicción ordinaria, estuvo muy por debajo del índice de evacuación parcial que se verificó durante el año 2019. Cabe recordar que, mientras que en 2019 fue capaz de evacuar un total de 2.126.180 procesos, en los años 2020 y 2021 se evacuaron 1.340.345 y 1.711.993, respectivamente.

Quiere decir lo anterior que en plena época de pandemia, de restricción de movilidad y de suspensión de términos judiciales, la jurisdicción ordinaria bajó su productividad en un 37% frente al año 2019; por su parte, su rendimiento y eficacia volvió a tener un repunte durante el año 2021, período en el cual evacuó aproximadamente el 81% de los procesos que tuvo en la vigencia correspondiente al año 2019, la cual tomamos como referente y comparativo en este ejercicio.

Finalmente, en lo que se refiere a los tipos de proceso o acciones que ingresaron al sistema y fueron evacuados, se presentaron las siguientes tendencias y hallazgos particulares:

i.
Año 2020: Si bien durante el año 2020 se presentó una pequeña reducción en el número de acciones de tutela e impugnaciones presentadas frente a 2019, la cantidad que ingresó al sistema de la jurisdicción ordinaria fue bastante significativa, al representar el 31,5% del total de la demanda de servicios judiciales allí reclamados durante esa vigencia³⁹.

En el mismo sentido, la demanda del servicio de justicia activada a través de otras acciones constitucionales como la de grupo, de cumplimiento, populares o de habeas corpus, también tuvo una baja representación durante 2020, equivalente al 0,71%⁴⁰.

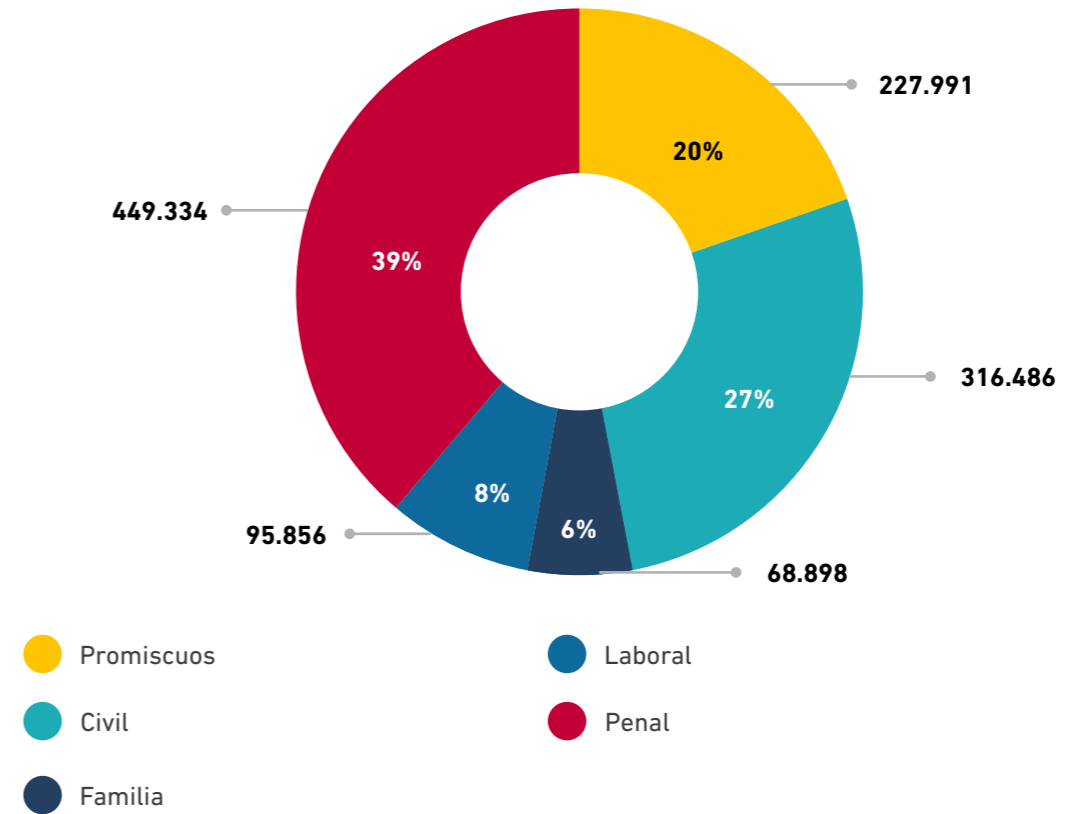
Lo anterior no quiere decir otra cosa que la mayor demanda de servicios dentro de esta jurisdicción estuvo relacionada con procesos que usualmente hacen parte de su misión principal, lo que comprende, de un lado, los procesos originados en acciones o demandas de naturaleza civil, penal, laboral y de familia, y, del otro, aquellos que atienden los denominados *juzgados promiscuos*, los cuales resuelven situaciones de orden penal, civil, laboral, de tierras, derechos de autor, insolvencia, de familia, etcétera (Art 22 Ley 270 de 1996, modificado por el Art. 8° de la Ley 1285 de 2009).

En el contexto descrito, y dando por sentado que esa demanda de servicios judiciales fue equivalente al 67,7% del total reportado durante el año 2020, se tiene que: (a) Los despachos promiscuos recibieron durante el año un total de 227.991 nuevos casos; (b) En cuanto a la materia y área del derecho se refiere, se presentaron 316.486 nuevos asuntos en materia civil, 95.856 en laboral, 449.334 en penal, y 68.898 en familia.



Gráfica No. 8: Demanda de servicios de justicia ordinaria 2020.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.



Es del caso mencionar que la cantidad de información que reporta y consolida la rama judicial en función de la variedad de procesos, clases de acciones, tipos penales y demás que son de conocimiento de esta jurisdicción, dificulta notablemente la posibilidad de determinar con un mayor grado de detalle y precisión la naturaleza de los casos que ingresaron a esta jurisdicción y que, por ende, sirvan para parametrizar los patrones de conflictividad en nuestro país.

Baste sin embargo decir, a la par de que resulta necesario abrirle paso a una investigación de más tiempo y profundidad, que podría ser parte de un nuevo proyecto investigativo, que: (a) En el ámbito civil la relación de equivalencia entre los procesos declarativos y ejecutivos es totalmente asimétrica, ya que de cada 100 procesos

que ingresan al sistema, 15 son de naturaleza declarativa y 70 ejecutiva. Quiere decir lo anterior que la jurisdicción ordinaria atiende mayoritariamente procesos en los cuales los derechos ya cobraron certeza, y, por ende, la demanda concreta del ciudadano está dirigida a que el juez ordene el cumplimiento de la obligación de pagar, de hacer o de no hacer, ínsita en el título que se pretende ejecutar; (b) En lo que se refiere al escenario penal, los tres delitos que generaron mayor congestión en la jurisdicción ordinaria durante el año 2020 estuvieron relacionados con conductas típicas como el hurto (52.985 casos), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (46.912 casos) y homicidio (34.994)⁴¹; (c) En relación con el área de familia, los asuntos que más significaron demanda del servicio de justicia fueron la nulidad y el divorcio de matrimonio (11.460) y las demandas de

41. Otros delitos de importancia y gran volumen ese año fueron los relacionados con conductas tales como el concierto para delinquir (30.585 casos), la violencia intrafamiliar (22.568 eventos), y conductas relacionadas con violencia sexual (17.190 casos).

39. Para este período el derecho fundamental que se invocó con mayor frecuencia fue el derecho de petición (178.662 oportunidades), seguido del derecho a la salud (126.511 nuevos casos) y, finalmente, el derecho al debido proceso (75.336 oportunidades); por su parte, se presentaron un total de 6.540 acciones de tutela en contra providencias judiciales.

40. La acción pública que más se elevó en este contexto fue la de habeas corpus (10.926), seguida de la acción popular (1.019).

alimentos (8.427); (d) Finalmente, en materia laboral los procesos ordinarios relacionados con controversias contractuales, reconocimiento de honorarios o atinentes a la seguridad social, representaron el 83% de las demandas de justicia en este ámbito. El 17% restante estuvo distribuido principalmente entre procesos ejecutivos y otros asuntos jurídicos resueltos en el marco del recurso de casación.

ii.

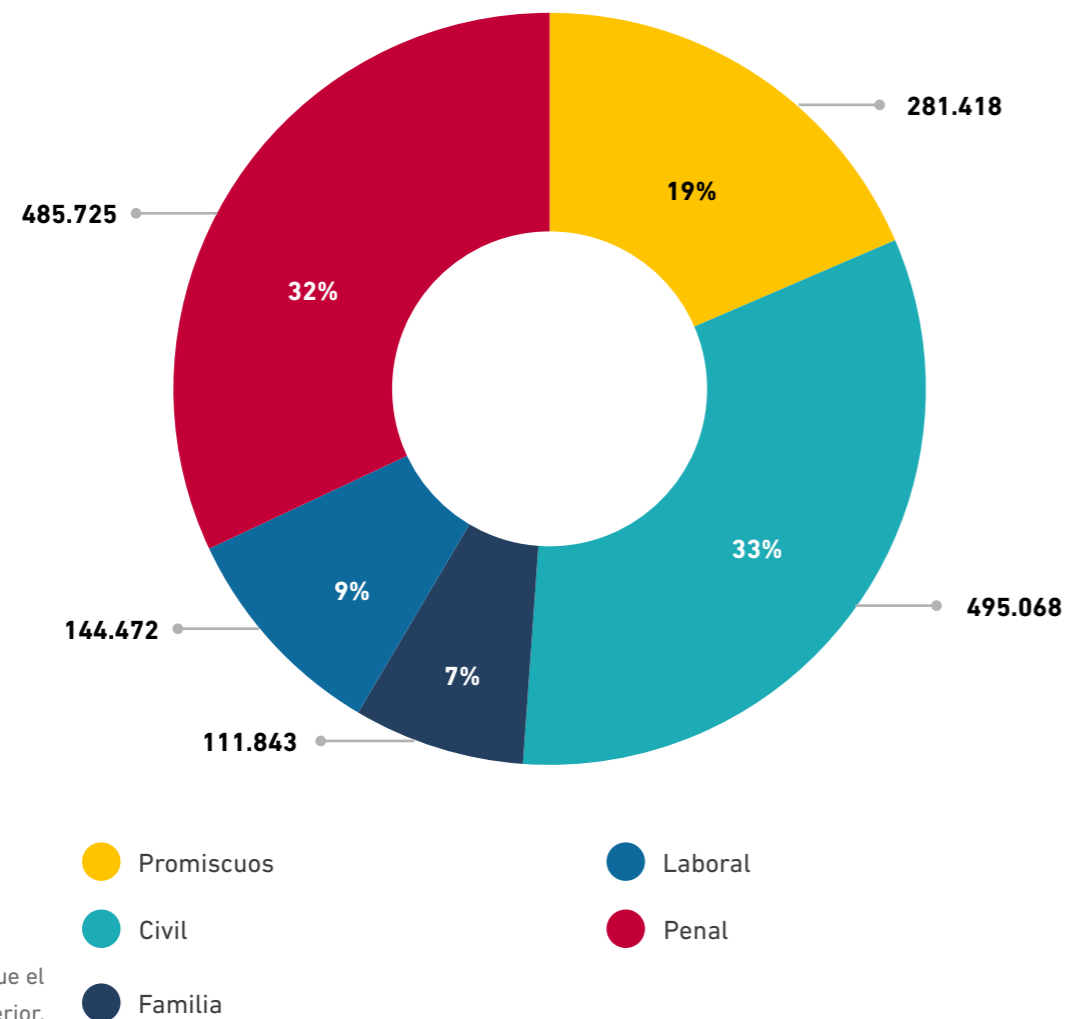
Año 2021: De la misma forma como sucedió durante el año 2020, durante esta vi-

gencia anual el mayor volumen de casos nuevos correspondió a acciones formuladas en los denominados procesos de naturaleza civil, penal, laboral y de familia, los cuales representaron un 68,8% de la demanda total de justicia⁴². Le siguieron, en su orden, las tutelas e impugnaciones, que representaron el 30,5% y las demás acciones constitucionales que significaron un 0,69% de esa demanda total.

En el punto relativo a la demanda de justicia por razón de la materia, en la siguiente gráfica se describen los datos más relevantes, así:



Gráfica No. 9: Demanda de servicios de justicia j. ordinaria 2021.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.



42. 1,1% más que el año anterior.

Como se logra apreciar, la mayor demanda de servicios se dio en relación con la justicia civil y penal y en el contexto de los procesos adelantados por los juzgados promiscuos; esta circunstancia pone de presente que la decisión y enfoque de la rama judicial y del Consejo Superior de la Judicatura, en asignar mayores capacidades institucionales a la jurisdicción ordinaria y a los despachos penales y civiles, se encuentra más que justificada en razón de la alta demanda en estas materias y tipos de despacho.

Cabe decir en todo caso que durante 2021 fue más alta la demanda de servicios judiciales en el ámbito civil que en el penal y que en este último caso esa cifra se redujo aproximadamente en un 7%, respecto de 2020; en efecto, mientras que durante 2020 la demanda de servicios judiciales de carácter penal representó el 39% del total, en el año 2021, a pesar de ser mayor la cantidad de casos, tan solo representó un 32% de la totalidad de ingresos efectivos de esa anualidad.

Pasando al detalle de los asuntos que arribaron a la jurisdicción según la materia, durante el año 2021 se presentaron las siguientes tendencias: (a) En materia civil la relación de ingresos de procesos ejecutivos frente a los declarativos, fue relativamente similar a la del año anterior; así, la equivalencia fue de 10 nuevos procesos declarativos por 72 ejecutivos; (b) En el ámbito penal, la tendencia también fue análoga a la del año anterior y por cuenta de ello los delitos de hurto, tráfico, fabricación y porte de estupefacientes y homicidio, fueron los que más representación tuvieron dentro de la de-

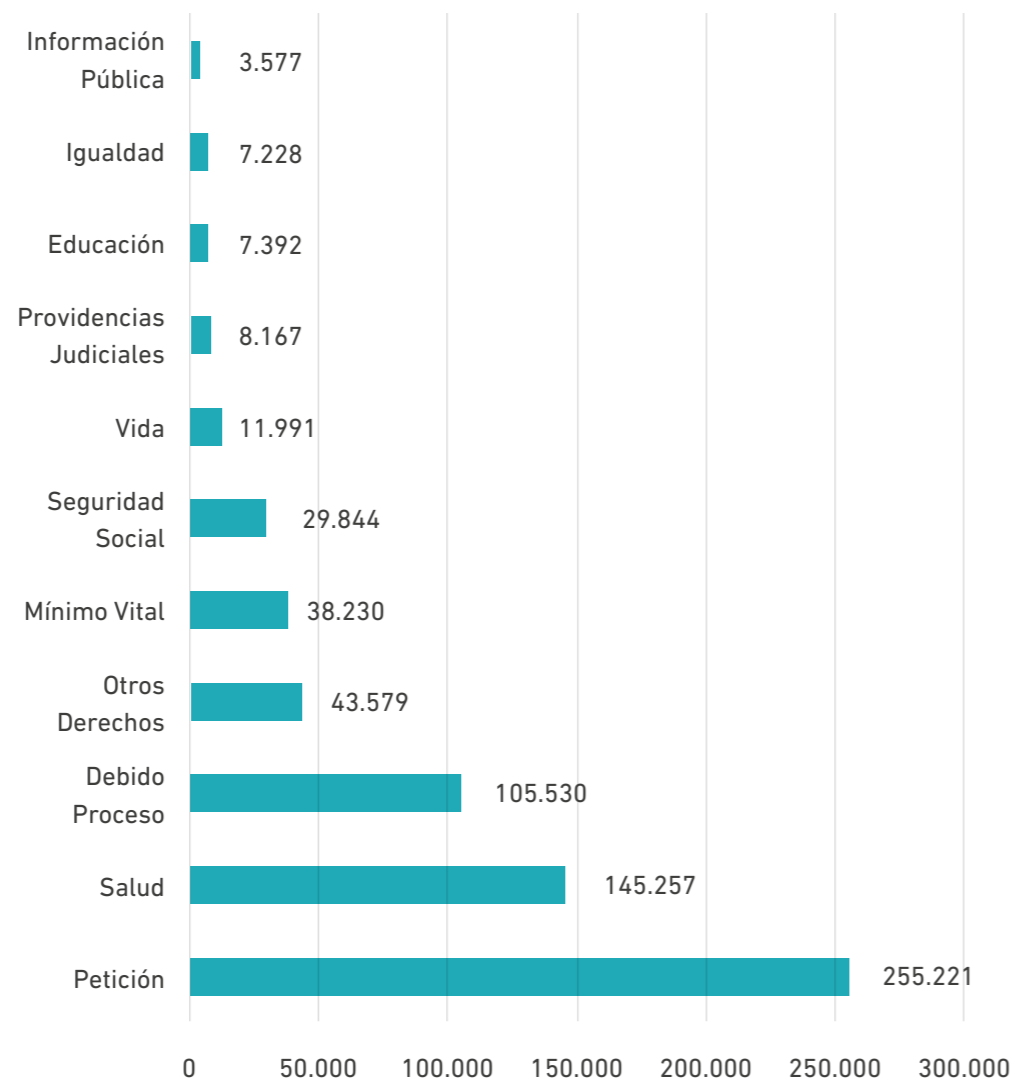
manda de servicios de justicia en esta jurisdicción; así, en el caso del hurto se presentaron 54.209 nuevos ingresos, en el segundo tipo penal mencionado 45.070 y en cuanto a homicidios se recibieron 37.832 nuevos procesos; (c) En materia de conflictos de familia, las dos principales causas que originaron nuevos ingresos efectivos al sistema fueron la nulidad y divorcio de matrimonio civil y los conflictos de alimentos; en el primer escenario con 17.124 nuevos casos, mientras que en el segundo 12.545; (d) En referencia a los procesos de naturaleza laboral, la tendencia fue semejante a la del año anterior; en efecto, el número de procesos ordinarios superó los ejecutivos que también se tramitaron por esta vía; así, este tipo de procesos representaron el 75,2% de la demanda de justicia en esta específica materia.

Finalmente, en cuanto al movimiento de procesos originado a partir de la radicación de acciones de tutela e impugnaciones en este mismo ámbito, los derechos fundamentales que mayoritariamente las motivaron fueron, principalmente, los de petición, salud y debido proceso; habría que agregar que el volumen de acciones de tutela en contra de decisiones judiciales o providencias se incrementó sustancialmente respecto del año inmediatamente anterior, al ingresar un número adicional de procesos equivalente al 25% de lo que había entrado al sistema y a esta jurisdicción durante el año 2020.

En la siguiente gráfica destacamos algunos datos relacionados con esa demanda en particular:


Gráfica No. 10: Ingresos efectivos 2021. Acciones de tutela e impugnaciones.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.



● **Jurisdicción disciplinaria:** Como se dijo, la jurisdicción disciplinaria sufrió algunos cambios que, a pesar de haber sido dispuestos y ordenados desde el año 2015, vinieron a materializarse a inicios del año 2021, con ocasión de la puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus respectivas comisiones seccionales de disciplina.

En ese orden de ideas es necesario significar que, tanto la demanda de servicios de

justicia en esta jurisdicción, como los egresos efectivos e inventario final, están marcados por ese hito en particular, de allí que para el entendimiento de las dinámicas y tendencias que pudieren haberse presentado en el período objeto de la muestra, resulta indispensable tener presente que la función jurisdiccional disciplinaria fue ejercida por el Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales durante 2020, y por parte de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales de disciplina, a partir del año 2021.

Visto lo anterior, el primer dato y hallazgo de importancia para resaltar en torno al funcionamiento de esta jurisdicción es que, dado su nivel de especialidad, la gran mayoría de los asuntos que atendió correspondió a su misión disciplinaria, teniendo por tanto las acciones de tutela y otras de raigambre constitucional, un mínimo flujo en este sector de la rama judicial, pues revisando en conjunto lo sucedido durante los años 2020 y 2021, se tiene que solo ingresaron a esta jurisdicción un total de 317 nuevos casos que constituyeron el 0,7% del total de los ingresos efectivos de esta jurisdicción durante ese período bianual.

Siendo ello así, se explica fácilmente que la jurisdicción disciplinaria, a diferencia de las otras que hemos analizado, haya sido la única que al finalizar el año 2021 no tenga ningún proceso de esta naturaleza dentro de su inventario final; en otras palabras, siendo tan baja la tasa de ingresos de este tipo de acciones, e igualmente enfocada esta jurisdicción en el propósito de evacuarlas todas, lo correspondiente y natural es que no exista (con corte al 31 de enero de 2021) ningún saldo al respecto.

Un segundo aspecto que vale la pena resaltar, es el que hace referencia al decrecimiento de casos que ingresaron a esta jurisdicción durante el año de pandemia (2020), mengua esta que vino a ser del 51% de la demanda presentada durante el año 2019; esta circunstancia trajo consigo la posibilidad de que la mencionada jurisdicción gestionara mejor su inventario de casos durante 2020, al punto que al final de esa anualidad reportó haber sacado un total de 21.047 casos que representaron el 46% del inventario final de 2019. Esa misma tendencia, inclusive mejorada, se replicó en el año 2021, ya en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, al reportarse un índice de evacuación equivalente al 56% de todo su inventario.

Pasando a la revisión y análisis de la demanda de servicios de justicia de esta jurisdicción por período y por materias, se tienen los siguientes resultados:

i.

Año 2020: La jurisdicción disciplinaria, en aquel entonces ejercida a través de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales, recibió un total de 16.997 nuevos procesos, de los cuales el 49% estuvo relacionado con quejas en contra de profesionales del derecho y el 44% con faltas cometidas por funcionarios judiciales.

En materia de tutelas, recordando que en 2020 solo llegaron a su conocimiento 153 nuevos casos, la mayoría de ellos relacionados con la vulneración del debido proceso (58 casos) y el derecho de petición (16 casos).

ii.

Año 2021: Como ya se dijo, este año tuvo como característica principal que las acciones de naturaleza disciplinaria se empezaron a tramitar a través de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las respectivas comisiones seccionales. En el contexto mencionado, se tiene que durante este año no se tramitó ninguna acción de tutela por parte de esta jurisdicción, por ello, el 99,5% de los nuevos ingresos efectivos correspondieron a quejas formuladas en contra de abogados y funcionarios judiciales; es del caso complementar diciendo que el 0,5% restante de la demanda de servicios para esta jurisdicción estuvo representado en 133 acciones de habeas corpus.

Ahora bien, en cuanto a la tipología de procesos se refiere, el balance de los ingresos efectivos durante el año en comento, es el que se describe a continuación:


Gráfica No. 11: Ingresos efectivos J. Disciplinaria 2021.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.



43. Se recibieron igualmente 269 solicitudes en contra de Jueces de Paz y Reconsideración, y 14 solicitudes relacionadas con el derecho de rehabilitación, al que alude el artículo 108 de la Ley 1123 de 2007. Este derecho consiste en la posibilidad que tiene el abogado sancionado (excluido del ejercicio profesional) de volver a ejercer la función, previa solicitud y cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, entre ellos aprobar unos cursos de capacitación autorizados por el Consejo Superior de la Judicatura, y cumplir con el plazo de la sanción establecida.

Como se aprecia en la anterior gráfica, nuevamente la mayor cantidad de ingresos efectivos se dio por cuenta de las quejas presentadas en contra de abogados, seguida por quejas en contra de funcionarios y auxiliares de la justicia (peritos); es del caso indicar entonces, que la jurisdicción disciplinaria recibió durante esa anualidad un total de 13.538 procesos en contra de abogados y 13.510 en contra de funcionarios judiciales⁴³.

Finalmente, la jurisdicción disciplinaria evacuó durante el año 2021 un total de 22.875 procesos, de los cuales 12.371 correspondieron a quejas contra abogados. Este número de procesos significó el 54% de la totalidad de procesos evacuados. El restante porcentaje estuvo representado en procesos adelantados en contra de funcionarios judiciales (42%) y otros procesos (4%).

Al final, el balance que deja la actividad adelantada por parte de la jurisdicción disciplinaria durante ese bienio es de 40.426 procesos que quedaron sin evacuar, los cuales se encuentran repartidos mayoritariamente entre procesos en contra de abogados (19.205 - 48%) y en contra de funcionarios (18.639 - 46%); en otras palabras, durante el bienio esa jurisdicción fue capaz de evacuar el 12% de lo que tenía inicialmente en su inventario al comenzar el año 2020.

Jurisdicción constitucional: La Corte Constitucional colombiana, creada en 1991, es el órgano de cierre y el máximo tribunal en materia de justicia, conformada por nueve (9) magistrados y decide sobre la constitucionalidad de las leyes, consultas populares y plebiscitos de orden nacional, revisa las decisiones judiciales relacionadas

con la acción de tutela y decide de manera definitiva sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y las leyes que los aprueban.

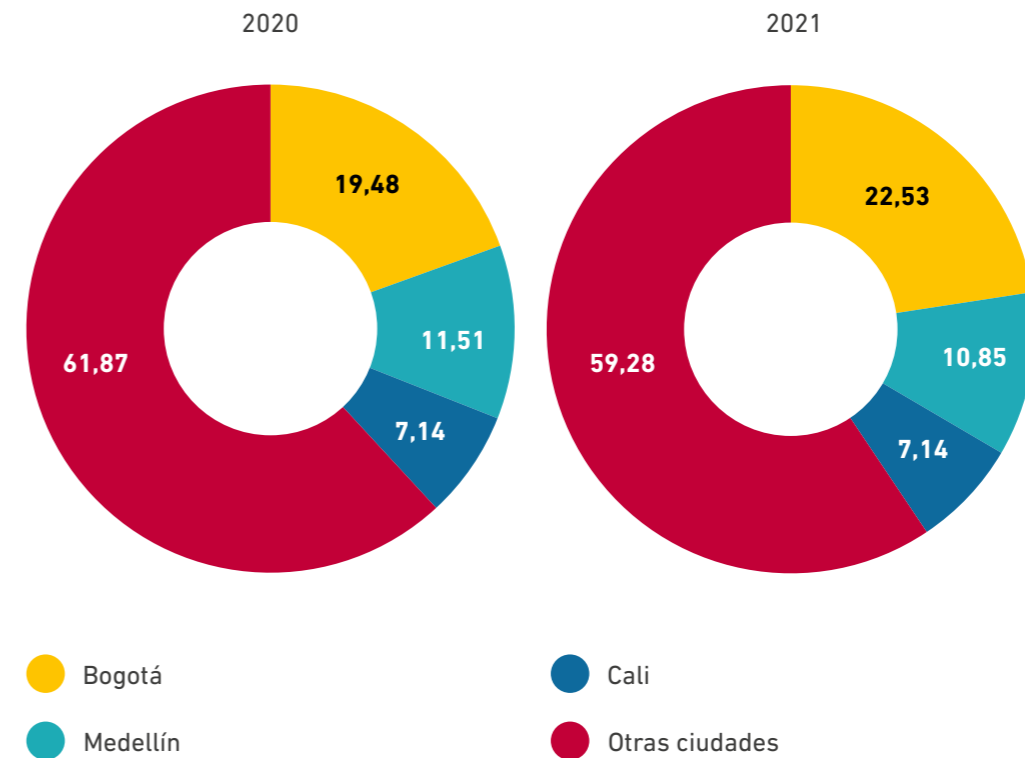
En relación con el conocimiento ciudadano sobre las entidades que conforman la rama judicial, resulta inquietante que la Corte Constitucional, la Jurisdicción Especial para la Paz y la Corte Suprema de Justicia sean las entidades más desconocidas para la población. Buenaventura, es un ejemplo de ello con un índice de 21% respecto de la Corte Constitucional y de 23% en relación con la Corte Suprema de Justicia. No obstante, los habitantes de Bogotá y de las ciudades capitales, están más informados sobre las entidades del sistema.

A grandes rasgos, se tiene que, a nivel nacional, para el año 2020 se radicaron 292,559 acciones de tutela y 462,006 en 2021. De estas, en 2020 la Corte recibió 1853 solicitudes de selección y en el año 2021 un total de 3,302. De otro lado, para los períodos objeto de la muestra recibió 451 y 528 demandas de inconstitucionalidad, respectivamente⁴⁴. Desde su creación, 2020 ha sido el año que más ha recibido decretos legislativos para su evaluación, para un total de 115⁴⁵.

Retomando lo anterior, se tiene que en 2020 la ciudad de Bogotá profirió el 19,48% de las tutelas, seguida de Medellín 11,51% y Cali 7,14%. En 2021, Bogotá resolvió el 22,53% de las tutelas, Medellín el 10,85% y Cali 7,14%.


Gráfica No. 12: Relación de acciones de tutela proferidas por ciudad 2020 y 2021.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.



44. <https://www.datos.gov.co/d/4akn-42rj/visualization>

45. <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php>

A su vez, para el año 2020 el 76,39% de las tutelas no fueron impugnadas mientras que el 23,61% sí lo fueron. En 2021 no se presentó una variación considerable, pues el 74,23% de las tutelas no fueron impugnadas, en tanto que el 25,77% sí lo fue⁴⁶.

En 2020, la mayoría de las tutelas (62,56%) fueron radicadas por adultos mayores, mientras que para el año 2021 esta cifra fue del 63,89%.

En particular, al cierre de 2020 el total de sentencias proferidas por la Corte fue de 588, con un total de egresos efectivos de 1,164, es decir que las sentencias ocuparon un 50,5% de dicha cifra. De otro lado, este órgano reportó una productividad parcial del 110,02%. Para el año 2021, la

Corte expidió 723 sentencias en un total de 1,613 egresos efectivos, es decir, el 44,8% y el porcentaje de productividad parcial fue del 78,38%.

Con todo ello se evaluó el número de tutelas radicadas y el porcentaje de impugnación para cinco ciudades principales del país, como son Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla. Se presentan los siguientes hallazgos:

i.

Año 2020: Tabla No. 13

ii.

Año 2021: Tabla No. 14



Tabla No. 13: Balance tutelas frente a población año 2020.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Ciudad	No. de tutelas radicadas	No. de tutelas por cada 100 habitantes	Tasa de impugnación
Bogotá	73,429	948	28,66%
Medellín	43,716	1,728	22,43%
Cali	27,327	1,213	26,71%
Bucaramanga	14,024	2,309	27,81%
Barranquilla	8,178	679	29,66%
Total nacional	386,646	ND	25,25%



Tabla No. 14: Balance tutelas frente a población año 2021.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Ciudad	No. de tutelas radicadas	No. de tutelas por cada 100 habitantes	Tasa de impugnación
Bogotá	145,411	1,856	29,91%
Medellín	70,524	2,741	25,25%
Cali	46,586	2,057	30,81%
Bucaramanga	24,937	4,060	32,25%
Barranquilla	20,546	1,584	29,53%
Total nacional	669,559	ND	28,94%

46. Ídem

Conforme estos datos se tiene que, si bien hay una variación significativa en el total de tutelas radicadas entre 2020 y 2021, con una mayor cifra para el año 2021 y por ende un incremento en el número de tutelas por cada 100 mil habitantes, no se presentó una variación importante en la tasa de impugnación.

dades principales evaluadas, los cuales, salvo leves variaciones, resultaron ser los mismos.

i.

Año 2020: Tabla No. 15

ii.

Año 2021: Tabla No. 16

A continuación se exponen los hallazgos en relación con el derecho invocado en las ciu-

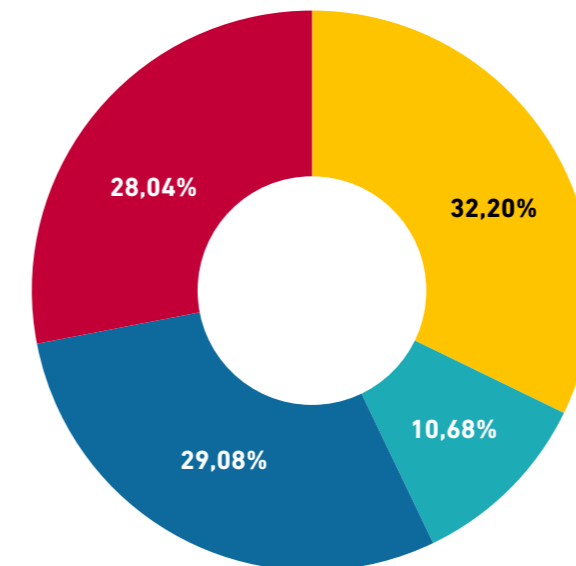


Tabla No. 15: Balance tutelas por ciudades capitales año 2020.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Ciudad	Derecho de petición	Debido proceso	Derecho a la salud	Otro significativo
Bogotá	39,56%	19,13%	12,18%	
Barranquilla	39,13%	14,18%	18,68%	
Bucaramanga	30,27%	10,25%	26,71%	Mínimo vital 9,83%
Cali	29,40%	8,42%	26,10%	Mínimo vital 13,90%
Medellín	41,69%	9,52%	21,21%	
Total nacional	32,20%	10,68%	29,08%	



Gráfica No. 13: Derechos fundamentales invocados a nivel nacional año 2020.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.



Derecho de petición



Derecho a la salud



Debido proceso



Otras

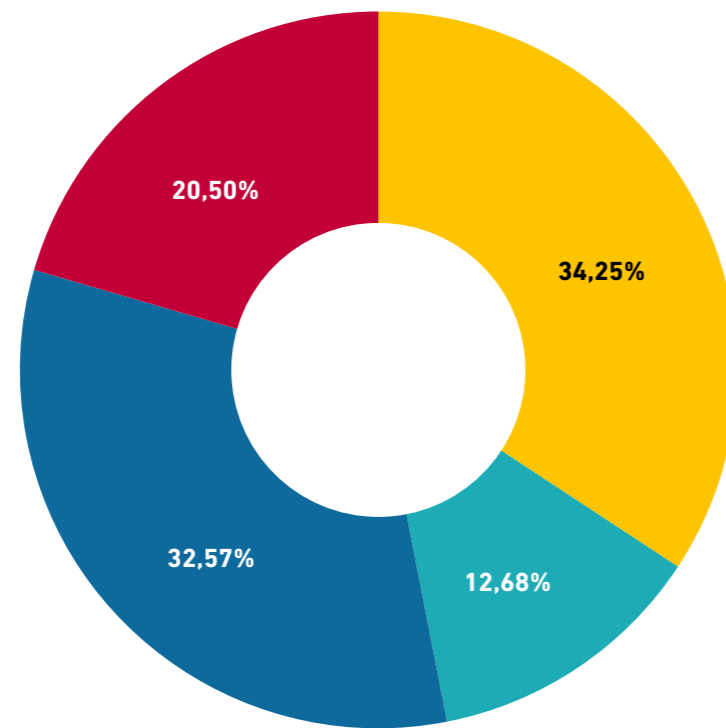


Tabla No. 16: Balance tutelas por ciudades capitales año 2021.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Ciudad	Derecho de petición	Debido proceso	Derecho a la salud	Otro significativo
Bogotá	39,37%	19,40%	8,76%	
Barranquilla	36,73%	15,10%	21,41%	
Bucaramanga	33,04%	12,90%	19,24%	
Cali	34,18%	10,66%	19,74%	Mínimo vital 10,46
Medellín	41,47%	11,22%	16,62%	
Total nacional	34,25%	12,68%	20,50%	



Gráfica No. 14: Derechos fundamentales invocados a nivel nacional año 2021.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.



Los datos anteriores evidencian, como ya se señaló, la tendencia a invocar principalmente el derecho de petición, el debido proceso y el derecho a la salud de manera uniforme en las ciudades evaluadas. Ahora bien, la ciudad de Cali presenta una ligera variación incluyendo el mínimo vital como derecho invocado con una proporción significativa en relación con los demás. De otro lado, se observa un incremento en el número de tutelas presentadas año a año en las materias indicadas.

En las ciudades evaluadas a nivel nacional, hubo una disminución en las tutelas relacionadas con el derecho a la salud, pero el principal derecho fundamental invocado en todos los casos fue el de petición.

A continuación, se presentan los resultados de las tutelas contra providencias judiciales para el periodo evaluado, cuya variación no resulta significativa:

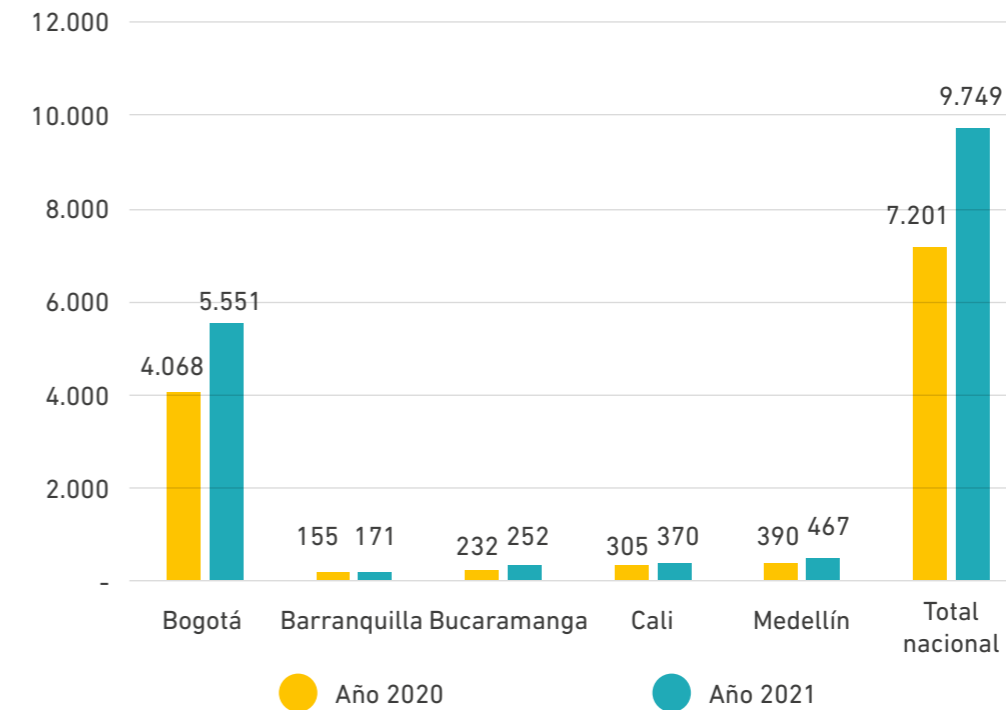


Tabla No. 17: Balance tutelas contra providencia judicial años 2020-2021.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Ciudad	2020	2021
Bogotá	4,068	5,551
Barranquilla	155	171
Bucaramanga	232	352
Cali	305	370
Medellín	390	467
Total nacional	7,201	9,749



Gráfica No. 15: Comparativo tutelas contra providencias judiciales años 2020-2021.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.



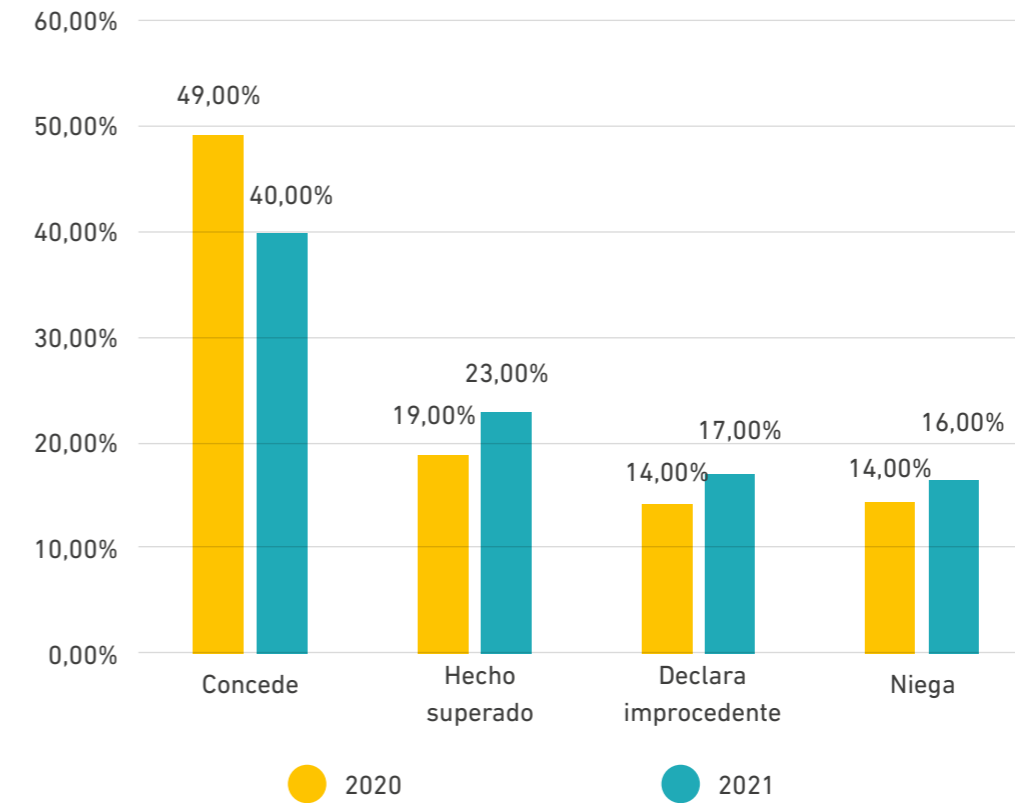
En la siguiente tabla se describe el sentido de las decisiones en primera instancia para cada una de las ciudades evaluadas.

Tabla No. 18: Balance sentido de las decisiones acción de tutela años 2020-2021.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Ciudad	Decisión	2020	2021
Bogotá	Concede	33,26%	26,28%
	Hecho superado	20,79%	24,98%
	Declara improcedente	17,98%	19,78%
	Niega	24,67%	25,43%
Barranquilla	Concede	41,40%	32,90%
	Hecho superado	18,32%	22,90%
	Declara improcedente	21,41%	23,92%
	Niega	15,47%	16,86%
Bucaramanga	Concede	46,96%	35,98%
	Hecho superado	17,12%	21,43%
	Declara improcedente	18,61%	21,21%
	Niega	12,32%	15,52%
Cali	Concede	50,10%	44,75%
	Hecho superado	16,32%	20,08%
	Declara improcedente	16,20%	16,82%
	Niega	13,93%	14,54%
Medellín	Concede	47,36%	38,92%
	Hecho superado	22,81%	27,89%
	Declara improcedente	13,78%	15,47%
	Niega	21,24%	13,71%
Total nacional	Concede	49,12%	39,79%
	Hecho superado	18,65%	22,71%
	Declara improcedente	14,19%	16,93%
	Niega	14,25%	16,45%

De igual forma, presentamos los siguientes datos consolidados para el promedio del total nacional:

Gráfica No. 16: Sentido de las decisiones acción de tutela nacional años 2020-2021.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.



A partir de la información disponible se puede concluir que a nivel nacional el número de decisiones concedidas disminuyó en 2021 y a cambio se observa un ligero aumento en las decisiones donde se declaró hecho superado, improcedencia y en las que se negaron las pretensiones. Dicha tendencia se presenta en todas las ciudades.

En cuanto a la actividad desarrollada por la Corte Constitucional en punto de la tutela, resulta importante mencionar que entre 2020 y 2021 el número de tutelas radicadas varió significativamente, encontrándose un aumento de 169,447 acciones. De otra parte, Bogotá, Medellín y Cali se posicionaron como las ciudades con mayor número de tutelas proferidas, de las

cuales a nivel nacional, entre el 23%-26% son impugnadas. Este porcentaje aumentó levemente para año 2021.

A su vez, se mantiene la tendencia de invocar principalmente los derechos de petición, debido proceso y la salud y existió un ligero aumento en el número de tutelas contra providencias judiciales.

Finalmente, vale la pena anotar que en el periodo evaluado disminuyó el número de decisiones concedidas y aumentó el de aquellas providencias donde se declaró superado el hecho, improcedente o se negó el amparo. Ahora bien, de todas maneras, la mayoría de las pretensiones fueron concedidas.

3.2.2.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Fiscalía General de la Nación es una entidad de la rama judicial con competencia en todo el territorio nacional, que cuenta con plena autonomía administrativa y presupuestal. Según el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia, es el ente encargado de «adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio [...]»⁴⁷.

Tabla No. 19: Presupuesto anual apropiado vigente por la FGN (en billones).
Fuente: FGN (derecho de petición).

Tipo de rubro	Año 2020		Año 2021	
Funcionamiento	\$ 3,61	97,5%	\$ 4,06	97,7%
Inversión	\$ 0,09	2,5%	\$ 0,09	2,3%
Total	\$ 3,71	100,0%	\$ 4,15	100,0%

El presupuesto anual apropiado vigente que reporta la FGN para los años 2020 y 2021 corresponde a \$3,7 y \$4,1 billones, respectivamente. Adicionalmente, como se observa en la tabla anterior, este presupuesto se destina en mayor proporción a gastos de funcionamiento en la medida en que menos del 3% corresponde a gastos de inversión.

Desde luego, los gastos de funcionamiento de la FGN están constituidos principalmente por aquellos destinados a personal, que corresponden en promedio al 86% del gasto anual. Ciertamente, esta entidad cuenta con una planta de personal de más de 22.000 servidores en todo el territorio nacional.

De otro lado, en relación con los gastos de inversión, se debe destacar que el

En ese orden de ideas, la FGN investiga hechos, acusa a personas que sean presuntamente responsables de la comisión de un delito, asegura los elementos materiales probatorios, dirige y coordina las funciones de policía judicial que cumplen organismos como la Policía Nacional y vela por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal.

principal rubro destinado en ese periodo corresponde al fortalecimiento de los servicios de TIC en la implementación de la arquitectura institucional de la Fiscalía a nivel nacional, partida que tuvo, en promedio, una participación del 80% del gasto anual de inversión, para un total aproximado de \$151.000.000.000 en el bienio 2020 – 2021.

El segundo rubro relacionado dentro de los gastos de inversión de la FGN corresponde al fortalecimiento y modernización tecnológica de la policía judicial para la investigación penal a nivel nacional, el cual tuvo en promedio una participación del 12% del gasto anual de inversión, para un total de \$22.000.000.000 durante el mismo periodo.

Tabla No. 20: Presupuesto general de la nación apropiado total en billones.
Fuente: cifras presupuestales históricas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁴⁸.

Concepto	Año 2020	Año 2021
Funcionamiento	\$ 211,8	\$ 213,9
Servicio de la deuda	\$ 53,6	\$ 70,5
Inversión	\$ 43,8	\$ 59,6
Total sin deuda	\$ 255,6	\$ 273,5
Total con deuda	\$ 309,2	\$ 344,0

En términos generales, con base en la información presupuestal proporcionada por la FGN, y teniendo en cuenta las cifras del Presupuesto General de la Nación –PGN– relacionadas en la página web del Ministe-

rio de Hacienda y Crédito Público, el Estado colombiano destinó anualmente durante el periodo de referencia aproximadamente el 1,5% del presupuesto nacional sin deuda para la FGN.

Tabla No. 21: Ejecución presupuestal de la FGN a 31 de diciembre (% comprometido).
Fuente: FGN (derecho de petición).

Tipo de rubro	Año 2020	Año 2021
Funcionamiento	99,0%	95,6%
Inversión	99,6%	99,5%
Total	99,0%	95,7%

La ejecución presupuestal de la FGN durante la vigencia 2020, tomando como criterio los compromisos adquiridos por la entidad, fue del 99%; no obstante, durante la siguiente vigencia se redujo 3,3 puntos. Es oportuno señalar que el principio de anualidad consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto estipula que «después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no

afectados por compromisos caducarán sin excepción»⁴⁹.

En lo que concierne a la planta de personal, según información remitida vía derecho de petición, durante el 2020 la FGN tenía 4.866 fiscales, esto es 9,7 fiscales por cada 100.000 habitantes; no obstante, se observa que en 2021, el ente acusador tuvo 174 fiscales menos en comparación al año anterior, esto es 4.692, que equivalen a 9,2 fiscales por cada 100.000 habitantes.

47. Modificado por el Artículo 2º del Acto Legislativo 03 de 2002.

48. Disponible en: <https://www.minhacienda.gov.co>

49. Artículo 10 de la Ley 38 de 1989.


Tabla No. 22: Número de fiscales en 2021 por seccional de la Fiscalía y tipo de vinculación.

Fuente: FGN (derecho de petición).

Seccional	En propiedad	Provisionalidad	Total	% en propiedad
Amazonas	0	9	9	0%
Antioquia	26	151	177	15%
Arauca	1	32	33	3%
Atlántico	27	120	147	18%
Bogotá	156	514	670	23%
Bolívar	21	97	118	18%
Boyacá	45	71	116	39%
Caldas	12	53	65	18%
Cali	85	195	280	30%
Caquetá	4	44	48	8%
Casanare	6	30	36	17%
Cauca	32	72	104	31%
Cesar	17	35	52	33%
Chocó	7	36	43	16%
Córdoba	9	73	82	11%
Cundinamarca	39	158	197	20%
Guaviare	0	15	15	0%
Huila	15	71	86	17%
La Guajira	7	40	47	15%
Magdalena	17	48	65	26%
Magdalena Medio	6	43	49	12%
Medellín	151	233	384	39%
Meta	19	81	100	19%
Nariño	25	75	100	25%
Nivel Central	107	797	904	12%
Norte de Santander	22	66	88	25%
Putumayo	1	28	29	3%
Quindío	15	36	51	29%
Risaralda	17	57	74	23%
San Andrés	1	11	12	8%
Santander	70	114	184	38%
Sucre	7	47	54	13%
Tolima	45	93	138	33%
Valle del Cauca	16	104	120	13%
Vaupés	0	4	4	0%
Vichada	0	11	11	0%
Total	1.028	3.664	4.692	22%

Se observa que en 2021 apenas el 22% de los fiscales tenía nombramiento en propiedad, forma de vinculación que, además de fomentar el mérito y la calidad de los funcionarios judiciales, permite su estabilidad laboral y por esa misma vía la independencia de sus decisiones. La baja implementación de la carrera judicial puede ocasionar que un mismo caso cambie de fiscal a lo largo de su trámite.

De otro lado, a partir de la información remitida por la Dirección de Atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones de la Fiscalía, se identificaron 73 Unidades de Reacción Inmediata – URI, creadas por la FGN para atender todo el tiempo situaciones cuyos delitos requieran de la intervención inmediata del ente acusador.

En cuanto al funcionamiento de estos espacios, cabe destacar que la Corte Constitucional de Colombia en marzo de 2022 extendió la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (es una figura o una forma de decisión que la Corte Constitucional adopta cuando se cumplen ciertos requisitos para enfrentar una situación grave) a los centros de detención

transitoria, es decir, Unidades de Reacción Inmediata, Inspecciones, Estaciones y Subestaciones de Policía, en virtud de la violación sistemática de los derechos fundamentales de los reclusos (sentencia SU-122/22).

La Corte documentó que «en tales lugares, entre otras circunstancias, existe hacinamiento, las construcciones tienen fallas de infraestructura, no hay buena ventilación, no es posible acceder a los servicios sanitarios y de salud, no se les permite entrevistarse con sus familiares o sus abogados, se presentan riñas, existen brotes que afectan la piel y no se les suministran alimentos e implementos de aseo»⁵⁰.

En Colombia los ciudadanos pueden denunciar hechos delictivos tanto de forma virtual como en puntos de atención físicos de la Fiscalía y la Policía. Actualmente, en el país hay 1,8 salas de recepción de denuncias por cada 100.000 habitantes, para un total de 930 salas en todo el territorio nacional. De los 34 municipios que conforman la muestra, solo 7 superan la tasa nacional, además, ninguna de las grandes ciudades alcanza a tener 1 sala por cada 100.000 habitantes.

50. Entre la información relacionada por la FGN, se indica, por ejemplo, que la Unidad de Reacción Inmediata Ciudad Bolívar, en la ciudad de Bogotá, cuenta con celdas para la detención transitoria de personas, sin embargo, se encuentran clausuradas desde el 12 de abril de 2019 por la Secretaría de Salud.



Tabla No. 23: Número de salas de recepción de denuncias en Colombia.
 Fuente: página web de la Fiscalía⁵¹.

Municipio	Salas			Salas por cada 100.000 habitantes
	Policía	Fiscalía	Total	
Vélez	1	1	2	7,7
Socorro	1	1	2	5,8
Guachené	0	1	1	4,9
San Gil	1	1	2	3,3
Barbosa	0	1	1	3,0
Puerto Tejada	0	1	1	2,3
Tocancipá	0	1	1	2,0
Santander de Quilichao	0	2	2	1,7
Zona Bananera	0	1	1	1,3
Girón	1	1	2	1,1
Piedecuesta	1	1	2	1,1
Cajicá	0	1	1	1,0
Yumbo	0	1	1	0,9
Bucaramanga	1	3	4	0,6
Medellín	12	5	17	0,6
Floridablanca	1	1	2	0,6
Armenia	1	1	2	0,6
Bogotá, D. C.	25	25	50	0,6
Zipaquirá	0	1	1	0,6
Chía	0	1	1	0,6
Jamundí	0	1	1	0,6
Yopal	0	1	1	0,6
Santa Marta	1	2	3	0,5
Tuluá	0	1	1	0,4
Manizales	0	2	2	0,4
Pereira	0	2	2	0,4
Cali	1	8	9	0,4
Cúcuta	0	3	3	0,4
Barranquilla	1	4	5	0,4
Ibagué	1	1	2	0,4
Buenaventura	0	1	1	0,3
Soledad	0	2	2	0,3
Cartagena	0	2	2	0,2
Puerto Colombia	0	0	0	0,0
Total Nacional	425	505	930	1,8

51. Fecha de consulta: 12/09/2023.
 Disponible en:
<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/salas-de-recepcion-de-denuncias/>

En relación con la demanda de servicios a la FGN, es importante señalar que en 2020 se iniciaron menos noticias criminales en comparación con otros años, debido a las fuertes restricciones derivadas de la crisis sanitaria

por el COVID-19. Por lo general, la mayoría de las noticias criminales registradas por la entidad proceden de solicitud ciudadana, en tanto que menos del 4% de las noticias criminales son creadas de oficio por la entidad.



Gráfica No. 17: Número de noticias criminales registradas anualmente, tramitadas mediante la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal).
 Fuente: FGN (derecho de petición).

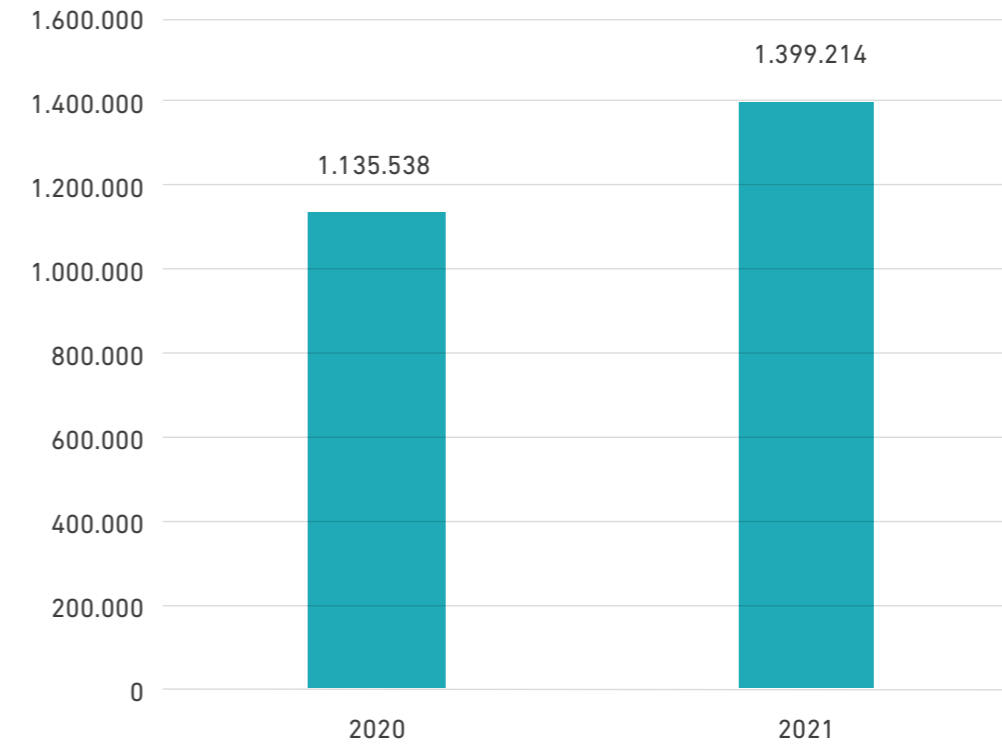


Tabla No. 24: Número de noticias criminales registradas en 2021, tramitadas mediante la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), por tipo de noticia criminal.
 Fuente: FGN (derecho de petición).

Tipo de noticia criminal	Noticias criminales	%
Denuncia	837.555	59,9%
Querrela	260.434	18,6%
Actos urgentes	230.210	16,5%
De oficio (informes)	55.026	3,9%
Compulsación de copias	14.929	1,1%
Asistencia judicial	511	0,04%
Asignación especial	331	0,02%
Petición especial	218	0,02%
Total	1.399.214	100,0%

Otro aspecto relevante tiene que ver con el delito asociado a las noticias criminales creadas durante el periodo 2020 – 2021. El tipo penal más frecuente corresponde al hurto y al respecto se inició un poco menos

de la tercera parte de las noticias criminales. Adicionalmente, como se observa en la siguiente tabla, en términos de participación porcentual también destaca la violencia intrafamiliar y las lesiones personales.

Tabla No. 25: Número de noticias criminales registradas durante el periodo 2020 - 2021, tramitadas mediante la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), por capítulo del Código Penal.
Fuente: FGN (derecho de petición).

Tipo de delito	Noticias criminales	%
Del hurto	747.934	29,5%
De la violencia intrafamiliar	244.188	9,6%
De las lesiones personales	236.763	9,3%
De la estafa	156.046	6,2%
Falsedad en documentos	144.454	5,7%
Del tráfico de estupefacientes y otras infracciones	110.496	4,4%
Del concierto, el terrorismo, las amenazas y la instigación	100.153	4,0%
Del homicidio	79.889	3,2%
De la injuria y la calumnia	72.121	2,8%
De los delitos contra la asistencia alimentaria	72.006	2,8%
De los actos sexuales abusivos	55.744	2,2%
De los delitos de peligro común o que pueden ocasionar grave perjuicio para la comunidad y otras infracciones	52.347	2,1%
Del daño	48.146	1,9%
De los atentados informáticos y otras infracciones	45.642	1,8%
De los delitos contra la autonomía personal	42.638	1,7%
De los atentados contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los datos y de los sistemas informáticos	42.167	1,7%
Otros delitos ⁵²	284.018	11,2%
Total	2.534.752	100,0%

52. Esta categoría hace referencia a más de 70 delitos agrupados, cuya participación individual en el total es igual o menor a 1,2%.

Un criterio que permite revisar el nivel de demanda por justicia penal consiste en la medición del número de noticias criminales registradas por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, es importante recordar que con ocasión de la pandemia, durante el año 2020

se registraron menos noticias criminales en comparación con otros años y, en ese sentido, como se observa en la siguiente tabla, este indicador aumentó tanto a nivel nacional como en cada uno de los municipios que conforman la muestra del presente proyecto.



Tabla No. 26: Número de noticias criminales registradas anualmente por cada 100.000 habitantes, tramitadas mediante la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), por municipio del hecho.
Fuente: FGN (derecho de petición).

Municipio	Año 2020	Año 2021	Variación
Guachené	2.043	4.400	+115,4%
Buenaventura	1.249	1.811	+44,9%
Socorro	1.731	2.505	+44,8%
Soledad	1.157	1.624	+40,4%
Puerto Colombia	1.724	2.373	+37,6%
Barranquilla	2.445	3.324	+36,0%
Santa Marta	2.164	2.922	+35,0%
Piedecuesta	1.795	2.410	+34,3%
Pereira	2.283	3.023	+32,4%
Barbosa	2.851	3.767	+32,1%
Zona Bananera	702	926	+31,9%
Cali	2.822	3.623	+28,4%
Bucaramanga	3.514	4.469	+27,2%
Yumbo	2.987	3.763	+26,0%
San Gil	2.252	2.837	+26,0%
Cajicá	2.245	2.804	+24,9%
Tocancipá	2.507	3.130	+24,9%
Jamundí	2.042	2.545	+24,6%
Yopal	2.800	3.486	+24,5%
Zipaquirá	2.095	2.599	+24,1%
Floridablanca	1.894	2.345	+23,8%
Girón	2.395	2.962	+23,7%
Chía	2.478	3.044	+22,9%
Cúcuta	2.388	2.925	+22,5%
Bogotá, D. C.	3.816	4.593	+20,4%
Ibagué	3.248	3.851	+18,6%
Armenia	2.544	2.994	+17,7%
Cartagena	2.527	2.942	+16,4%
Medellín	3.297	3.832	+16,2%
Tuluá	1.788	2.077	+16,2%
Puerto Tejada	3.276	3.801	+16,0%
Vélez	1.380	1.592	+15,4%
Santander de Quilichao	2.441	2.777	+13,8%
Manizales	1.982	2.081	+5,0%
Total Nacional	2.254	2.741	+21,6%

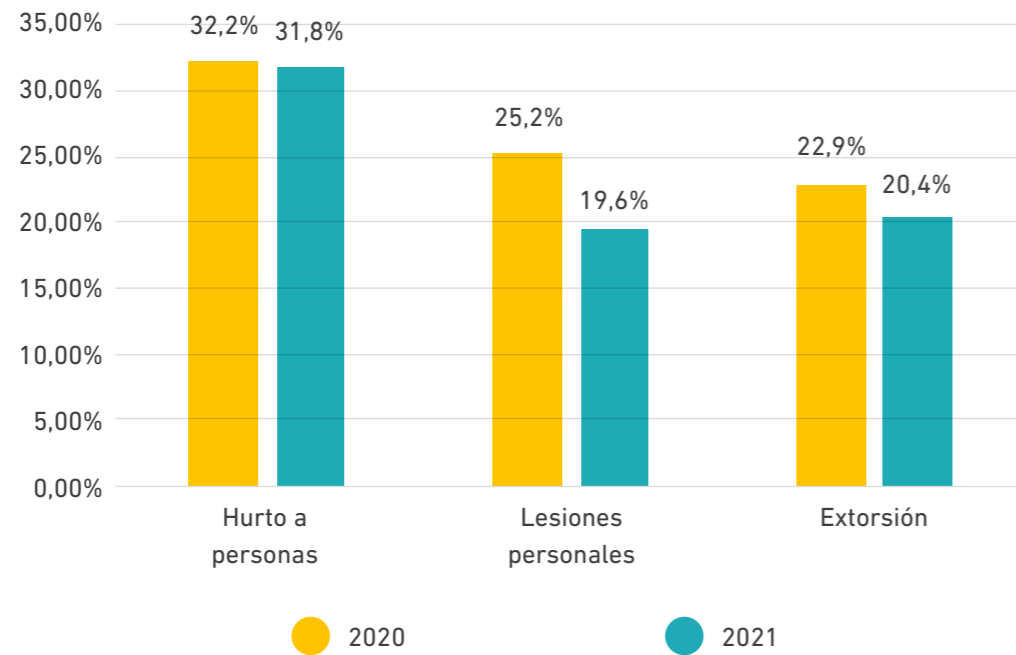
Durante el periodo 2020 – 2021 la tasa de noticias criminales por cada 100.000 habitantes a nivel nacional aumentó cerca del 22%, en al menos 24 de los 34 municipios objeto de estudio. En ese orden de ideas, se destacan los municipios de Soledad, Socorro, Buenaventura y Guachené, con un aumento superior al 40% y de hasta el 115%.

El número de noticias criminales registrado por cada 100.000 habitantes también

puede servir como un indicador comparativo del nivel de criminalidad. En ese sentido, tomando como referencia el año 2021, Bogotá y Bucaramanga encabezan este listado; no obstante, es importante tener en cuenta que la tasa de denuncia en Colombia es muy baja, de manera que el número de noticias criminales registradas por cada 100.000 habitantes no necesariamente refleja toda la actividad criminal que se desarrolla en el territorio.



Gráfica No. 18: Tasa de denuncia en Colombia por tipo de delito.
Fuente: Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2022 del DANE.



Sobre este último aspecto, la más reciente Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE, que toma como referencia a los residentes de 15 años y más, estima que la tasa de denuncia en Colombia para el hurto a personas apenas supera el 30%, esto quiere decir que en el periodo 2020 – 2021 aproximadamente 3 de cada 10 víctimas de este delito lo denunciaron ante las autoridades. Además, se destaca que el 52% de las víctimas que no denunciaron considera que se debe a que las autoridades no hacen nada.

3.2.2.1. BALANCE DEL FUNCIONAMIENTO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN DENTRO DEL PERÍODO OBJETO DE OBSERVACIÓN

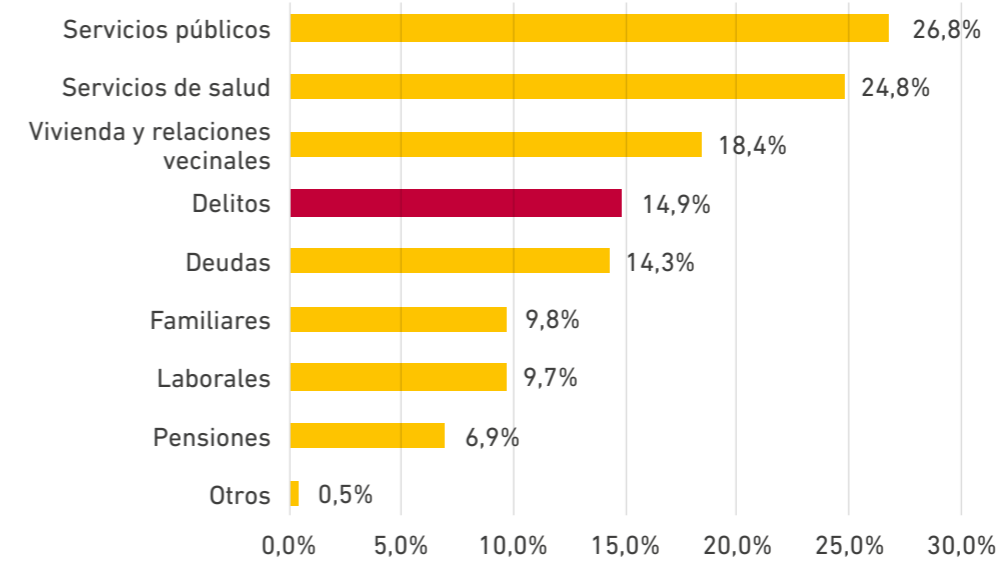
La Encuesta de Percepción Ciudadana – EPC 2022 evidencia que el 14,9% de la población de los programas Cómo Vamos, donde se aplicó había tenido alguna necesidad en justicia relacionada con la

comisión de delitos, esto con menor frecuencia comparado con situaciones rela-

cionadas con servicios públicos, de salud y/o de vivienda.



Gráfica No. 19: Necesidades en justicia señaladas por la población para el total de programas Cómo Vamos.
Fuente: EPC 2022.

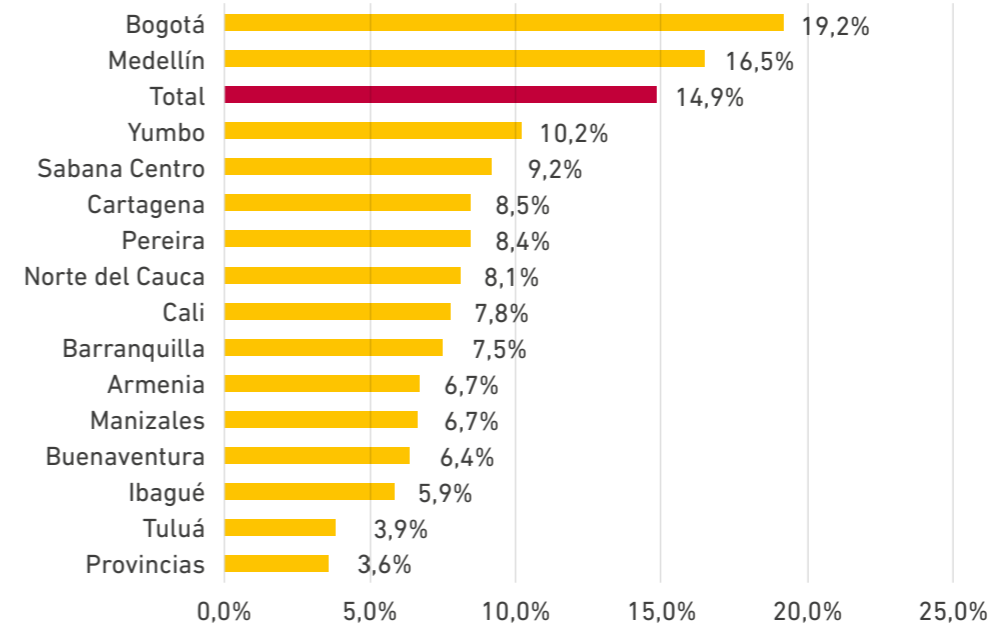


Lo cierto es que las necesidades en justicia varían entre la población de acuerdo con diferentes criterios; de esta manera, aquellas ne-

cesidades en justicia alusivas a la comisión de delitos son más frecuentes en ciudades como Bogotá y lo son menos en provincias⁵³.



Gráfica No. 20: Porcentaje de la población que manifiesta haber tenido necesidades en justicia relacionadas con la comisión de delitos en cada programa Cómo Vamos.
Fuente: EPC 2022.

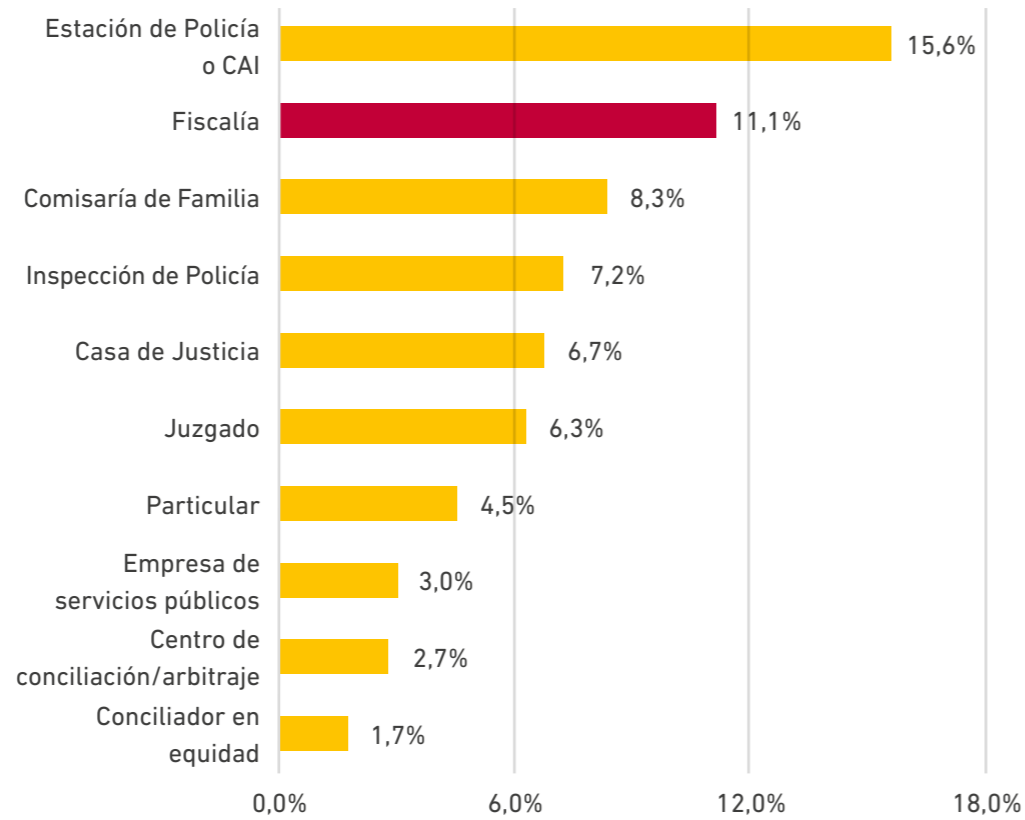


⁵³. En términos de género o rango de edad no hay diferencias significativas en el porcentaje de la población que manifiesta haber tenido necesidades en justicia relacionadas con la comisión de delitos.

En cualquier caso, según la EPC 2022, la mayoría de la población con alguna necesidad en justicia decide no acudir a una entidad, ya que prefiere solucionarla por su propia

cuenta o simplemente no hacer nada. Mientras tanto, quienes solicitan asistencia de cualquier tipo, acuden con mayor frecuencia a las estaciones de Policía y a la Fiscalía.

Gráfica No. 21: Porcentaje de la población que manifiesta haber tenido necesidades en justicia y acudió a una entidad o particular para resolverla.
Fuente: EPC 2022.



Tanto la EPC 2022 como la Encuesta Virtual, muestran que existe una gran aversión de parte de los ciudadanos cuando contemplan la posibilidad de acudir a una entidad para resolver sus necesidades en justicia; no obstante, parece ser mucho menor entre quienes aducen ser víctimas de delitos, en cuyo caso se presenta una mayor disposición a recibir asistencia de alguna entidad.

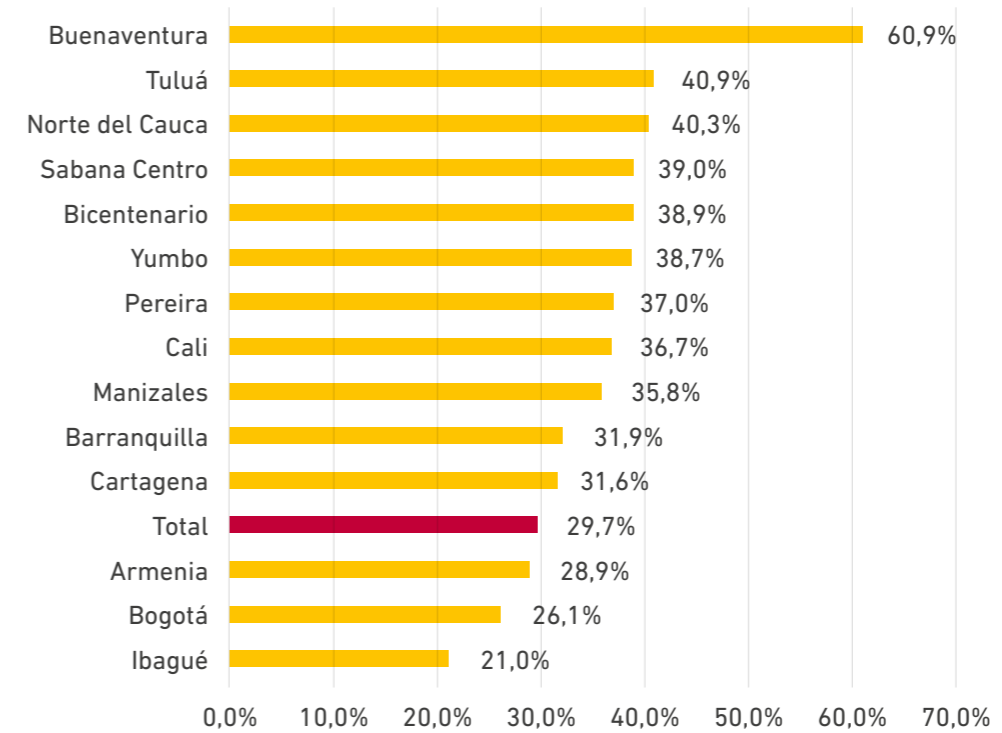
Un posible determinante de esta aversión puede estar relacionado con la tasa de éxito o resolución lograda a través de las distintas rutas de acción disponibles. Por

ejemplo, en la Encuesta Virtual apenas el 19% de las víctimas de un delito que acudieron a una entidad consideró que su problema fue resuelto. En contraste, el 42% de las víctimas de algún delito que decidieron resolverlo por cuenta propia encontró solución de esta manera⁵⁴.

Los resultados de la EPC 2022 también muestran que el 29,7% de la población de los programas Cómo Vamos donde se aplicó la encuesta, manifiesta no conocer la Fiscalía; al desagregar este dato destaca Buenaventura, donde prácticamente 6 de cada 10 personas desconoce esta entidad.



Gráfica No. 22: Tasa de desconocimiento sobre la Fiscalía por programa Cómo Vamos.
Fuente: EPC 2022.

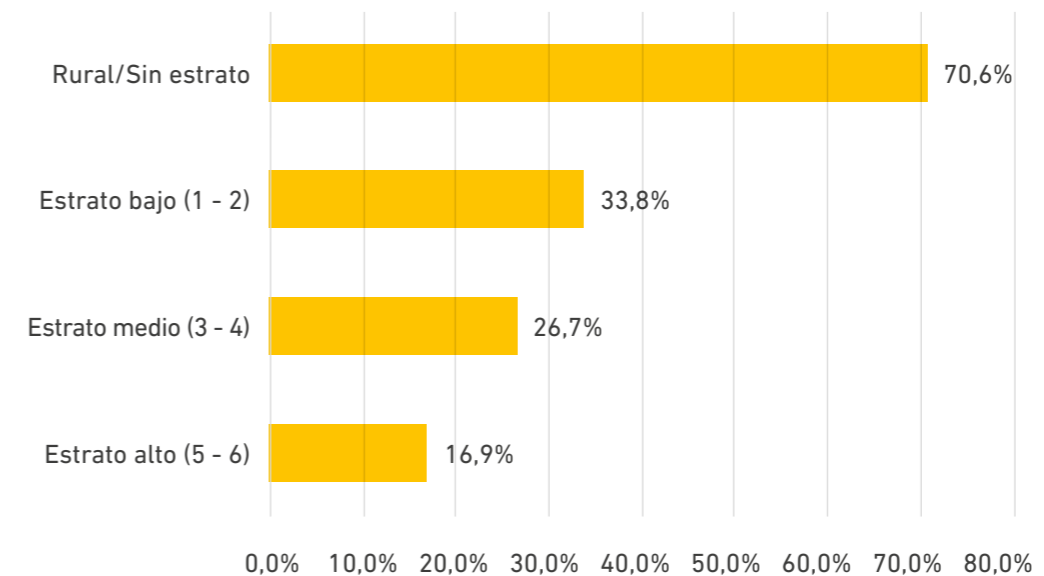


En la siguiente gráfica se puede identificar, para el total de programas, que el nivel de desconocimiento sobre la Fiscalía varía de manera significativa entre los diferentes

estratos de la población: a menor estrato mayor es el nivel de desconocimiento. A nivel rural o sin estrato más del 70% de la población no sabe de esta entidad.



Gráfica No. 23: Tasa de desconocimiento sobre la Fiscalía por estrato social para el total de programas Cómo Vamos.
Fuente: EPC 2022.



54. Si bien la tasa de éxito o resolución es mayor entre quienes decidieron resolver su problema por cuenta propia, lo cierto es que, independientemente de la ruta de acción tomada, la mayoría de las víctimas señala que su problema quedó sin resolver.

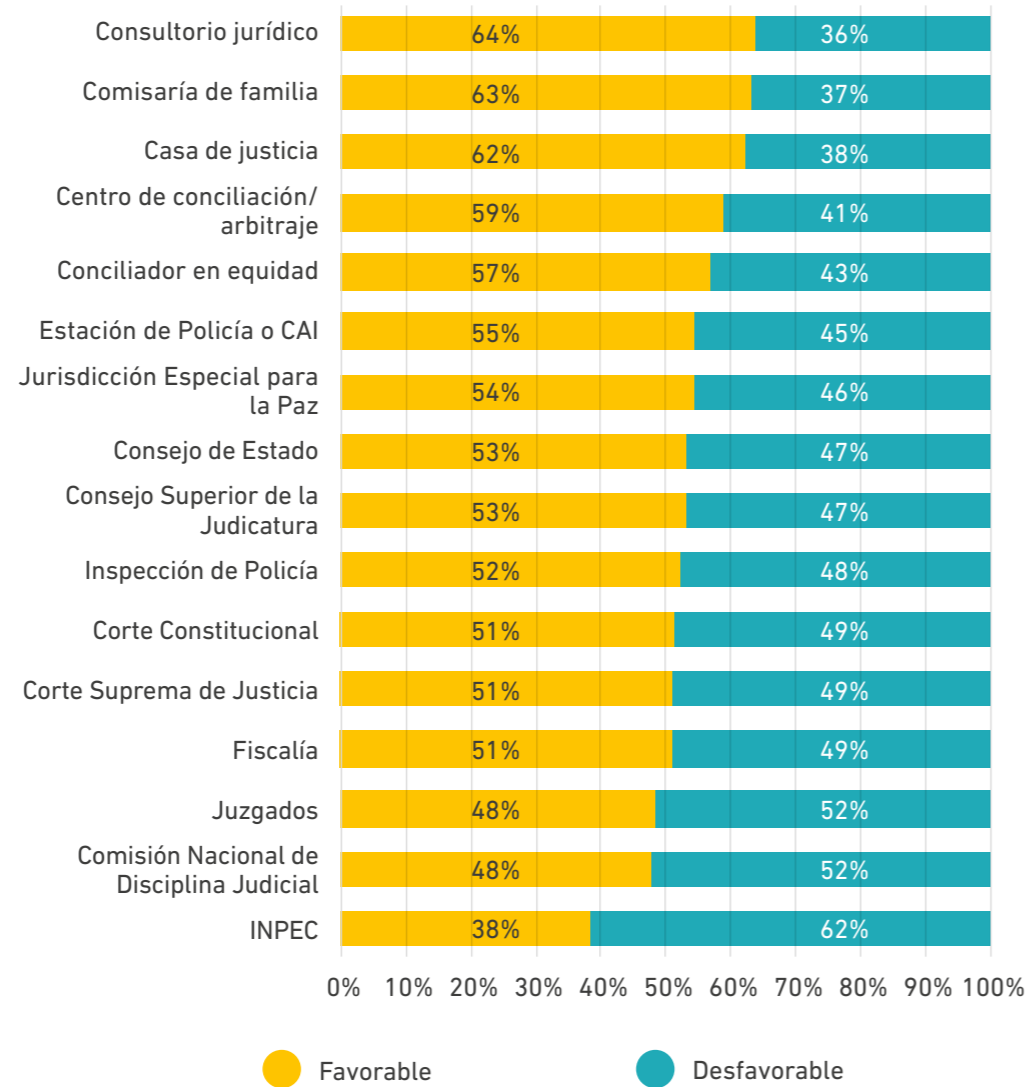
De otro lado, tomando como referencia la población que sí conoce la entidad, la imagen desfavorable de la Fiscalía para el total de programas es del 49%, si bien la mayoría tiene una imagen favorable, lo cierto es

que otras entidades del sistema de justicia, a saber, los consultorios jurídicos, las comisarías de familia y las casas de justicia en ese mismo criterio registran más de 10 puntos porcentuales respecto de la Fiscalía.



Gráfica No. 24: ¿Qué imagen tiene usted de las siguientes entidades que hacen parte del sistema de justicia?

Fuente: EPC 2022.



Como lo muestra la siguiente gráfica, al revisar este dato en los programas donde se aplicó la encuesta, en al menos 8 la Fiscalía registra una imagen favorable por encima del 60%; no obstante, vale la pena destacar el caso de Bogotá donde la mayo-

ría de la población que manifiesta conocerla tiene una imagen desfavorable.

La EPC 2022 también indaga qué tan independientes son las decisiones de los jueces y fiscales según los ciudadanos, me-

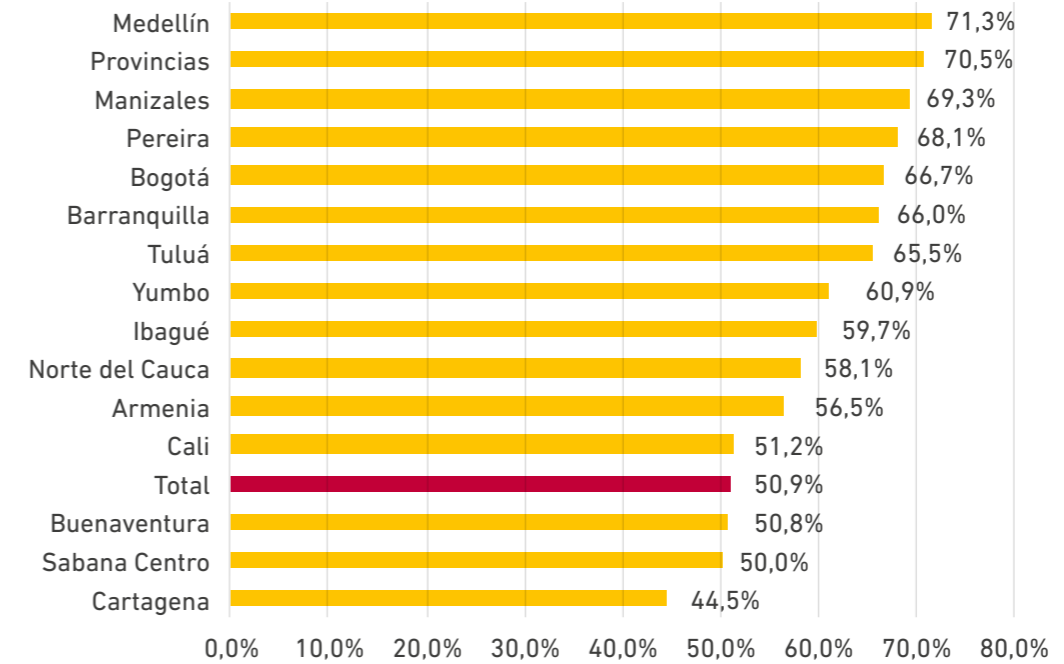
dante la valoración del nivel de influencia que ejercen distintos grupos y espacios sobre la justicia. De esta manera, a pesar de la imagen favorable de la Fiscalía, la mayoría de la población en el total de pro-

gramas considera que las personas con poder o dinero, las empresas, los políticos, entre otros, tienen mucha influencia en las decisiones de los funcionarios judiciales del país.



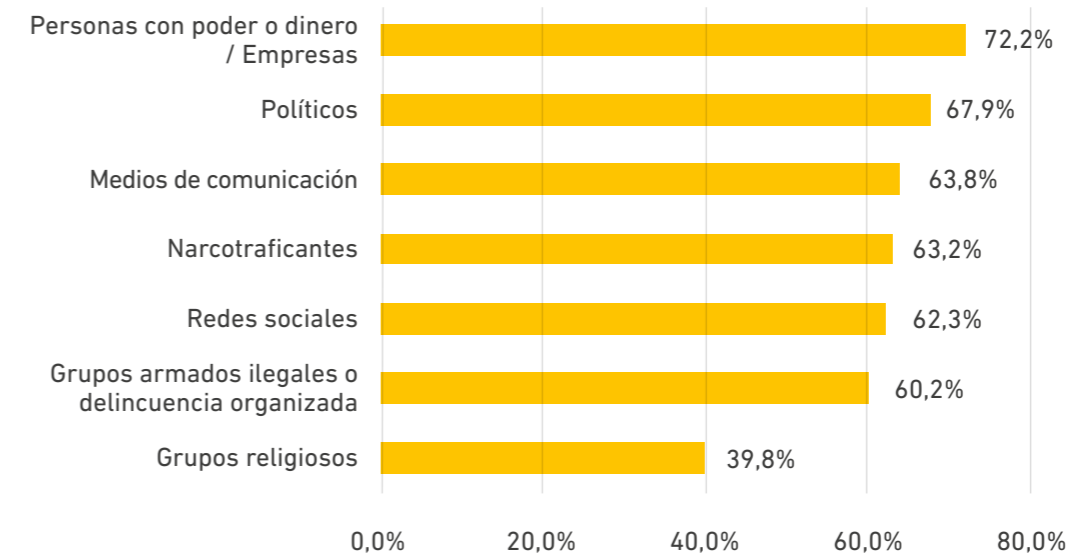
Gráfica No. 25: Imagen favorable de la Fiscalía por programa Cómo Vamos.

Fuente: EPC 2022.



Gráfica No. 26: Porcentaje de la población que considera que los siguientes grupos y espacios ejercen una gran influencia en las decisiones de jueces y fiscales del país.

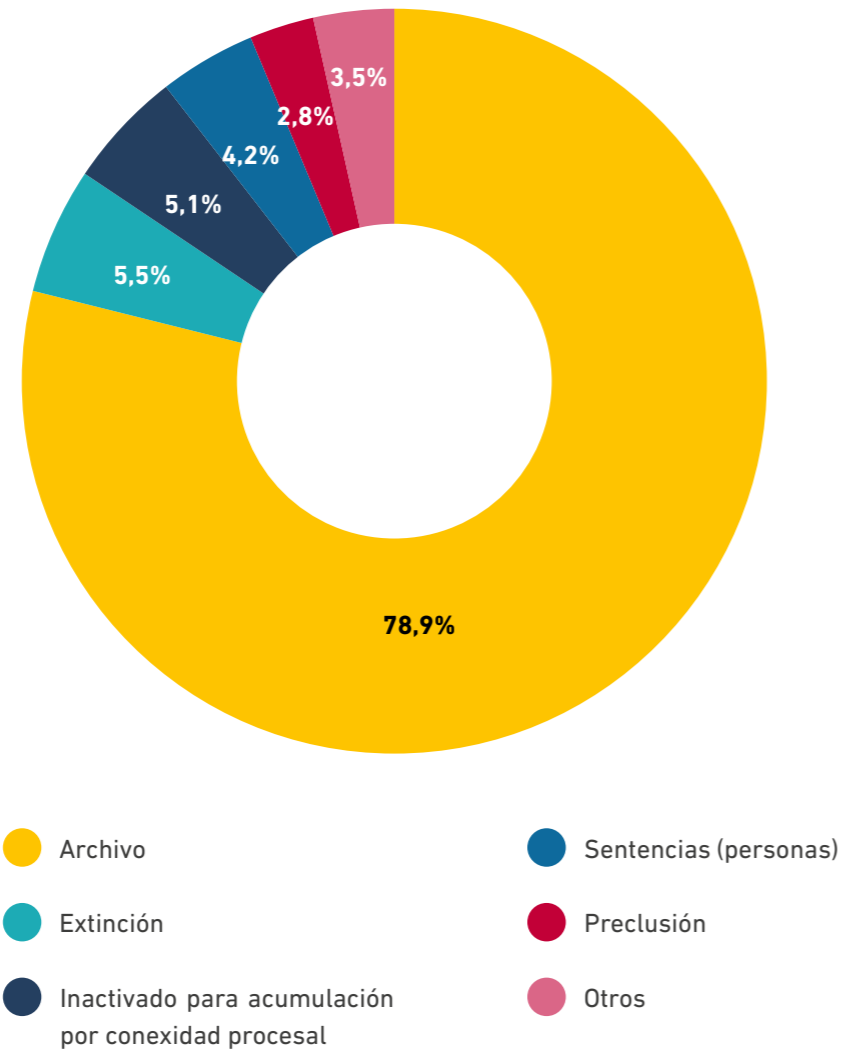
Fuente: EPC 2022.



En cuanto a la gestión de la Fiscalía, a partir de la información remitida se estima que se evacuaron, en promedio, 1.141.970 noticias criminales durante el periodo 2020 – 2021, y la principal actuación de salida

fue el archivo de las diligencias, esto es, que más del 77% de las noticias criminales corresponden a procesos archivados, mientras que las sentencias representan menos del 5%.

Gráfica No. 27: Noticias criminales evacuadas por tipo de actuación, tramitadas mediante la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), durante el periodo 2020-2021.
Fuente: FGN y Consejo Superior de la Judicatura (derecho de petición).

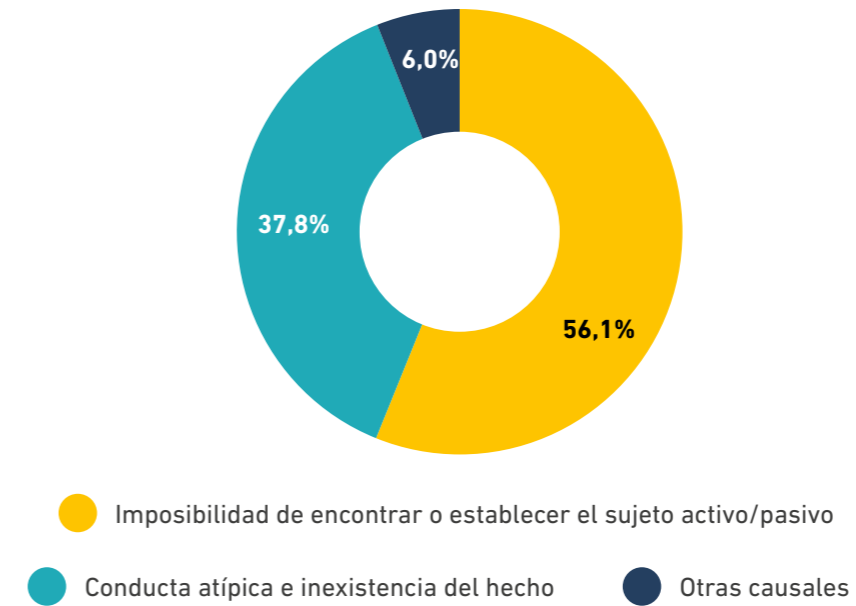


Como se observa a continuación, existen varias circunstancias a partir de las cuales la Fiscalía puede justificar el archivo de las diligencias y, en ese sentido, la mayoría de las noticias criminales archivadas durante el periodo 2020 – 2021 tuvieron como

causal la imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo/pasivo de la conducta, casos en los que el ente acusador reconoce que fue imposible, conforme los recursos disponibles, identificar a la víctima o al victimario del delito⁵⁵.

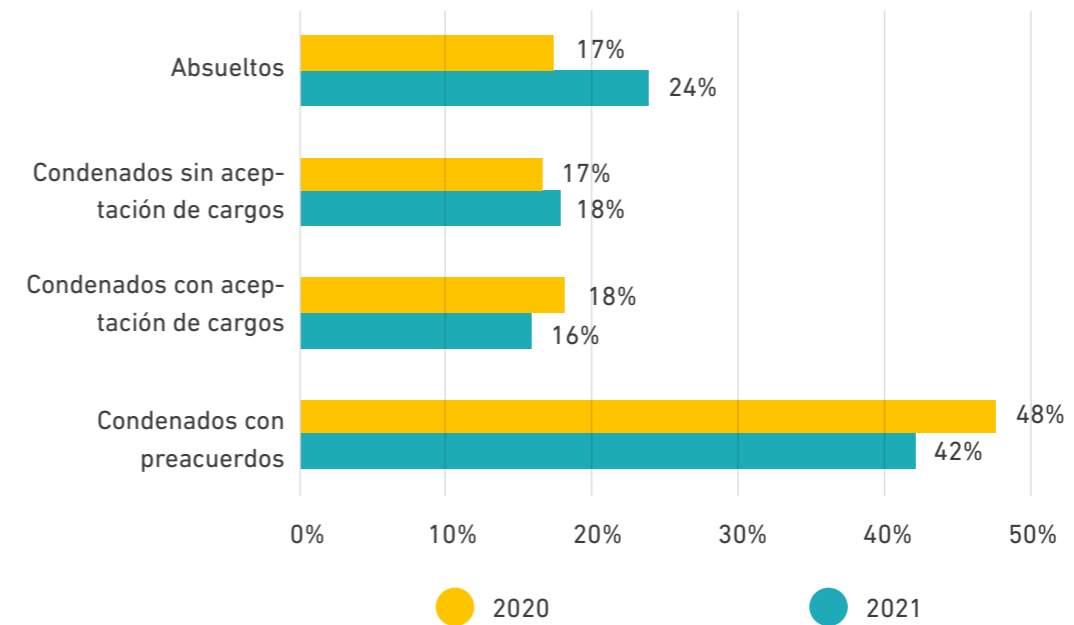
55. Así lo señala la Fiscalía en su Plan Estratégico (2016-2018).

Gráfica No. 28: Noticias criminales archivadas por causal, tramitadas mediante la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), durante el periodo 2020-2021.
Fuente: FGN (derecho de petición).



En relación con las sentencias de primera instancia, de acuerdo con la información remitida por el Consejo Superior de la Judicatura, se observa que en 2020 el 17% de las personas juzgadas penalmente fueron absueltas, mientras que en 2021 este porcentaje aumentó 7 puntos, situándose en 24%. En contraste, se observa que la proporción de personas condenadas con preacuerdo o con aceptación de cargos se redujo.

Gráfica No. 29: Composición por sentido del fallo de las sentencias de primera instancia, tramitadas mediante la Ley 906 de 2004, durante el periodo 2020-2021.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.



El porcentaje de personas absueltas varía entre municipios, en ese orden de ideas, Bogotá se destaca por registrar el mayor nivel en 2021 con 44 absoluciones por cada 100 decisiones en materia penal, mientras que este indicador es inferior en la mayoría de los municipios que conforman la muestra.

Tabla No. 27: Personas absueltas como porcentaje del total de sentencias de primera instancia, tramitadas mediante la Ley 906 de 2004, durante el año 2021. Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

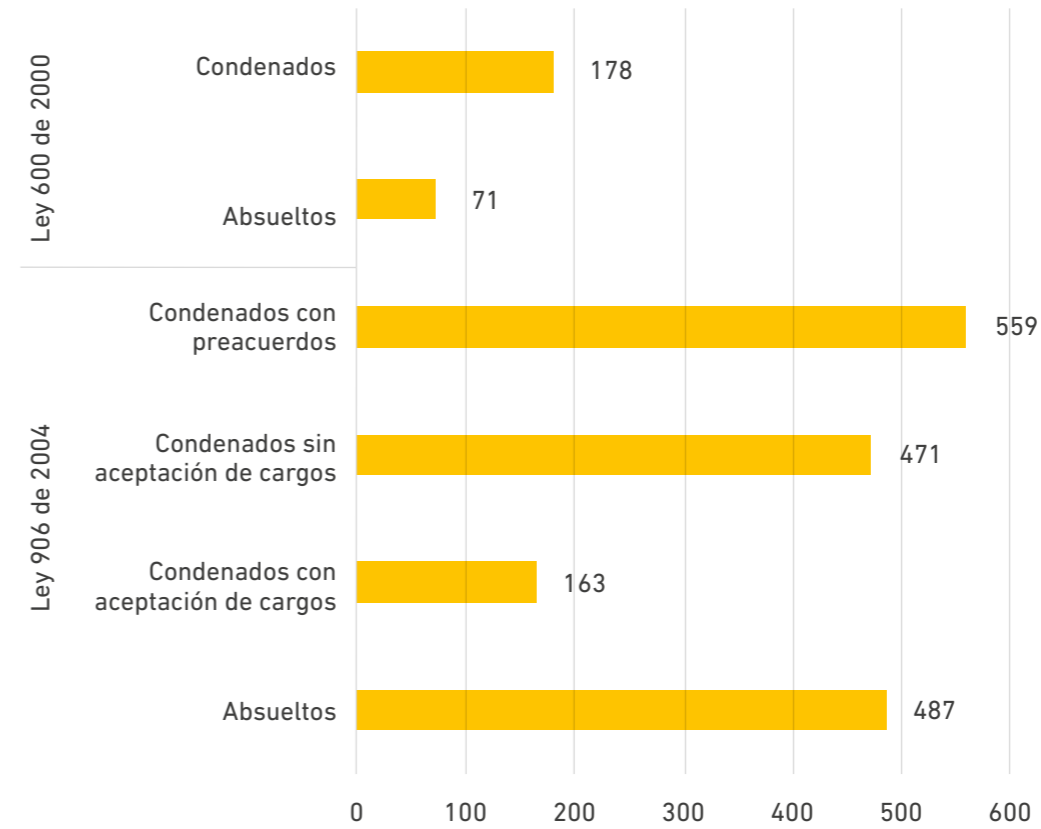
Municipio	% absueltos
Bogotá, D.C.	44%
Santander de Quilichao	42%
Jamundí	38%
Floridablanca	31%
Piedecuesta	31%
Bucaramanga	29%
Puerto Tejada	29%
Pereira	26%
Ibagué	23%
Cartagena	22%
Vélez	21%
Armenia	17%
Cúcuta	17%
Medellín	17%
Soledad	16%
Zipaquirá	15%
Chía	14%
Girón	13%
Cali	11%
San Gil	11%
Buenaventura	9%
Barranquilla	8%
Manizales	7%
Yumbo	6%
Socorro	4%
Tuluá	3%
Santa Marta	2%
Yopal	2%
Total Nacional	24%

En cuanto a la judicialización de los delitos contra la administración pública, es decir, aquellos asociados a la corrupción como cohecho, concusión, peculado, prevarica-

to, entre otros, durante el periodo 2020 – 2021 se registraron 1.371 condenas y 558 absoluciones mediante los procedimientos de la Ley 600 de 2000 y la Ley 906 de 2004.



Gráfica No. 30: Personas juzgadas con sentencia por delitos contra la administración pública durante el periodo 2020-2021. Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.



En el caso del procedimiento penal de la Ley 600 de 2000, durante el periodo 2020 – 2021 fueron juzgadas 249 personas, de las cuales el 71,5% obtuvo una condena. Entre tanto, en el procedimiento penal de la Ley 906 de 2004, fueron juzgadas 1.680 personas, de las cuales el 71% obtuvo una condena⁵⁶.

Por último, la libertad por vencimiento de términos es una figura del sistema penal acusatorio diseñada como garantía procesal de cualquier persona que en el marco de un proceso judicial en su contra ha sido privada de la libertad preventivamente. Un juez puede conceder este recurso en cualquiera de los siguientes casos:

1. Si transcurridos 60 días desde la imputación no se ha presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión del caso.
2. Si transcurridos 120 días desde la presentación del escrito de acusación no se ha iniciado la audiencia de juicio.
3. Si transcurridos 150 días desde el inicio de la audiencia de juicio oral no se ha celebrado la audiencia de lectura de fallo⁵⁷.

56. No obstante, en el caso del procedimiento penal de la Ley 906 de 2004, se debe destacar el hecho de que mientras el número de personas absueltas fue de 487, el número de personas condenadas sin aceptación de cargos fue de 471, lo que permite inferir que, cuando se trata de delitos contra la administración pública, al menos el 50% de las personas juzgadas en juicio oral obtienen una absolución.

57. En cualquier caso, ninguna medida de aseguramiento privativa de la libertad puede exceder 1 año.

Ciertamente, además de ser una garantía procesal de cualquier detenido, las libertades por vencimiento de términos son un indicador indirecto de eficacia del sistema penal⁵⁸. De acuerdo con la información remitida por el INPEC, durante el periodo de referencia se registraron 10.320 libertades de este tipo: 5.601 en 2020 y 4.719 en 2021.

De otro lado, teniendo en cuenta el promedio de personas detenidas bajo cualquier modalidad, cada año aproximadamente el 8% de la población privada de la libertad en condición de sindicada recupera la libertad por vencimiento de términos, especialmente en los delitos de hurto, concierto para delinquir y homicidio.



Tabla No. 28: Delitos imputados de las personas que recuperaron su libertad por vencimiento de términos en 2021.

Fuente: INPEC (derecho de petición).

Tipo de delito	Cantidad	%
Hurto	1.297	13,8%
Concierto para delinquir	1.216	12,9%
Homicidio	987	10,5%
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	971	10,3%
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	889	9,5%
Actos sexuales con menor de catorce años	379	4,0%
Extorsión	355	3,8%
Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones	323	3,4%
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	276	2,9%
Otros delitos (varios)	2.697	28,7%
Total	9.390	100,0%

58. Eficacia que estaría determinada no sólo por el factor atinente a la actividad judicial, sino, también, a la existencia de políticas carcelarias y penitenciarias claras, de normas concretas y con bajo margen de interpretación, etc

3.2.3.

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC

El INPEC es la entidad encargada de la dirección, administración, control, vigilancia y custodia de los centros carcelarios y penitenciarios del orden nacional, con

presencia en 28 departamentos del país a través de 6 direcciones regionales distribuidas como se observa a continuación:



Tabla No. 29: Hacinamiento carcelario por dirección regional del INPEC al cierre del año durante el periodo 2020-2021.

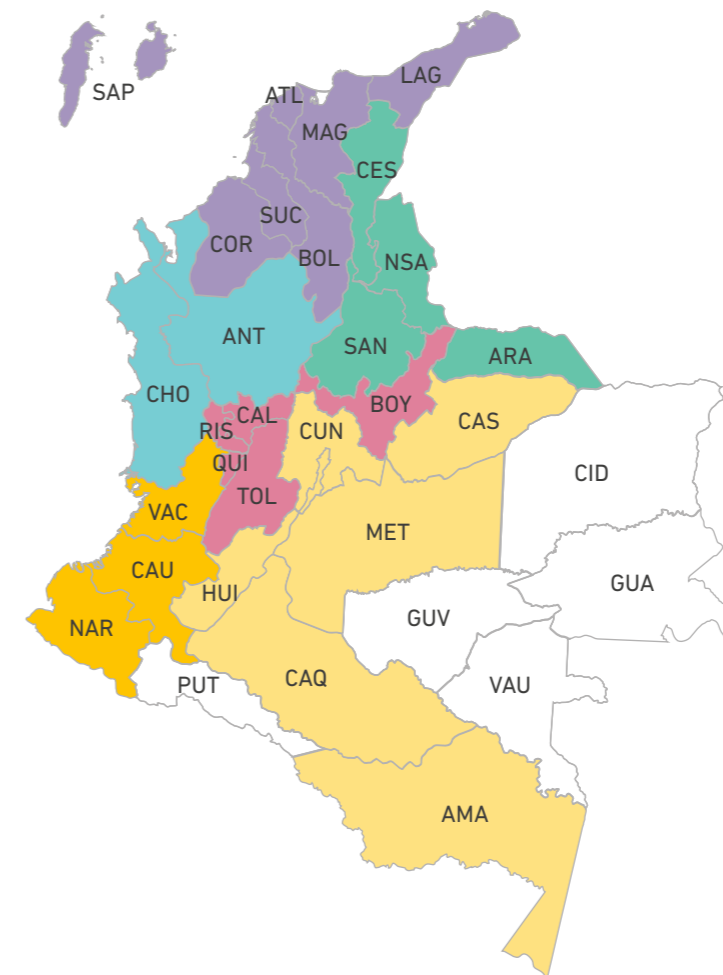
Fuente: tableros estadísticos del INPEC.

Regional	Población privada de la libertad		Capacidad (cupos)		Hacinamiento	
	Año 2.020	Año 2.021	Año 2.020	Año 2.021	Año 2.020	Año 2.021
Noroeste	11.976	11.764	8.196	8.158	46,1%	44,2%
Norte	9.466	9.236	7.391	7.465	28,1%	23,7%
Occidente	18.887	19.394	15.301	15.845	23,4%	22,4%
Central	35.673	35.958	30.767	30.947	15,9%	16,2%
Oriente	9.723	9.846	7.880	8.683	23,4%	13,4%
Viejo Caldas	11.576	11.756	11.148	11.134	3,8%	5,6%
Nivel nacional	97.301	97.954	80.683	82.232	20,6%	19,1%



Gráfica No. 31: Departamentos con establecimientos de reclusión del orden nacional al cierre de 2021.

Fuente: tomado de los tableros estadísticos de la página web del INPEC.



Desde su creación, la Corte Constitucional ha declarado en dos oportunidades el Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario: la primera en 1998 y la segunda en 2013. A la fecha, el país no ha superado este último sino que en marzo de 2022 la Corte Constitucional extendió la declaratoria a los centros de detención transitoria, es decir, a las unidades de reacción inmediata, inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía (sentencia SU-122/22).

A nivel general, el 58% de la población donde se aplicó la EPC 2022 manifestó conocer el INPEC, sin embargo, en al menos 5 programas esta percepción sobre la entidad fue menor al 50% de los encuestados: Pereira (49%); Norte del Cauca (43%); Sabana Centro (43%); Yumbo (41%); Buenaventura (31%).

Como se evidenció en un acápite anterior, en lo que concierne a la imagen de las entidades, el INPEC registra el mayor nivel de desfavorabilidad en la medida en que el 62% de la población que lo conoce así lo evalúa. Por su parte, al interior de los programas se destaca el caso de Bogotá, donde la imagen desfavorable de esta entidad supera el 68% según los encuestados.

Al cierre de 2020 la capacidad de los establecimientos de reclusión del orden nacional era de 80.683 cupos, mientras que la población carcelaria era de 97.301 internos, es decir, había una sobrepoblación de 16.618 personas para un hacinamiento del 20,6%. Por su parte, en 2021 este indicador cerró en 19,1%, de manera que se redujo 1,5 puntos porcentuales en comparación al año anterior. No obstante, es oportuno

recordar que la población intramural en custodia del INPEC con corte a diciembre de 2019 era de 122.679 internos, mientras que su capacidad era de 80.260 cupos, es decir, había una sobrepoblación de 42.419 personas para un hacinamiento del 52,9%. De esta manera, la reducción observada del hacinamiento carcelario en 2020 y 2021 con respecto al 2019 obedece a:

- Una disminución del 20,7% de la población intramural.
- Un aumento del 0,5% de los cupos carcelarios.

Esta descongestión de los establecimientos de reclusión del orden nacional se dio con ocasión de la crisis sanitaria por el COVID-19, específicamente mediante la expedición del Decreto Legislativo 546 de 2020, que permitió otorgar transitoriamente medidas de prisión y detención domiciliaria a personas privadas de la libertad que cumplieran ciertas condiciones, pero principalmente a partir de la aplicación de procedimientos ordinarios de excarcelación intramural.

Lo cierto es que, si bien esta reducción mayor a 30 puntos porcentuales del hacinamiento a nivel nacional ha permanecido en el tiempo, el país no ha logrado superar la última declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario. En ese sentido, como se observa a continuación, al cierre de 2021, al interior de la Red de Ciudades Cómo Vamos por lo menos 6 municipios duplicaban el hacinamiento a nivel nacional y en el caso de Cali y Santa Marta superaban en más de 100% su capacidad.



Tabla No. 30: Hacinamiento carcelario al cierre de 2021 en los municipios de la Red de Ciudades Cómo Vamos con establecimientos de reclusión custodiados por el INPEC.
Fuente: tableros estadísticos del INPEC.

Municipio	Capacidad	Población	Hacinamiento
Santa Marta	312	835	167,6%
Cali	2.046	4.594	124,5%
Barranquilla	1.094	1.747	59,7%
Socorro	318	491	54,4%
Manizales	798	1.169	46,5%
Santander de Quilichao	230	320	39,1%
Vélez	192	253	31,8%
Armenia	506	635	25,5%
Cúcuta	2.651	3.301	24,5%
Cartagena	1.464	1.811	23,7%
Nivel nacional	82.232	97.954	19,1%
Bogotá	10.329	12.238	18,5%
Tuluá	1.078	1.248	15,8%
San Gil	262	297	13,4%
Pereira	981	1.110	13,1%
Zipaquirá	152	170	11,8%
Medellín	3.165	3.415	7,9%
Bucaramanga	1.767	1.847	4,5%
Yopal	854	875	2,5%
Girón	2.424	2.149	-11,3%
Puerto Tejada	64	2	-96,9%

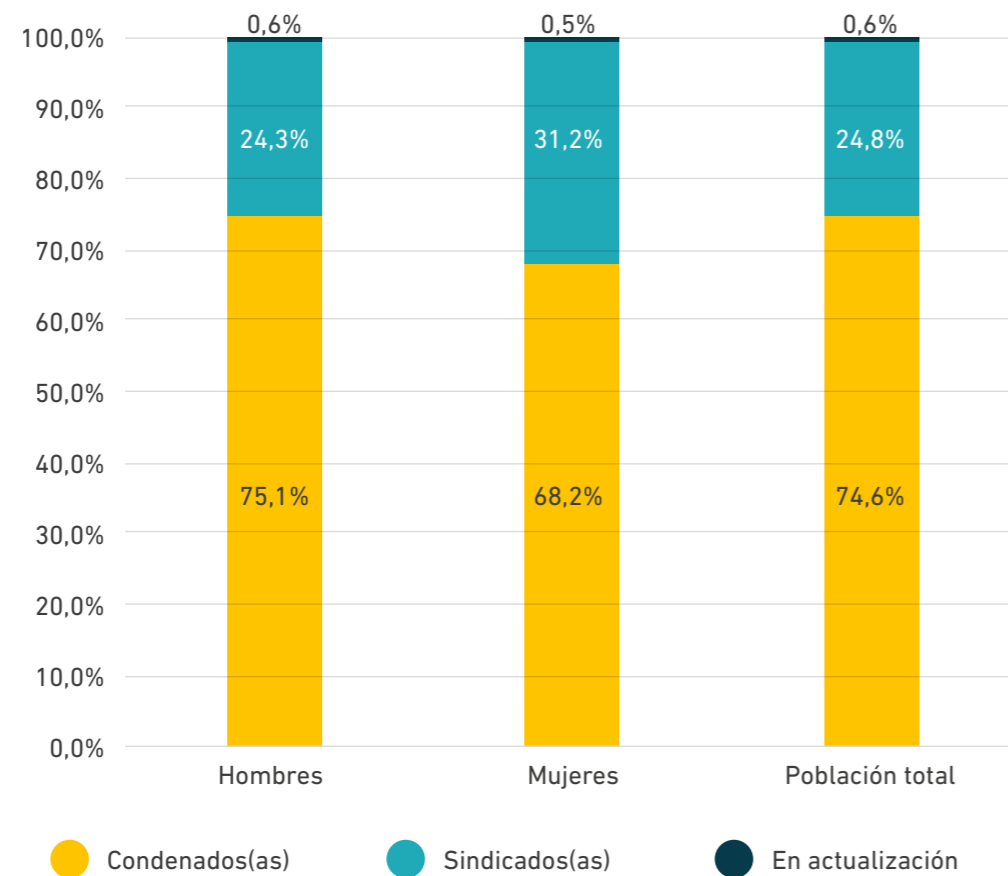
De otra parte, la población carcelaria intramural en Colombia ha estado compuesta predominantemente por hombres, en ese orden de ideas, al cierre de 2021, las mujeres constituían menos del 10%. En cuanto a

la situación jurídica de los internos, el 74,6% corresponde a personas condenadas, mientras que el 24,8% a sindicadas. Las mujeres, a diferencia de los hombres, están en mayor proporción en situación de sindicadas.

Tabla No. 31: Población carcelaria intramural de los establecimientos de reclusión custodiados por el INPEC con corte a diciembre de 2021.
 Fuente: tableros estadísticos del INPEC.

Situación jurídica	Hombres	Mujeres	Población total
Condenados(as)	68.436	4.653	73.089
Sindicados(as)	22.155	2.130	24.285
En actualización	543	37	580
Total	91.134	6.820	97.954
Composición % por sexo	93%	7%	100%

Gráfica No.32: Composición porcentual por sexo y situación jurídica de la población carcelaria intramural de los establecimientos de reclusión custodiados por el INPEC con corte a diciembre de 2021.
 Fuente: tableros estadísticos del INPEC.



En relación con los delitos de la población carcelaria intramural, como se observa a continuación, las personas condenadas lo están en su mayoría por delitos como

homicidio y hurto, mientras que las sindicadas por delitos como concierto para delinquir y tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.

Tabla No. 32: Principales delitos de la población carcelaria intramural de los establecimientos de reclusión custodiados por el INPEC con corte a diciembre de 2021.
 Fuente: tableros estadísticos del INPEC.

Delito	Población condenada	Población sindicada
Homicidio	17,7%	11,8%
Hurto	14,9%	9,5%
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	11,4%	8,8%
Concierto para delinquir	11,0%	17,5%
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	10,7%	12,5%
Actos sexuales con menor de catorce años	4,5%	4,4%
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	4,0%	3,4%
Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones	3,0%	4,4%
Extorsión	2,3%	3,7%
Acceso carnal violento	2,1%	1,7%
Otros delitos ⁵⁹	18,4%	22,3%
Total	100,0%	100,0%

Además de la composición de los delitos presuntamente cometidos por las personas sindicadas en establecimientos de reclusión, es importante revisar los tiempos de detención preventiva. Como se observa

a continuación, con corte a diciembre de 2021, un porcentaje significativo de la población sindicada bajo esta modalidad llevaba hasta 36 meses a la espera de definir su situación jurídica⁶⁰.

Tabla No. 33: Población carcelaria intramural sindicada en establecimientos de reclusión custodiados por el INPEC por tiempo de detención con corte a diciembre de 2021.

Fuente: tableros estadísticos del INPEC.

Meses de detención intramural	Personas sindicadas
0 a 5	18,5%
6 a 10	17,0%
11 a 15	15,1%
16 a 20	6,9%
21 a 25	7,9%
26 a 30	9,0%
31 a 35	7,1%
36 o más	18,5%
Total	100%

⁵⁹. Hace referencia a delitos cuya participación porcentual individual en el total es muy baja.

⁶⁰. La cantidad de personas, como porcentaje del total, que llevaban 36 meses o más de detención preventiva intramural con corte a diciembre de 2021 era el doble en comparación a diciembre de 2019 cuando era de 9%.

Por último, un aspecto adicional sobre la población carcelaria intramural, particularmente aquella condenada, es la reincidencia criminal. Al respecto se estima que, con corte a diciembre de 2021, de las

73.089 personas sentenciadas bajo esta modalidad, al menos 16.307 eran reincidentes, es decir, el 22,3%, mientras que, con corte a diciembre de 2020, esta relación era de 21,5%.

3.2.4.

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es una entidad desconcentrada, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio que se encarga de trabajar por la prevención y protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia y el fortalecimiento de los jóvenes y las familias. El ICBF se centra especialmente en brindar atención a aquellos que se encuentran en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos.

Fue creada por la Ley 75 de 1968, reorganizada por lo dispuesto en la Ley 7 de 1979 y el Decreto Reglamentario 2388 de 1979 y adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social mediante el Decreto 4156 de 2011. Posteriormente el Decreto 987 de 2012 modificó la estructura del Instituto y determinó las funciones de cada una de sus dependencias, basándose en la modernización y fortalecimiento del gobierno, la gerencia y la calidad de los servicios que presta la entidad. De manera reciente, con la expedición del Decreto 879

de 2020, norma vigente, encontramos los lineamientos estructurales de la entidad.

Para el desarrollo de sus funciones la ley determinó la estructura organizacional del ICBF, dentro de la cual contempló la creación de diferentes direcciones encargadas, a su vez, de varias subdirecciones para garantizar el debido cumplimiento de las funciones y deberes otorgados a la entidad. En ese sentido, dentro de la apropiación presupuestal del ICBF se contempla una destinación para cada proyecto y unidad ejecutora.

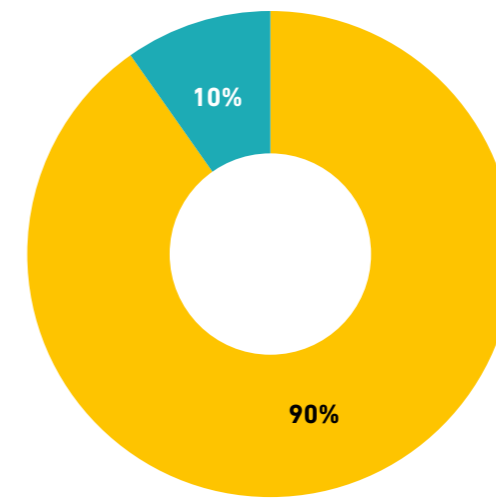
Según la información publicada en la página web del ICBF⁶¹, para el año 2020 la apropiación fue de \$6.988.192.220.346, de los cuales \$6.306.525.220.346 (90,2%) se destinaron a inversión y \$681.667.000.000 (9,8%) a funcionamiento, tal y como se puede ver en la gráfica 33.

Ahora bien, en cuanto al monto destinado a inversión, la entidad repartió el total en los proyectos que se muestran a continuación:



Gráfica No. 33: Apropiación presupuestal ICBF año 2020.

Fuente: ICBF.



● Inversión

● Funcionamiento



Tabla No. 34: Proyectos a los que se destinó el presupuesto de inversión 2020.

Fuente: ICBF.

PROYECTO	GERENTE
Fortalecimiento de las familias como agentes de transformación y desarrollo social a nivel nacional	Familia y comunidades
Fortalecimiento institucional en el ICBF a nivel nacional	Fortalecimiento
Apoyo al desarrollo integral de las niñas, los niños y adolescentes en el marco del reconocimiento, garantía de sus derechos y libertades a nivel nacional	Niñez y adolescencia
Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana	Nutrición
Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional	Primera infancia
Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos a nivel nacional	Protección restablecimiento
Fortalecimiento de acciones de restablecimiento en administración de justicia a nivel nacional	Protección SRPA
Fortalecimiento a los agentes e instancias del SNBF en el marco de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y sus familias a nivel nacional	SNBF
Fortalecimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC en el ICBF a nivel nacional	Tecnología

61. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/informacion-financiera/presupuesto-general?page=4>

Es importante recordar que el Decreto 879 de 2020 contempló la creación de la Dirección de Protección, que a su vez está compuesta por diferentes subdirecciones, entre ellas la Subdirección de Responsabilidad Penal⁶², a cargo del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), que puntualmente brinda oportunidades de formación y capacitación a jóvenes que han cometido delitos.

Se encontró que el 11% del presupuesto de inversión (\$208.277.759.000) fue dirigido al fortalecimiento de acciones de restablecimiento en administración de justicia que pertenece al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), siendo este el segundo que mayor destinación tuvo, después del proyecto de apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional, para el cual orientado el 63.3% del presupuesto de inversión. Estos

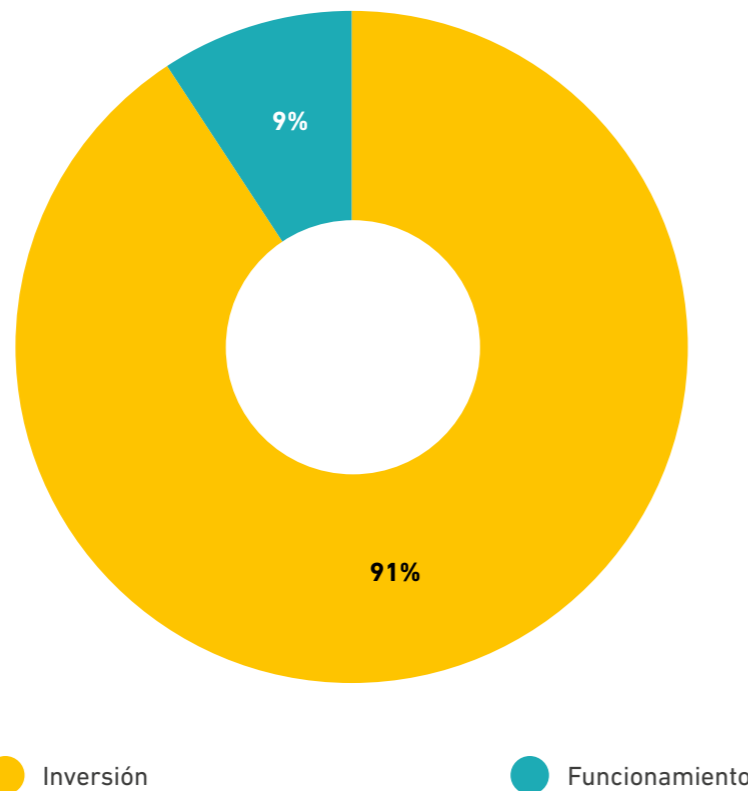
proyectos aportan al fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, focalizando los esfuerzos de manera discriminada tanto para la primera infancia como para los jóvenes adolescentes.

A pesar de haber encontrado mayor enfoque en el proyecto de primera infancia, se destaca que los programas relacionados con la protección de jóvenes y adolescentes también recibieron un monto importante de recursos, generando así una protección continua a los menores en el país.

De otra parte, para el año 2021⁶³ el ICBF contó con una asignación presupuestal de \$7.391.102.173.320, de los cuales \$6.707.691.173.320 (90.8%) se destinaron a inversión y \$683.411.000.000 (9.2%) a funcionamiento, tal y como se puede ver en la siguiente gráfica:



Gráfica No. 34: Apropiación presupuestal ICBF año 2021.
 Fuente: ICBF.



62. Artículo 1, Decreto 879 de 2020.

63. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/informacion-financiera/presupuesto-general?page=4>

Ahora bien, para el año 2021 los proyectos en los que se repartió el monto total des-

tinado a inversión fueron diferentes, como se muestra en la siguiente tabla:



Tabla No. 35: Proyectos a los que se destinó el presupuesto de inversión 2021.
 Fuente: ICBF.

PROYECTO	GERENTE
Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana	Nutrición
Fortalecimiento de acciones de restablecimiento en administración de justicia a nivel nacional	Protección
Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos a nivel nacional	Protección
Fortalecimiento a los agentes e instancias del SNBF en el marco de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y sus familias a nivel nacional	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
Fortalecimiento de las familias como agentes de transformación y desarrollo social a nivel nacional	Familia y comunidades
Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional	Primera infancia
Contribución al desarrollo integral de niñas y niños entre 6-13 años, en el marco del reconocimiento, garantía de sus derechos y construcción de proyectos de vida a nivel nacional	Infancia
Apoyo para el desarrollo de los proyectos de vida para adolescentes y jóvenes a nivel nacional	Adolescencia y juventud
Fortalecimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones -tic en el ICBF a nivel nacional	Información y tecnología
Fortalecimiento institucional en el ICBF a nivel nacional	Secretario(a) General

Como puede observarse en la tabla anterior, ninguna iniciativa del SRPA recibió recursos como tal, salvo la denominada de apoyo para el desarrollo de los proyectos de vida para adolescentes y jóvenes a nivel nacional, liderada por la Gerencia de Adolescencia y Juventud.

Ahora bien, para el año 2021 el proyecto que mayor destinación tuvo fue el de contribución al desarrollo integral de niñas y niños entre 6-13 años, en el marco del reconocimiento, garantía de sus derechos

y construcción de proyectos de vida a nivel nacional, con un 62.8%, mientras que el liderado por la Gerencia de Adolescencia y Juventud apenas recibió el 2.1% de los recursos. En contraste con el año 2020 cuando el proyecto relacionado con adolescencia y juventud tuvo una inversión importante, en 2021 los recursos se vieron disminuidos.

De otra parte, dentro de las funciones que cumple el SRPA está la de apoyar y ayudar a los adolescentes a construir un proyec-

to de vida legal y sostenible, además de proteger los derechos que no les han sido garantizados. De manera puntual, la Ley 1098 de 2006 contempla los lineamientos para servicios, medidas y sanciones dentro de los procesos judiciales que adelanta el SRPA.

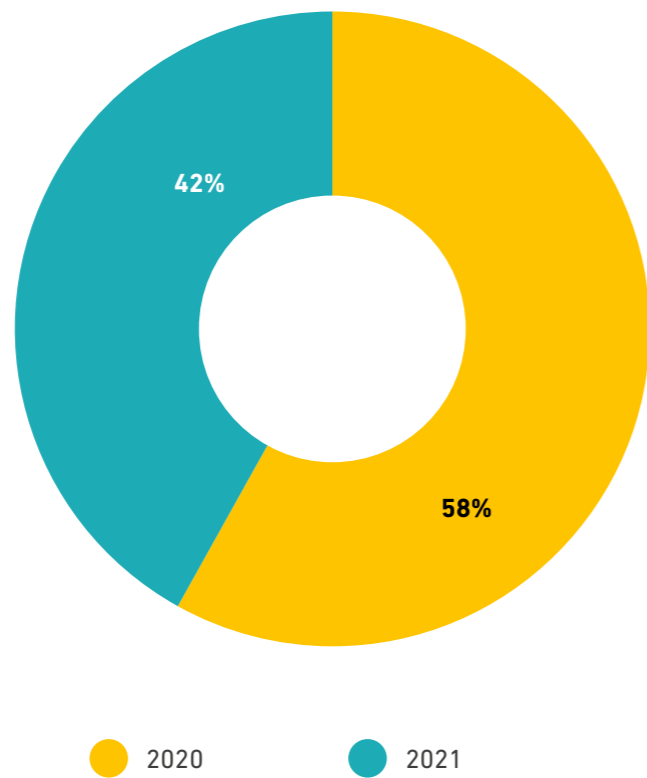
Así pues, la Subdirección de Responsabilidad Penal del ICBF, mediante el SRPA tiene a cargo los centros de internamiento preventivo, que es un servicio brindado a adolescentes y/o jóvenes que presuntamente han incurrido en una conducta punible, ante lo cual el juez de control de garantías determina si se presenta alguna de las siguientes situaciones: i) riesgo razonable

de que el adolescente evadirá el proceso; ii) temor fundado de destrucción u obstaculización de pruebas y iii) peligro grave para la víctima, el denunciante, el testigo o la comunidad.

Ahora bien, para el año 2020 el ICBF reportó tener en funcionamiento 32 centros de internamiento preventivo para la atención de jóvenes y adolescentes a quienes un juez de control de garantías les impuso medida de internamiento preventivo. Para el año 2021, el número de centros en funcionamiento fue 29, es decir, 3 menos en comparación con el año inmediatamente anterior, tal y como se muestra en la siguiente gráfica:



Gráfica No. 35: Centros de internamiento preventivo en funcionamiento. Fuente: ICBF.

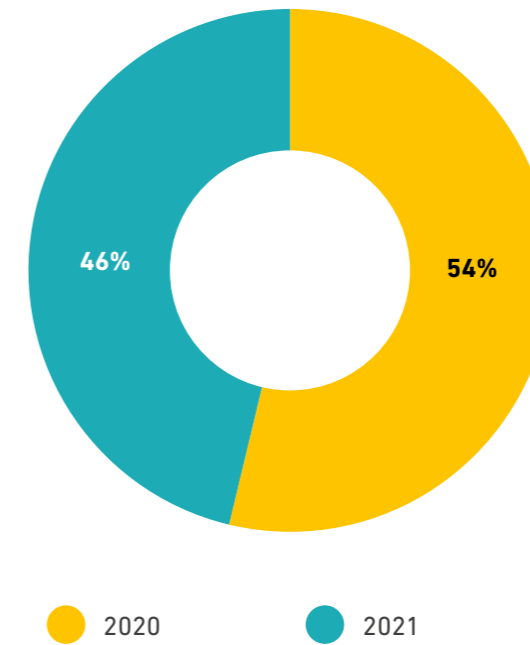


Respecto del total de cupos contratados en los centros se encontró que para el 2020 fueron 847 cupos, en tanto que para

2021 el número descendió a 729 cupos, como se puede observar en la siguiente gráfica:



Gráfica No. 36: Totalidad de cupos contratados en centros de internamiento preventivo en funcionamiento ICBF. Fuente: ICBF.

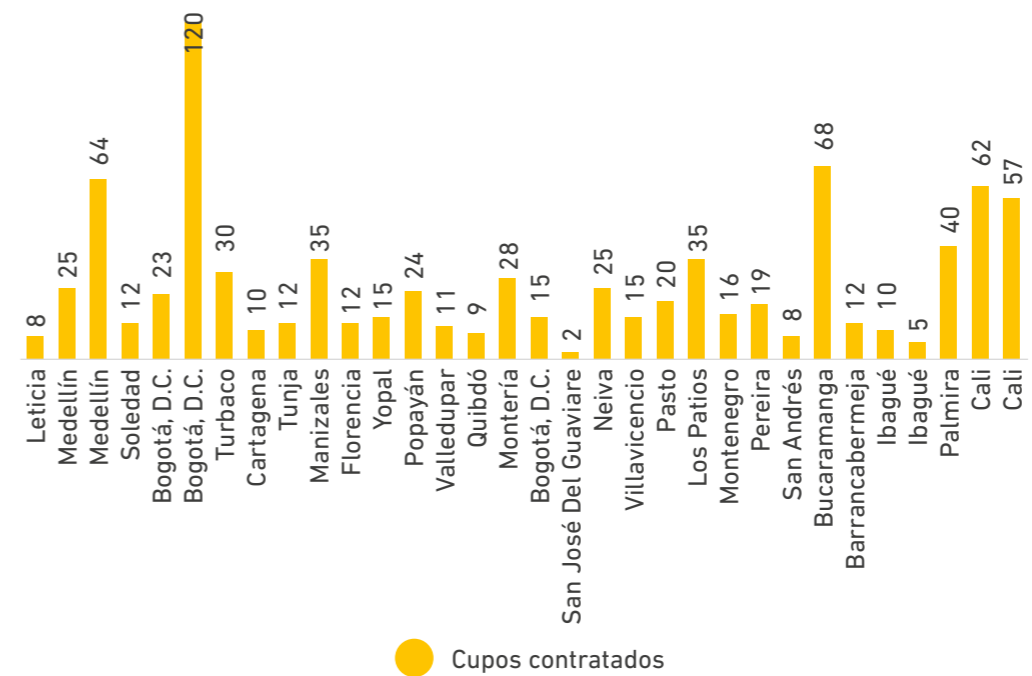


Analizando la información de manera desagregada y según el ámbito territorial, la siguiente gráfica indica la distribución de

los 847 cupos que fueron contratados para el año 2020 en los municipios de cada una de las regionales:



Gráfica No. 37: Cupos contratados por municipio año 2020. Fuente: ICBF.



64. La ONU ha implementado varios programas que tienen como propósito alejar a los jóvenes y adolescentes de la delincuencia. Estos programas buscan incentivar a los jóvenes para que realicen otras actividades y construyan un plan de vida sostenible que los mantenga alejados de la delincuencia. En ese sentido, diferentes países y ONG han procurado la creación de estos programas para que, mediante actividades como el deporte, los jóvenes se alejen de la criminalidad.

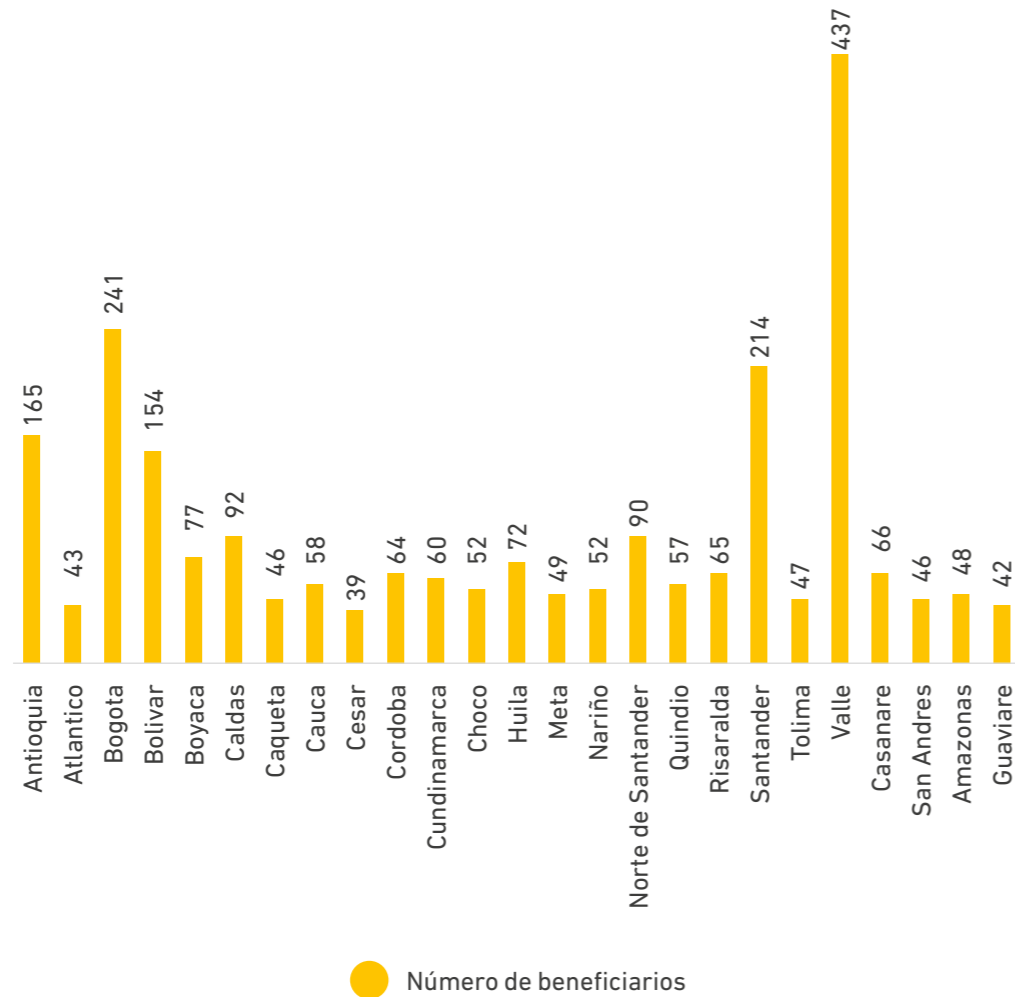
Como se puede observar, el territorio que mayor número de cupos contratados tuvo fue la ciudad de Bogotá D.C. con un total de 158 cupos repartidos en dos centros de internamiento preventivo, seguido de Cali con 119 cupos en dos centros), Medellín

con 89 cupos en dos centros y Bucaramanga con 68 cupos en un solo centro.

En 2020 el SRPA tuvo un total de 2.376 beneficiarios, repartidos en las regionales de la siguiente manera:



Gráfica No. 38: Cantidad de beneficiarios del SRPA por ciudad año 2020.
Fuente: ICBF.



● Número de beneficiarios

Lo anterior resulta preocupante, ya que el número de beneficiarios supera 2.8 veces el total de cupos contratados para ese año y permite observar las necesidades que tiene el SRPA, que pudieran tener relación con un incremento en la delincuencia.

Resulta importante hablar del panorama que los datos muestran sobre el hacinamiento que se vive en estos centros de internamiento

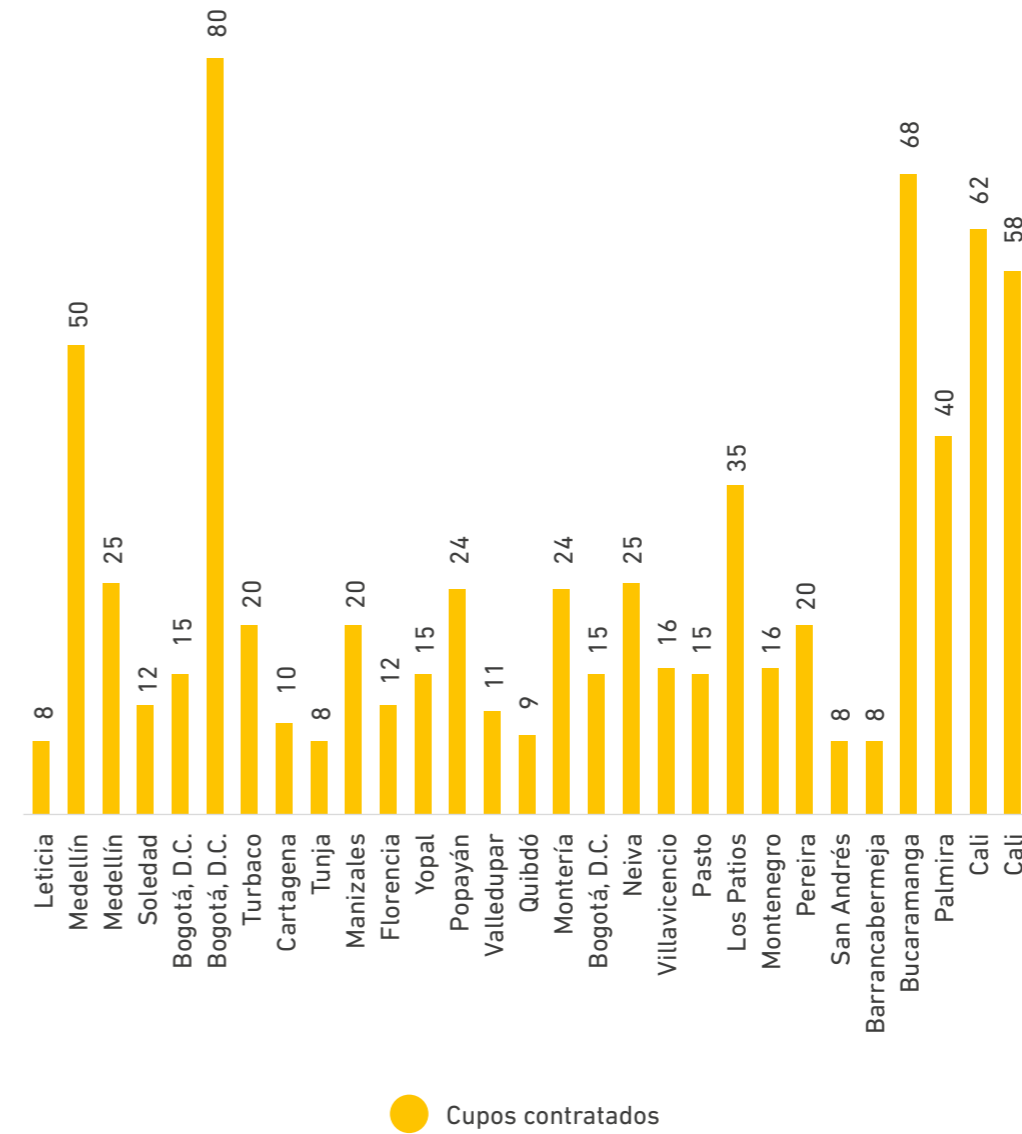
preventivo, teniendo en cuenta que de manera extensa y amplia se ha estudiado, analizado y debatido esa situación en las cárceles del país, pero no se ha prestado igual atención a los centros de reclusión de los jóvenes y adolescentes. En ese orden de ideas, sería importante no solo reforzar los programas de educación, sino también la ejecución y creación de programas de incentivos para alejar a los jóvenes de la delincuencia⁶⁴.

De la misma forma en que se hizo para la información del año 2020, la siguiente gráfica muestra la distribución de los 729

cupos que fueron contratados para el año 2021 en los municipios de cada una de las regionales:



Gráfica No. 39: Cupos contratados por municipio año 2021.
Fuente: ICBF.



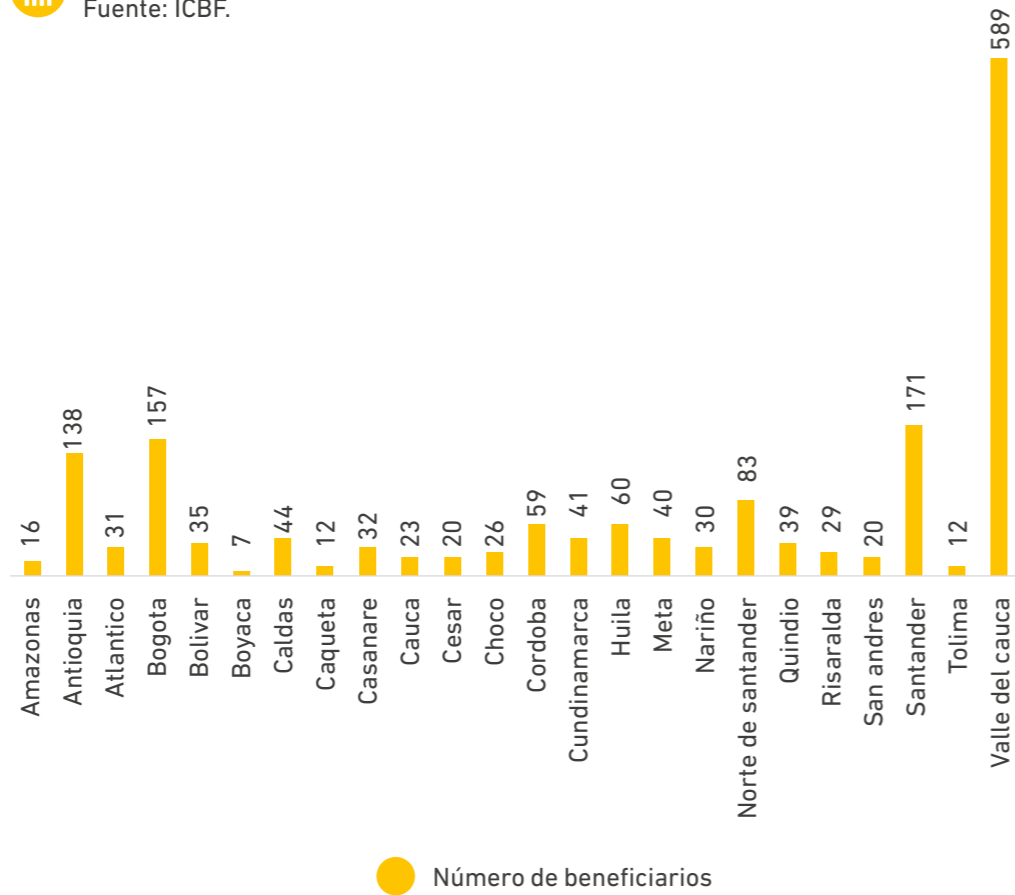
● Cupos contratados

Como se puede observar, Bogotá D.C. y Cali son las ciudades del país donde se contrató el mayor número de cupos en 2021, cada uno con un total de 120 cupos, repartidos en dos centros de internamiento preventivo. A estas ciudades le siguen, en su orden, Medellín con 75 cupos en dos centros y Bucaramanga con 68 cupos en un solo centro.

De otra parte, para el 2021 el SRPA tuvo un total de 1.714 beneficiarios. Nuevamente el dato resulta preocupante, pues este número supera en 2.35 veces el de cupos contratados. La siguiente gráfica muestra el desagregado del número de beneficiarios por cada regional:


Gráfica No. 40: Número de beneficiarios SRPA por región 2021.

Fuente: ICBF.

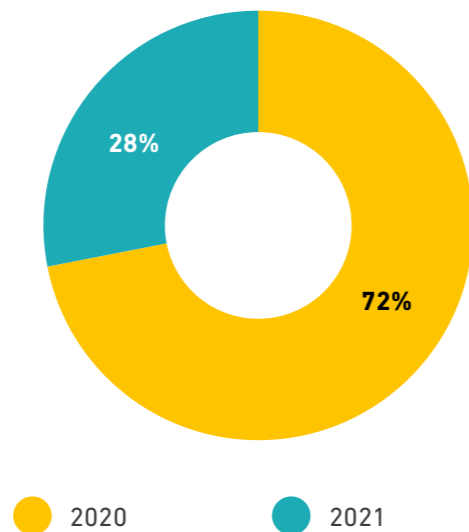


● Número de beneficiarios

Finalmente, se muestra la comparación del número de beneficiarios que tuvieron los centros entre el 2020 y el 2021:


Gráfica No. 41: Total beneficiarios centros ICBF años 2020-2021.

Fuente: ICBF.



● 2020

● 2021

Como puede observarse, el número de beneficiarios disminuyó para el año 2021. Analizando esa información con la presentada anteriormente, podría decirse que hubo una disminución, en términos generales, de los centros de internamiento preventivo de jóvenes y adolescentes, interpretado como menores necesidades de prestar estos servicios, lo que a su vez representaría una disminución en la delincuencia juvenil. Sin embargo, el panorama no es del todo favorable pues, tal y como se mencionó, el número de jóvenes beneficiarios supera por más del doble el

de cupos contratados, tanto en 2020 como en 2021, lo cual permite dar una primera mirada al panorama existente de congestión y hacinamiento.

Esto último da pie para plantear futuros estudios que permitan diagnosticar de una mejor manera la situación planteada, darle una mayor visibilidad y, claro está, formular recomendaciones y propuestas que permitan no solo descongestionar el sistema, sino optimizar las condiciones en las que se encuentran los jóvenes y adolescentes.

3.3. OFERTA Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL ORDEN LOCAL

Se dijo en el capítulo introductorio que lamentablemente la información objetiva suministrada por las entidades del orden local, además de insuficiente, resultó en la gran mayoría de casos incontrastable e incompañable por la forma en la que fue remitida.

Esta circunstancia comportó para los aliados que participamos de este proyecto investigativo mutar de cierta manera el enfoque del análisis en la parte final del ejercicio que hubo de realizarse, amén de que nos vimos forzados a prescindir de mayores comentarios u observaciones en relación con esas capacidades institucionales desplegadas en el orden territorial y local.

A pesar de ello, en este aparte se proporcionarán datos específicos y detalles de una pequeña fracción de esa oferta institucional del orden local, concretamente de aquella atinente al funcionamiento de las casas de justicia y las comisarías de familia. Es del caso precisar que los datos y hallazgos que a continuación serán presentados fueron consolidados a partir de la información que se reportó a través de las distintas plataformas que tienen habilitadas las entidades encargadas de ejercer control y vigilancia a estas entidades y, en el caso de las casas de justicia, por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

3.3.1.

LAS CASAS DE JUSTICIA

Como se sabe y se anunció en la primera versión de este proyecto, el Programa Nacional de Casas de Justicia fue adoptado en Colombia a partir de la expedición del Decreto 1477 de 2000 con el fin de «facilitar a la comunidad el acceso a la justicia, prioritariamente en las zonas marginales, en las cabeceras municipales y en centros poblados de los corregimientos de más 2.500 habitantes».

Estos espacios «son centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos». El carácter múltiple obedece a que son espacios en los que confluyen diferentes entidades del orden nacional y local para ofrecer servicios de justicia a los ciudadanos.

Entre las entidades que hacen presencia están las comisarías de familia, las inspecciones de Policía, los centros de conciliación, la Fiscalía, los consultorios jurídicos, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Registraduría, etcétera.

En la actualidad, la coordinación y el manejo del Programa Nacional de Casas de Justicia está a cargo de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho, dependencia que, según el artículo 13 numeral 14 del Decreto 2897 de 2011,

tiene como función, entre otras, «apoyar en el diseño, coordinación, divulgación y fomento de la política pública en materia de acceso a la justicia a través del Programa Nacional de Casas de Justicia y del Programa Nacional de Centros de Convivencia Ciudadana, en coordinación con el Ministerio del Interior».

En el marco de las actividades investigativas del presente proyecto se indagó ante la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos sobre el tipo de apoyo y/o acompañamiento brindado por el Ministerio de Justicia y del Derecho a las casas de justicia. En respuesta, esta Dirección nos compartió el documento guía construido por la entidad para el «Acompañamiento Técnico del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana».

En dicho documento se relacionan las actividades que debe adelantar el equipo técnico del Programa para la implementación, operación y sostenibilidad de las casas de justicia. Este proceso se surte mediante estrategias de asesoría, apoyo técnico y operativo, incluido el seguimiento, del cual deriva la suscripción de acuerdos de mejoramiento con los entes territoriales para el fortalecimiento de estos espacios y la calidad de los servicios ofertados⁶⁵.

En todo caso, en términos del conocimiento ciudadano, de acuerdo con la EPC 2022, el 45% de los ciudadanos manifiesta desconocer las casas de justicia; no obstante, estas aparecen mejor posicionadas en comparación con entidades como la Jurisdicción Especial para la Paz, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, las cuales registran desconocimiento de la población superior al 50%.

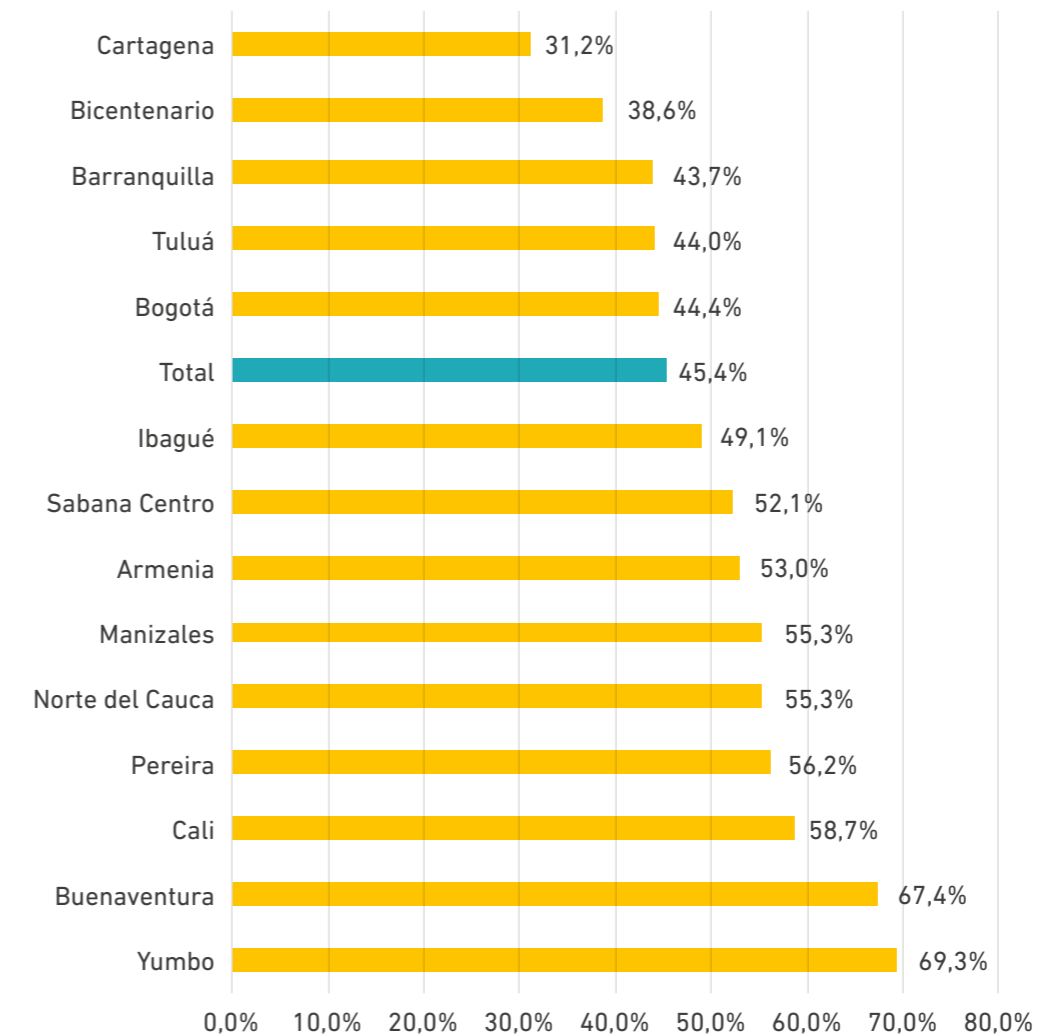
Desde la perspectiva del programa, como se observa a continuación, el menor nivel de desconocimiento sobre las casas de justicia lo registra Cartagena con el 31% de la población, mientras que, en contraste, el

mayor nivel lo registra Yumbo con cerca del 69%. En general, en más de la mitad de los programas evaluados el índice de desconocimiento sobre esta entidad es mayor al 50% de la población.



Gráfica No. 42: Tasa de desconocimiento sobre las casas de justicia por programa Cómo Vamos.

Fuente: EPC 2022.



De otra parte, también se destaca que en la medida en que aumenta la edad de los encuestados desciende el nivel de conocimiento sobre las casas de justicia. Mientras que en el grupo de los 18 a 25 años esta entidad la conoce el 63% de la población, en el de los mayores de 55 años corresponde al 43%. También es importante

resaltar que el nivel de conocimiento de las mujeres sobre esta entidad es del 52% y en los hombres es del 58%.

En general, independientemente del programa, grupo de edad, sexo y/o estrato de los ciudadanos, las casas de justicia registran una imagen predominantemente favo-

65. Estos acuerdos de mejoramiento están antecedidos por el levantamiento de la línea base del diagnóstico a la operación de los modelos de atención, con el fin de verificar el estado actual de las Casas de Justicia y así identificar aquellas susceptibles de suscribirlos. La respuesta del Ministerio no relaciona el número de acompañamientos, ni tampoco los acuerdos suscritos derivados de este proceso.

orable. Como se evidenció, con una favorabilidad del 62% de la población, las casas de justicia son, después de las comisarías de familia y los consultorios jurídicos, de las entidades del sector justicia que gozan de mayor prestigio.

Así mismo, en el marco de la encuesta virtual es posible evidenciar que los ciudadanos consideran que las casas de justicia son de más fácil acceso en comparación con entidades como la Fiscalía o los juzgados. También se sabe que la mayoría de la población con alguna necesidad en justicia

no acude a ninguna entidad; sin embargo, entre quienes sí lo hacen el 6,7% opta por las casas de justicia.

La Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho relaciona que durante el periodo 2020 – 2021, hubo 113 casas de justicia en el país activas con corte a noviembre de 2022. De esta manera, y con base en las proyecciones de la población, se estima una tasa de 0,22 casas de justicia por cada 100.000 habitantes o 2,2 casas de justicia por cada millón habitantes.

Tabla No. 36: Municipios de la Red de Ciudades Cómo Vamos con Casas de Justicia en 2021.

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (Cálculos CEJ).

Municipio	Casas de Justicia	Casas de Justicia por cada 100.000 habitantes
Puerto Tejada	1	2,37
Tocancipá	1	2,10
Cajicá	1	1,03
Santander de Quilichao	1	0,88
Chía	1	0,64
Yopal	1	0,56
Tuluá	1	0,45
Pereira	2	0,42
Armenia	1	0,32
Floridablanca	1	0,32
Buenaventura	1	0,32
Cartagena de Indias	3	0,29
Manizales	1	0,22
Nivel nacional	113	0,22
Medellín	5	0,19
Ibagué	1	0,18
Santa Marta	1	0,18
Bogotá, D. C.	13	0,17
Bucaramanga	1	0,16
Barranquilla	2	0,15
Cali	3	0,13
Cúcuta	1	0,13

En 2020, a pesar de la crisis sanitaria por el COVID-19, de acuerdo con la información remitida por el Ministerio de Justicia y del Derecho sobre el Programa Nacional de Casas de Justicia, se atendieron 309.064 solicitudes a nivel nacional (49% menos en comparación a 2019), mientras que, por su parte, en 2021 se atendieron 452.688⁶⁶.

En ese periodo la entidad más visitada al interior de las casas de justicia a nivel nacional corresponde a la Comisaría de Familia con al menos 30% de las solicitudes, mientras que en segundo lugar se encuentra la Inspección de Policía con un 20%. El 50% restante comprende entidades cuya participación individual en total es menor al 10%.

Tabla No. 37: Solicitudes atendidas en las casas de justicia por entidad, en los municipios de la Red de Ciudades Cómo Vamos con casas de justicia durante el periodo 2020-2021.

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (Cálculos CEJ).

Municipio	Solicitudes por entidad	Municipio	Solicitudes por entidad
Armenia	Comisaría de Familia (40,3%) Inspección de Policía (23,6%) Fiscalía local (11,8%) Otras (24,3%)	Ibagué	Comisaría de Familia (71,4%) Inspección de Policía (10,3%) Asesorías jurídicas (8,6%) Otras (9,7%)
Barranquilla	Registraduría (27,6%) Comisaría de Familia (24,7%) Inspección de Policía (17,9%) Otras (29,8%)	Manizales	Comisaría de Familia (38,7%) Registraduría (26,8%) Otras (34,5%)
Bucaramanga	Registraduría (70,8%) Inspección de Policía (13,6%) Comisaría de Familia (10,6%) Otras (5%)	Pereira	Comisaría de Familia (40,4%) Inspección de Policía (30,0%) Conciliación en derecho (17,2%) Otros (12,4%)
Buenaventura	Conciliación en equidad (40,8%) Comisaría de Familia (33,9%) Inspección de Policía (20,9%) Otras (4,4%)	Puerto Tejada	Personería Municipal (32,8%) Comisaría de Familia (26,8%) Inspección de Policía (22,5%) Otras (17,9%)

66. Durante la revisión de la información se observa que los datos aportados por el Ministerio no incluyen a Bogotá y Medellín.

Municipio	Solicitudes por entidad	Municipio	Solicitudes por entidad
Cajicá	Comisaría de Familia (50,3%) Jueces de paz (18,6%) Inspección de Policía (7,2%) Otras (23,9%)	Santa Marta	Registraduría (24,8%) Comisaría de Familia (21,9%) Conciliación en Equidad (20,0%) Otras (33,3%)
Cali	Comisaría de Familia (33,1%) Conciliación en equidad (18,4%) Asesorías jurídicas (14,6%) Otras (33,9%)	Santander de Quilichao	Inspección de Policía (33,9%) Comisaría de Familia (28,9%) Personería Municipal (14,8%) Otras (22,4%)
Cartagena	Inspección de Policía (40,5%) Comisaría de Familia (31,4%) Asesorías jurídicas (8,9%) Otras (19,2%)	Tocancipá	Registraduría (41%) Comisaría de Familia (20,6%) Personería Municipal (17,7%) Otras (20,6%)
Chía	Comisaría de Familia (45,0%) Inspección de Policía (22,6%) Personería Municipal (7,3%) Otras (25,0%)	Nivel nacional	Comisaría de Familia (29,7%) Inspección de Policía (20,3%) Enlace de víctimas municipal (8,8%) Otras (41,3%)
Cúcuta	Comisaría de Familia (44,9%) Inspección de Policía (34,5%) Conciliación en equidad (7,4%) Otras (13,2%)	Tuluá	Comisaría de Familia (61,6%) Inspección de Policía (19,4%) Jueces de Paz (9,5%) Otras (9,5%)
Floridablanca	Comisaría de Familia (59,1%) Jueces de paz (28,4%) Otras (12,5%)	Yopal	Comisaría de Familia (44,1%) Asesorías de coordinación (22,4%) Inspección de Policía (16,3%) Otras (17,2%)

Aunque las principales entidades del sector justicia confluyen en las casas de justicia del país, la composición de las solicitudes atendidas en estos espacios varía entre municipios. Si bien, por lo general, las comisarías de familia y las inspecciones de Policía son las más frecuentadas, como se pudo observar, existen algunas excepciones.

De otro lado, como observa a continuación, los usuarios de las casas de justicia a nivel nacional son en su mayoría personas de estratos 1, 2 y 3, mientras que, en contraste, los estratos 4, 5 y 6 apenas superan el 2% de las solicitudes atendidas en estos espacios durante el periodo 2020 – 2021.



Tabla No. 38: Solicitudes atendidas en las casas de justicia a nivel nacional por estrato durante el periodo 2020-2021.
Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (Cálculos CEJ).

Estrato	Solicitudes atendidas	Participación
Estrato 0	20.389	2,7%
Estrato 1	309.440	40,6%
Estrato 2	230.889	30,3%
Estrato 3	165.336	21,7%
Estrato 4	14.249	1,9%
Estrato 5	3.441	0,5%
Estrato 6	653	0,1%
No Sabe No responde	17.355	2,3%
Total	761.752	100,0%

La información remitida por el Ministerio de Justicia y del Derecho relaciona que las mujeres representan el 61% y los hombres el 39% de los usuarios de las casas de justicia. En cuanto al género, cabe destacar que, pese a que la mayoría de las solicitudes atendidas corresponden a personas que se autodeterminan heterosexuales, al menos el 0,6% corresponde a personas diversas (LGBTIQ+).

Adicionalmente, si bien entre hombres y mujeres las dos entidades más frecuentadas al interior de las casas de justicia son

las comisarías de familia y las inspecciones de Policía, en proporción, las mujeres acuden en 9 puntos porcentuales más a las primeras, mientras que los hombres lo hacen en 11 puntos porcentuales más respecto de las inspecciones.

Por último, el 75,2% de los usuarios de las casas de justicia cuenta con primaria y/o secundaria. Por su parte, las personas con formación técnica y/o tecnológica representan el 10,2%, con formación universitaria y/o de postgrado el 9,7% y sin educación formal el 2,7%, como se verá:



Tabla No. 39: Nivel educativo de los usuarios de las casas de justicia a nivel nacional con solicitudes atendidas durante el periodo 2020-2021.
Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (Cálculos CEJ).

Nivel educativo	Participación
Secundaria	47,5%
Primaria	27,7%
Universitario	9,4%
Técnico	7,7%
Sin educación formal	2,7%
Tecnológico	2,5%
No Sabe No Responde	2,3%
Postgrado	0,3%
Total	100,0%

Las entidades más visitadas por los usuarios de las casas de justicia no varían de forma significativa entre niveles educativos, sin embargo, cabe destacar que las personas sin educación formal acuden en

mayor proporción al Enlace de Víctimas Municipal; figuras como la conciliación en derecho son mucho más frecuentadas por personas con formación universitaria y/o de posgrado.

3.3.2.

LAS COMISARÍAS DE FAMILIA

Las comisarías de familia fueron creadas a finales de los años 80, puntualmente mediante la expedición del Decreto 2737 de 1989, conocido como el Código del Menor, a partir de allí su conformación y funcionamiento ha sido regulado por diferentes normas, entre las cuales se encuentra la Ley 294 de 1996, la Ley 1098 de 2006 y, más recientemente la Ley 2126 de 2021.

Desde sus inicios, el objetivo principal de estas instituciones ha sido colaborar con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF y las demás autoridades competentes en la protección a los menores en situaciones irregulares y/o de riesgo inminente; igualmente tienen la función de intervenir en los asuntos de tipo familiar que puedan resultar en la vulneración de derechos, sobre todo de carácter fundamental.

Las comisarías de familia se encuentran estrechamente vinculadas al Sistema Nacional de Bienestar Familiar y, a su vez, ligadas sistemáticamente al territorio, municipio o localidad en la cual ejercen sus funciones; de esta forma, su creación, composición y organización son aspectos que, si bien tienen fundamento en un acto de carácter general como la ley, dependen exclusivamente de factores particulares como la densidad poblacional y las necesidades del sector en el cual ofrecen sus servicios.

Hablando propiamente de las leyes que hoy rigen las comisarías de familia, resulta

importante mencionar que estas entidades fueron reguladas de manera reciente mediante la Ley 2126 de 2021⁶⁷; norma que las concibe como instituciones encargadas de brindar atención especializada e interdisciplinaria para prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, que sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar y/o de otras agresiones en el mismo escenario⁶⁸.

Así pues, las comisarías de familia tienen dentro de sus funciones el restablecimiento de derechos, la adopción de medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar, la definición provisional de custodias, cuotas de alimentos y reglamentación de visitas de menores de edad y las conciliaciones en materia de familia.

Además, de acuerdo con la organización del Estado colombiano, la ley establece que son entidades de carácter administrativo e interdisciplinario del orden municipal o distrital, con funciones administrativas y jurisdiccionales⁶⁹.

Como ya se ha dicho, tratándose de las comisarías de familia, y dado que aquellas dependen funcionalmente de los respectivos territorios, el equipo técnico e investigativo asignado al proyecto intentó levantar información objetiva de las mismas mediante la radicación de derechos de petición ante las respectivas alcaldías y

secretarías de gobierno municipal y distrital, según fuere el caso.

Si bien algunas entidades cumplieron con el llamado, no todas lo hicieron de forma homogénea y oportuna; en ese sentido, y dada la baja tasa de respuesta que se tuvo al respecto, al equipo técnico le resultó materialmente imposible hacer un ejercicio comparativo que permitiese plantear observaciones o conclusiones concretas en torno a las capacidades institucionales y a la manera como aquellas entidades vienen cumpliendo con su labor.

Es del caso entonces plantear como primer aspecto, y quizá como primera recomendación general, la necesidad de unificar de una vez por todas y a través de alguna entidad del orden nacional, toda la información que se produce en el contexto del funcionamiento de las comisarías de familia. Sea igualmente la oportunidad para señalar que es necesario convocar a todas las entidades de orden territorial para que se comprometan verdaderamente con el deber que tienen de recopilar y consolidar la información de interés de toda la ciudadanía, pues, además de destinar muy pocos recursos al tema y de no priorizar en sus planes de desarrollo las actividades dirigidas a fortalecerlas, es mínimo lo que hacen por este tipo de entidades.

Dicho lo anterior, pasamos a enunciar algunos puntos relacionados con el funcionamiento de este tipo de entidades administrativas y jurisdiccionales, aclarando que se trata de datos obtenidos a partir del informe denominado "*Comisarías de Familia: verificación del avance en el fortalecimiento de infraestructura, equipo interdisciplinario y salud ocupacional 2021*"⁷⁰, publicado en el año 2021 por la Procuraduría General de la Nación donde se ofrece una visión general y panorámica de las comisarías de familia en el país, a partir del análisis de indicadores objetivos, datos y cifras.

Pues bien, en el mencionado informe la Procuraduría General de la Nación establece que se ha insistido por parte del Ministerio Público en la necesidad de robustecer las comisarías de familia, siendo esta una entidad fundamental en la ruta de acceso a la administración de justicia en el ámbito familiar. Sin embargo, y tal y como se reconoce en el citado reporte, para el año 2021 las comisarías de familia estaban aún lejos de cumplir con las premisas de eficiencia, atención en condiciones de dignidad, y una pronta y cumplida justicia.

Así, y según la verificación del avance que pudo realizar la Procuraduría, en el marco de la segunda vigilancia superior a las comisarías de familia, realizada por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres en el período 2018-2019, para el año 2021 todavía se seguían presentando las siguientes dificultades y circunstancias:

1.

La ausencia de equipos interdisciplinarios completos, situación que limita el análisis de las problemáticas, el apoyo a los procesos pedagógicos y de intervención psicosocial. Este hallazgo no permite una atención integral que beneficie a la comunidad.

2.

La capacidad, calidad e infraestructura de las comisarías de familia siguen siendo inadecuadas para la atención de las problemáticas que demandan las realidades y condiciones propias de la violencia intrafamiliar y la violencia de género. En consecuencia, no se presta el servicio de justicia para la familia de manera eficaz y eficiente, ni se cumple la premisa de respeto a la dignidad de las personas que acuden a estas entidades.

70. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/ComisariasdeFamiliaVerificaciondelavance2021.pdf>

67. Ley que modificó regulaciones anteriores tales como la Ley 294 de 1996, la Ley 1098 de 2006 y la Ley 1257 de 2008.

68. Artículo 2, Ley 2126 de 2021.

69. Artículo 3, Ley 2126 de 2021.



3.

A nivel territorial no se le ha dado la importancia que merece la situación laboral y de salud mental de los comisarios de familia.

4.

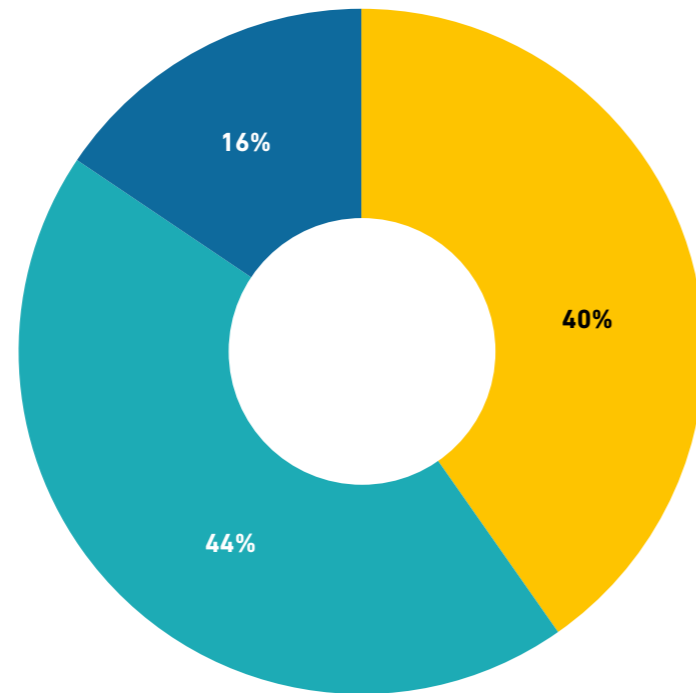
Hablando propiamente de la infraestructura de los lugares donde operan las comi-

sarías de familia, la Procuraduría encontró que solo el 40.3%, es decir, 269 de las comisarías que funcionan en el país registraron que las edificaciones donde operan están en buenas condiciones; el restante 59.7% las calificó como regulares y/o en malas condiciones, lo cual genera un factor de riesgo tanto para quienes trabajan allí como para los usuarios.



Gráfica No. 43: Condiciones de operación edificios comisarías de familia.

Fuente: Procuraduría General de la Nación.



● Buenas ● Regulares ● Malas

Igualmente, en relación con la infraestructura y dotación, es fundamental que las comisarías de familia cuenten con espacios diferenciados para la atención de usuarios, pues esto ayuda a garantizar la seguridad, la privacidad, la confidencialidad y el ejercicio de los derechos y la dignidad humana de aquellas personas afectadas por las diferentes situaciones de violencia.

Con respecto a esto, el informe de la Procuraduría encontró que el 45.7% de las comisarías no cuentan con los espacios para la atención de usuarios y el 21.9% con los respectivos para sus funcionarios, lo cual demuestra la precariedad con la que funcionan estas entidades. Además, se encontró que el 52.7% de las comisarías que dijeron disponer de espacios,

no cuentan con los óptimos para brindar atención en condiciones de privacidad y el 51.6% no tiene accesibilidad para personas con discapacidades.

En el informe final de la segunda vigilancia superior a las comisarías de familia publicado en 2019, se destacó la mínima existencia de equipos interdisciplinarios completos, pues en esa oportunidad 6 de las 727 comisarías respondieron que sí contaban con un equipo interdisciplinario completo, es decir, solo el 0.6% cumplía con este requisito. En contraste, a finales de 2021 la

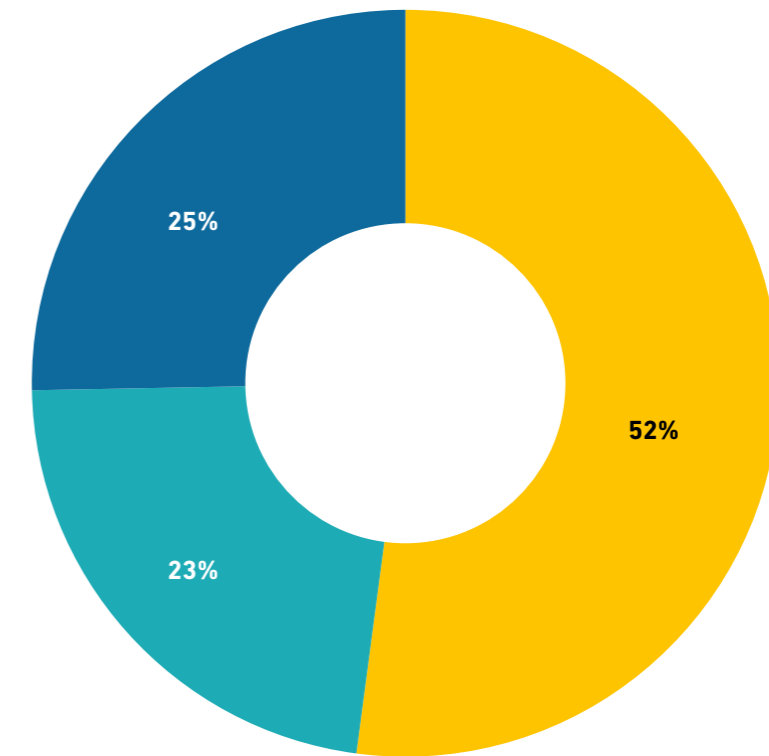
Procuraduría encontró que más de la mitad de las comisarías que contestaron tenían un equipo interdisciplinario completo de manera permanente, mientras el 22.6% indicó que cuenta con el equipo interdisciplinario ocasionalmente, lo cual podría parecer una cifra baja, pero es un avance en comparación con 2019, que refleja un fortalecimiento de estas entidades.

En la siguiente gráfica se pueden observar los hallazgos de la Procuraduría en relación con el equipo interdisciplinario completo descrito en el párrafo anterior:



Gráfica No. 44: ¿Cuenta la comisaría de familia con equipo interdisciplinario completo?

Fuente: Procuraduría General de la Nación.



● Permanente ● Ocasionalmente
● No hay equipo interdisciplinario completo



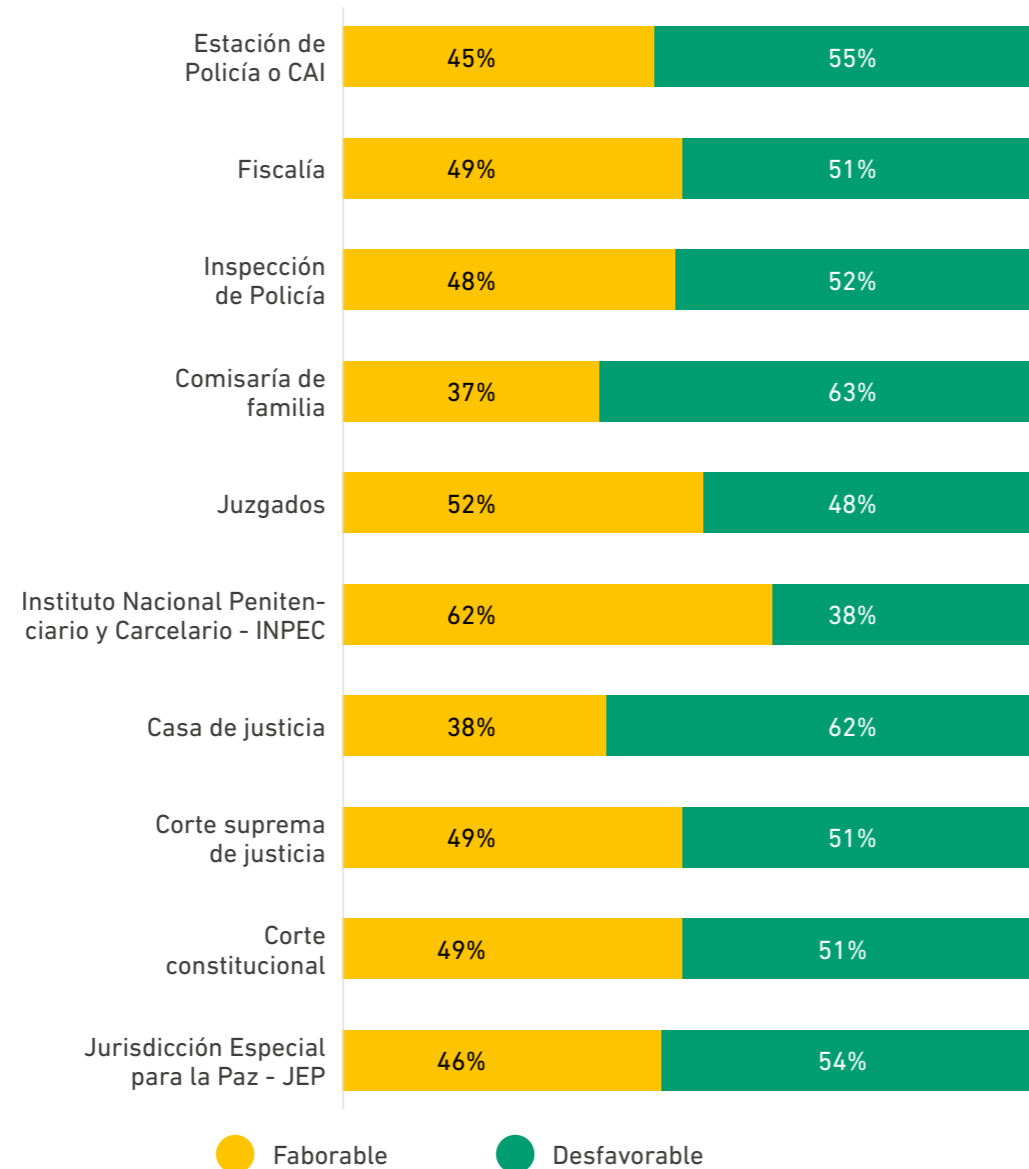
Ahora bien, como se recordará, parte del ejercicio investigativo adelantado por el equipo técnico del proyecto, supuso la realización de la encuesta de percepción ciudadana, en la cual se incluyeron varias preguntas atinentes a la noción o concepto que tenía la población encuestada, en relación con las diferentes entidades que conforman el sistema de justicia a nivel local y nacional. Por cuenta de dicha encuesta fue posible levantar información de tipo

subjetivo, que a la postre nos permite arribar a algunas conclusiones frente al conocimiento y la valoración que le asigna esa población a tales entidades.

En lo que respecta precisamente a las comisarías de familia, la siguiente tabla muestra la imagen de favorabilidad que tienen dentro del abanico de opciones que la ciudadanía tuvo para considerar:



Tabla No. 40: Favorabilidad de las entidades que comprenden el sistema de justicia.
 Fuente: EPC 2022.



Como puede observarse, las comisarías de familia tienen una imagen favorable del 63% entre los ciudadanos que fueron encuestados, es decir, es la entidad con mayor imagen de favorabilidad, seguida por las casas de justicia con el 62%.

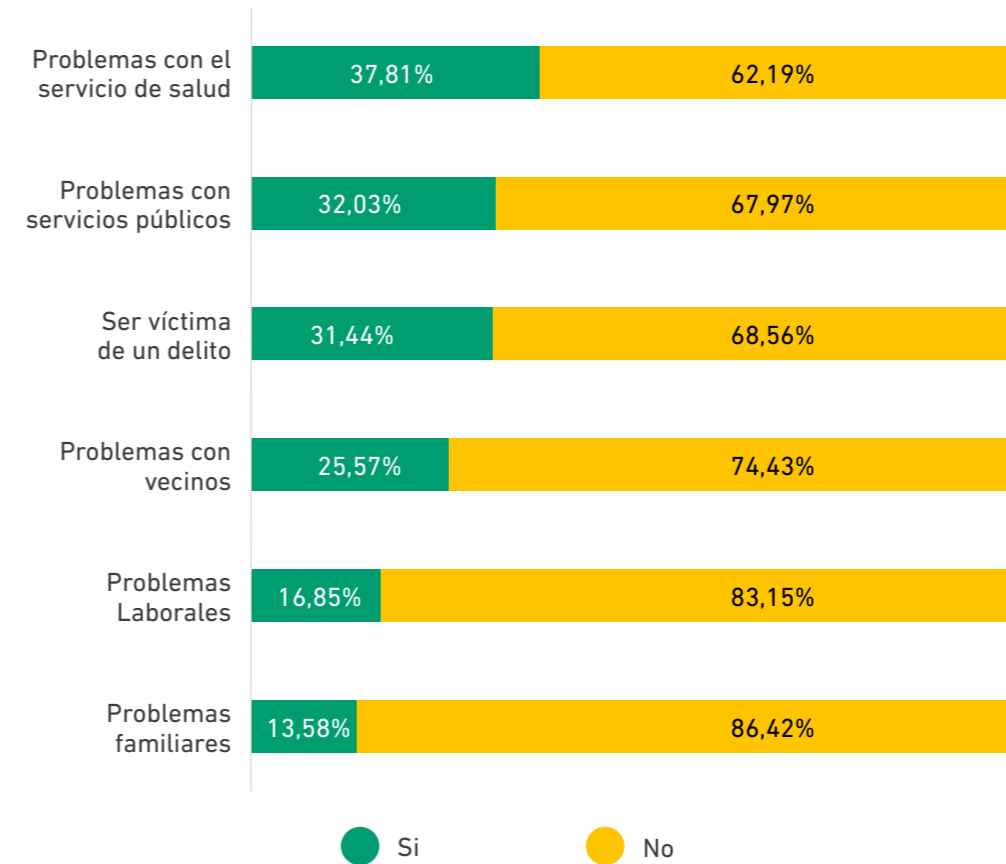
Al analizar estos datos desagregados por género se encontró que, en cuanto al índice de favorabilidad, en promedio se mueve entre el 52,3% respecto de los hombres y el 52,9% de las mujeres. En cuanto al tipo de entidad de su preferencia, es decir la que obtuvo mejor calificación, en ambos casos escogieron las casas de justicia y las comisarías de familia. No obstante, las mujeres calificaron de mejor manera las casas de justicia (64/60), mientras que los hombres hicieron lo propio con las comisarías de familia (64/62).

Ahora bien, la percepción positiva de estas entidades pareciera no estar asociada necesariamente con el nivel de utilización de las mismas, toda vez que, según nos lo pudo compartir la población a través de la encuesta virtual, no son los asuntos o conflictos de familia los que más estén motivando la demanda del servicio de justicia.

En efecto, en la encuesta virtual se incorporó una serie de preguntas dirigidas a explorar cómo se moviliza la gente ante el conflicto o la diferencia; en ese sentido se pudo evidenciar que solo el 26,33% de la población encuestada consideró acudir al sistema frente a una situación en particular y, en punto de los asuntos concretos que motivarían esa decisión, apenas el 13,6% señaló que lo hizo en virtud de problemas de índole familiar.



Gráfica No. 45: ¿Consideraste acudir a la justicia?
 Fuente: EPC virtual 2022.



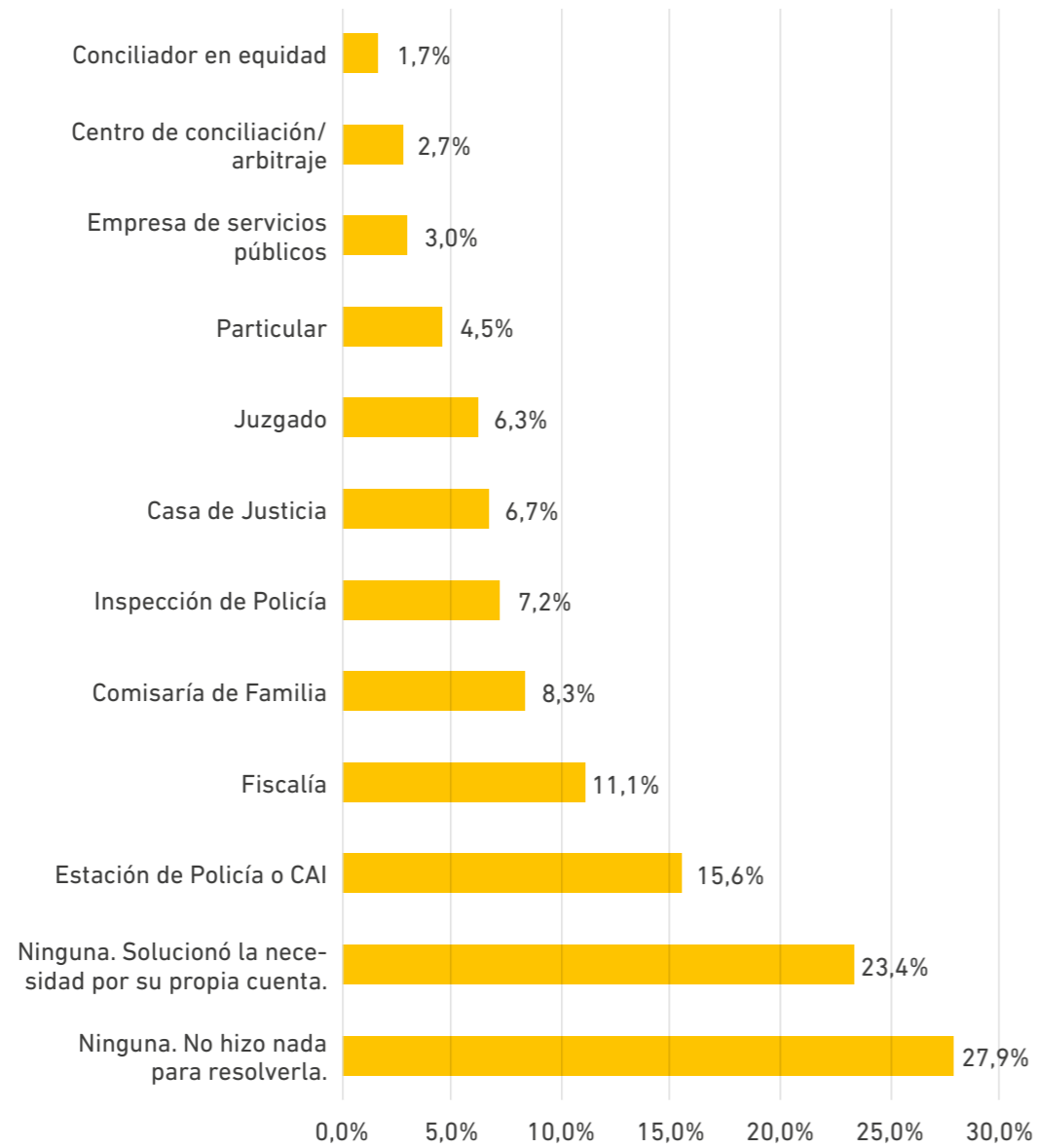
De ese porcentaje que en definitiva acudió al sistema de justicia para resolver un conflicto de índole familiar solo el 8,3% buscó la comisaría de familia, siendo esta la tercera entidad que más frecuentan los colombianos para solucionar sus necesidades en justicia.

La siguiente gráfica muestra precisamente los resultados que se obtuvieron con esta pregunta:



Gráfica No. 46: ¿A cuál de las siguientes entidades acudió para resolver su necesidad en justicia?

Fuente: EPC 2022.



Finalmente, al preguntar a la ciudadanía si había logrado resolver el problema se obtuvieron los siguientes resultados:

Como se observa en la gráfica anterior, para los problemas familiares la ciudadanía percibe que no logra solucionarlos ni

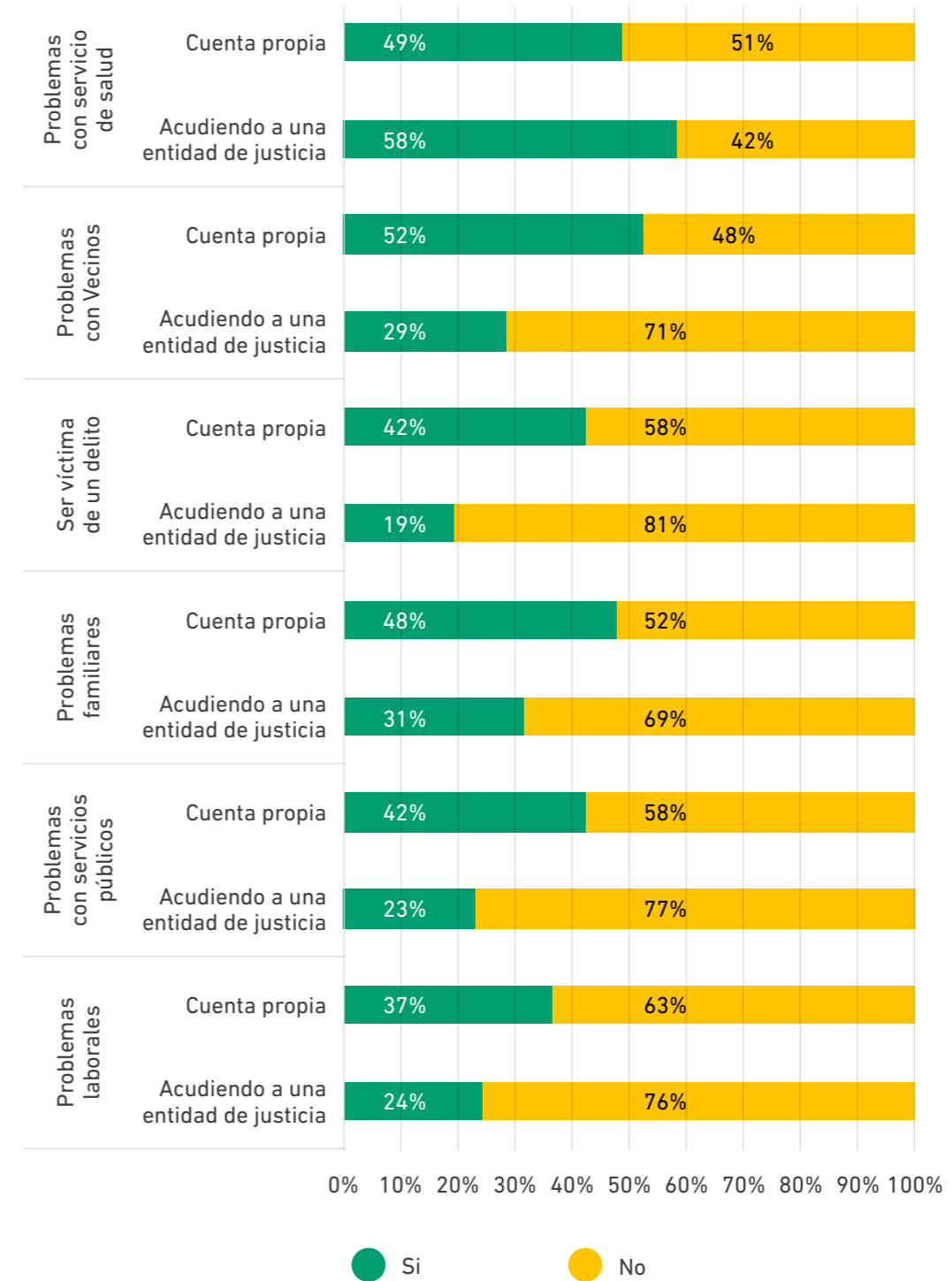
por cuenta propia (52%), ni acudiendo a una entidad (69%). Adicionalmente, resulta inquietante que el porcentaje de ciudadanos que considera que no da solución a su

problema familiar acudiendo a una entidad es mayor al de aquellos que dicen no poderlo solucionar por cuenta propia.



Gráfica No. 47: ¿Lograste resolver el problema?

Fuente: EPC virtual 2022.



0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

● Si

● No



04

PERCEPCIÓN CIUDADANA



Vista toda la información relacionada con la oferta y demanda de servicios de justicia en nuestro país durante los años 2020 y 2021, pasamos a exponer, desarrollar y analizar los resultados y hallazgos producto del ejercicio de indagación que se realizó dentro de este proyecto investigativo, a través del cual se pretendió identificar, entre otras, el grado de conocimiento de la ciudadanía de las entidades que forman parte del sistema de justicia, la imagen que tienen sobre ellas, la manera como se movilizan frente al conflicto, entre otros aspectos.

En ese contexto, bien vale la pena recordar que la información subjetiva que a continuación será expuesta corresponde a la obtenida en el marco de la Encuesta de Percepción Ciudadana EPC que se practicó en 14 programas de la Red de Ciudades Cómo Vamos, así como aquella que se obtuvo como fruto de la encuesta

virtual que se llevó a cabo en 45 municipios de Colombia.

En ese orden de ideas y en punto de las precisiones conceptuales y metodológicas que corresponde hacer en este momento, es del caso señalar que la información, datos y demás resultados obtenidos a través de estas encuestas, en especial los derivados de las practicadas en el marco de los programas de la Red de Ciudades Cómo Vamos, reflejan claramente las tendencias y la percepción que se tiene en nuestro país en torno a los aspectos indagados.

En igual sentido cabe recordar que la metodología del ejercicio investigativo aludido se erigió a partir de la formulación de indicadores subjetivos que permitieran conocer la opinión o percepción de la ciudadanía respecto de las siguientes categorías: acceso, calidad, conocimiento, respuesta del sistema ante hechos de corrupción, sistema de valores y sistema penal.

4.1. CONOCIMIENTO DEL SISTEMA Y SUS ENTIDADES

Sin lugar a dudas, el *conocimiento*, entendido como la capacidad o facultad que tiene el ser humano de identificar o comprender, por medio de la razón, la naturaleza, componentes, esencia o relaciones de las cosas, constituye un factor determinante de otras variables y circunstancias a las que se puede ver enfrentado ese mismo individuo. Por cuenta de ello, en este ejercicio investigativo quisimos explorar el nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre la existencia del sistema de justicia y sus distintas entidades, a fin de diagnosticar y/o medir correlativamente la capacidad real del ciudadano de acudir a aquel para resolver sus conflictos o necesidades en justicia (acceso) y el concepto u opinión que le merece a este mismo ciudadano su funcionamiento (calidad). En ese sentido, la hipótesis de indagación planteada en este segmento del ejercicio investigativo parte del supuesto de que solo a partir del conocimiento el ciudadano puede acceder al sistema de justicia y, una vez en él, formarse una idea u opinión particular de su funcionamiento.

Pues bien, de cara a esta primera variable y categoría, el ejercicio de indagación permitió evidenciar que la gran mayoría de la población encuestada identifica claramente las distintas entidades que conforman el sistema de justicia; de hecho, el nivel de conocimiento de esa población que, por efectos del tipo de encuesta practicada representa una tendencia en el país, resultó equivalente al 61% y fueron las estaciones de Policía (CAI) y la Fiscalía General de la Nación, las entidades del sistema que obtuvieron el mayor resultado por parte de la ciudadanía. A contrario *sensu*, las entidades con menor re-

conocimiento a nivel ciudadano fueron, en su orden, la Jurisdicción Especial para la Paz JEP y la Corte Constitucional.

Es del caso señalar que en el sector rural fue donde se presentó un mayor desconocimiento de las distintas entidades que conforman el sistema; así, alrededor de 3 de cada 10 ciudadanos manifestó no saber de una o más de las entidades que conforman ese sistema de justicia (29,5%), y fueron las inspecciones de Policía las entidades que más fácil se identificaron o reconocieron en este ámbito. En este sector nuevamente quedó en evidencia el bajo conocimiento que se tiene de la Justicia Especial para la Paz (19%) y de la Corte Suprema de Justicia (18%).

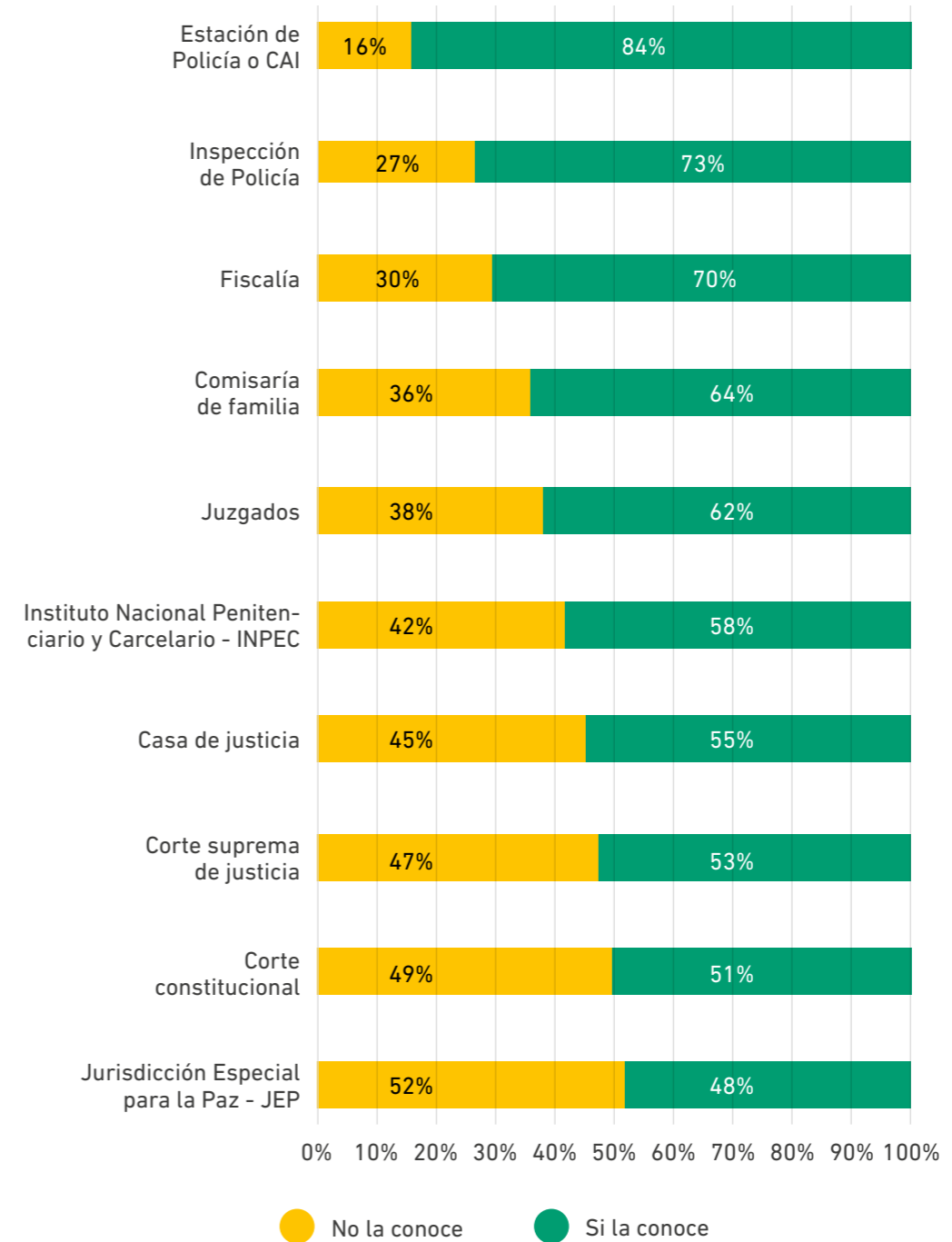
Todo lo anterior nos lleva a concluir preliminarmente que todavía sigue haciendo mucha falta aproximar la justicia al ciudadano en las regiones, especialmente en aquellos sectores ubicados en la periferia de las grandes ciudades; claro es que dichos sectores no suelen demandar servicios de justicia de las altas cortes, pero, en todo caso, la mayor cercanía que se pueda generar frente al sistema generará, sin duda, una mayor pertenencia y capacidad de crítica.

En la siguiente gráfica se muestran los resultados correspondientes a los índices de conocimiento de la ciudadanía, respecto de cada una de las entidades que conforman el sistema de justicia aludido. Cabe indicar que los resultados se obtuvieron a partir de la pregunta JCV1, formulada en el marco de la Encuesta de Percepción Ciudadana EPC realizada por los programas de la Red de Ciudades Cómo Vamos.



Gráfica No. 48: Conocimiento de entidades que hacen parte del sistema de justicia.

Fuente: EPC 2022, JCV1. ¿Qué imagen tiene usted de las siguientes entidades que hacen parte del sistema de justicia? Diga si usted tiene, de cada una de ellas, una imagen favorable (1), desfavorable (2) o si no la conoce (3).



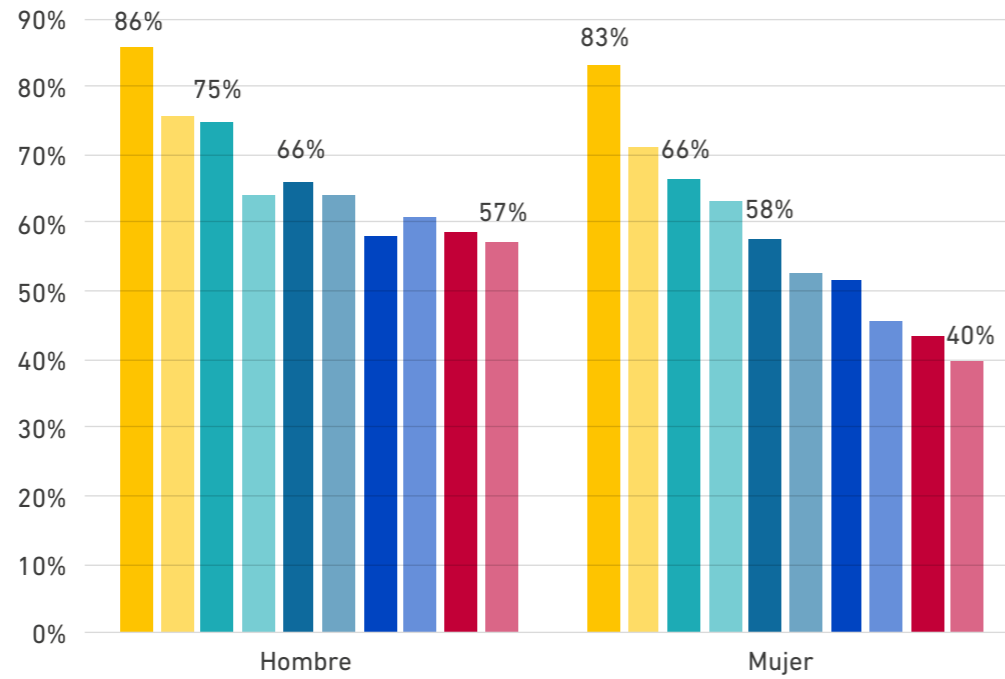
En relación con este mismo indicador de conocimiento y en el punto referente al género, se evidenció, con una diferencia mínima, que los hombres tienen un mayor conocimiento de las entidades que el que

tienen las mujeres. A su vez, el índice más bajo de conocimiento del sistema y sus entidades lo tienen las mujeres (JEP 40%), y el más alto lo tienen los hombres (Estación de Policía 86%).



Gráfica No. 49: Conocimiento de entidades que hacen parte del sistema de justicia (desagregación por sexo).

Fuente: EPC 2022, JCV1. ¿Qué imagen tiene usted de las siguientes entidades que hacen parte del sistema de justicia? Diga si usted tiene, de cada una de ellas, una imagen favorable (1), desfavorable (2) o si no la conoce (3).



Finalmente, y en lo que atañe al comportamiento a nivel regional, se evidenció que en la ciudad de Bogotá y en general en las ciudades capitales, la población tiene un mayor conocimiento de las entidades del sistema de justicia que el que se tiene en las ciudades o municipios más pequeños. Buenaventura muestra un índice de conocimiento bastante bajo respecto de entidades del orden nacional como la Corte Constitucional (21%) y la Corte Suprema de Justicia (23%).

Ahora bien, vistos los datos que reflejan el conocimiento que tiene la ciudadanía en relación con la existencia del sistema de justicia y sus distintas entidades, pasamos a enunciar los hallazgos relativos a la imagen, concepto o representación que esa misma ciudadanía tiene sobre tales entidades. Es importante mencionar que los resultados que serán expuestos, se obtuvieron de la misma pregunta que permitió conocer el grado de conocimiento de la ciudadanía en torno de las enti-

dades del sistema, esto es, la pregunta incorporada en la Encuesta de Percepción Ciudadana EPC JCV 1.

Se tiene pues que, en promedio, al menos el 52,5% de la población encuestada tiene una imagen favorable de las entidades que conforman el sistema de justicia y son las comisarías de familia y las casas de justicia, en su orden, las que reportan un mayor índice de favorabilidad; así, en el caso de las comisarías de familia su

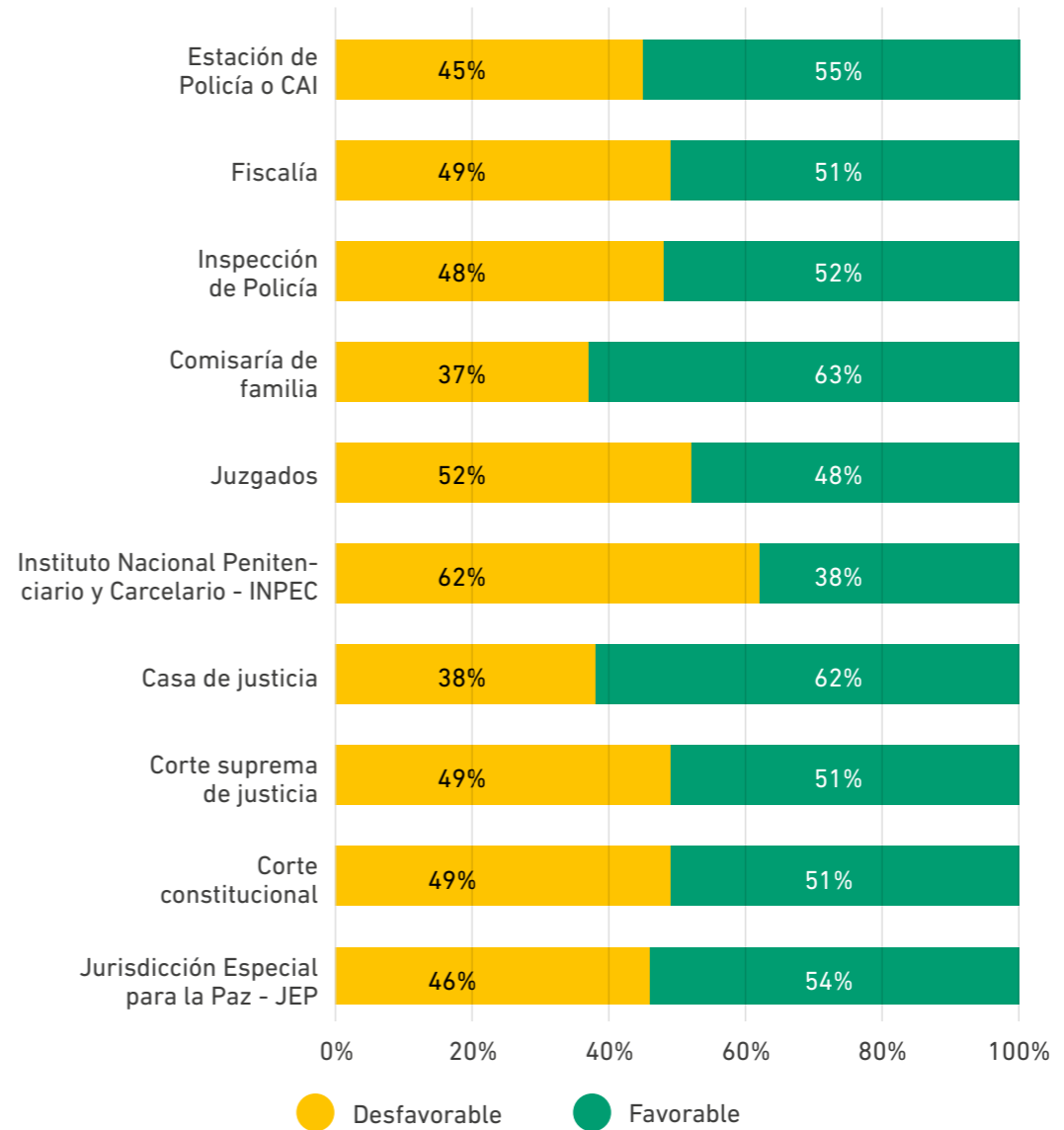
índice de favorabilidad es del 63%, mientras que el de las casas de justicia es del 62%. Por su parte, las entidades que no tuvieron una buena calificación por parte de la ciudadanía fueron el INPEC (62% de desfavorabilidad) y los juzgados (52% de desfavorabilidad).

A continuación, presentamos la gráfica en la que queda recogida toda la información relativa a la percepción e imagen que tiene la ciudadanía frente a estas entidades:



Gráfica No. 50: Imagen de la ciudadanía con respecto a las entidades del sistema de justicia.

Fuente: EPC 2022.





Varias cosas llaman la atención de estos primeros resultados:

La primera, es que el concepto o imagen que puede tener el ciudadano respecto de las entidades del sistema de justicia no pareciera devenir necesariamente de un contacto directo o experiencia particular, sino de las referencias, experiencias o, en general, de la información proveniente de otros.

En ese sentido procede indicar que, en términos de demanda y acceso a la justicia, este mismo ejercicio de indagación nos permitió evidenciar que solo el 26,33% de la población encuestada consideró acudir al sistema de justicia frente a una problemática en particular y, paradójicamente, los asuntos de familia fueron los que menos propiciaron la posibilidad de solicitar la intervención del sistema durante los años 2020 y 2021, ya que apenas 14 de cada 100 personas encuestadas manifestaron que habían acudido al sistema para resolver un determinado conflicto en esa materia.

Se sigue de lo anterior que no habiendo sido los asuntos de familia los más demandantes del servicio de justicia en ese período, según lo expuso esa misma población encuestada, resulta complejo explicar las razones por las cuales las personas, al momento de evaluar cada entidad, tuvo un concepto más favorable de las comisarías de familia y las casas de justicia que, por ejemplo, el concedido al INPEC y a los juzgados.

En línea con lo expuesto es claro que, no siendo frecuente o común la interacción de la ciudadanía con entidades como el INPEC y los juzgados, la preconcepción poco favorable de ellas pudiera terminar siendo resultado o consecuencia de las noticias e información, nada positiva por demás, que permanentemente reciben a través de los medios de comunicación.

En segundo lugar, sigue siendo bastante llamativo que casi la mitad de la población (47,5% en promedio) tenga un concepto poco favorable de las entidades del sistema de justicia y que sean las entidades de la rama judicial las que contribuyan, en mayor proporción, con ese resultado. Podríamos anticipar nuevamente que ese concepto poco favorable de la población está dado en función de situaciones concretas que a diario dejan ver mal parada la justicia y a quienes tienen el deber de impartirla.

En cualquiera de los casos, es claro que la ciudadanía requiere mayor confianza en sus entidades de justicia, muy a pesar de que aquella se gana a partir de buenos resultados y buenas experiencias que pueda llegar a tener cada ciudadano, de tal manera que todo lo que se pueda hacer desde las entidades para mejorar su propia imagen resulta, además de conveniente, necesario.

Para finalizar esta parte del ejercicio, en relación con la percepción de la población según el género, tanto hombres como mujeres tienen percepciones muy similares respecto de la imagen de las entidades del sistema. En efecto, en cuanto al índice de favorabilidad, en promedio, se mueven entre el 52,3% los hombres y el 52,9% las mujeres. En cuanto al tipo de entidad de su preferencia o mejor calificada, en ambos casos escogieron las casas de justicia y las comisarías de familia. No obstante, las mujeres calificaron de mejor manera las casas de justicia (64/60), mientras que los hombres hicieron lo propio con las comisarías de familia (64/62). Finalmente, tanto hombres como mujeres coincidieron en calificar negativamente al INPEC (hombres 36, mujeres 41) siendo la entidad peor evaluada por ambos géneros.

En cuanto se refiere al sector rural, se tiene que calificó positivamente el sistema de justicia y sus entidades; en efecto, en

promedio, al menos el 56,8% de esa población considera que tienen una imagen favorable. Las entidades mejor calificadas

por el sector rural fueron, en su orden, las estaciones de Policía, las casas de justicia (63%) y las comisarías de familia (61%).

4.2. CONOCIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN Y LOS MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS (MASC)

Dentro de la categoría de conocimiento no basta medir el nivel de identificación que pueda tener la población frente a las entidades que forman parte del sistema de justicia, sino que también resulta necesario conocer la capacidad para identificar los mecanismos y herramientas que tiene a su disposición para proteger sus derechos; de igual forma, es necesario verificar si el ciudadano comprende que, además del sistema de justicia tradicional, cuenta con otros mecanismos a través de los cuales puede obtener la satisfacción de los derechos que están siendo amenazados o conculcados.

En el contexto mencionado, en el marco de la encuesta virtual, fueron realizadas dos preguntas que estaban dirigidas a conocer ese grado de conocimiento de mecanismos de protección como la acción de tutela, el derecho de petición, entre otros y de los denominados métodos alternativos de solución de controversias como la conciliación, el arbitraje y la amigable composición.

A continuación exponemos los resultados y hallazgos del citado ejercicio de indagación:

● En un porcentaje bastante significativo, que supera el 70%, la población encues-

tada identifica la acción de tutela y el derecho de petición como herramientas de protección de sus derechos; tan solo el 9% no lo considera igual. Mecanismos más especializados como la acción popular, el habeas corpus y la acción de cumplimiento, muestran índices de desconocimiento más altos, que incluso llegan a ser casi del 80% como en el caso de la acción de cumplimiento.

Este hallazgo puede tener explicación en las siguientes circunstancias: la acción de tutela claramente es una herramienta establecida para proteger derechos fundamentales que se encuentran bajo amenaza y que, por ende, tocan más con la esfera del individuo y lo afectan de forma directa; por el contrario, la acción de cumplimiento o la acción popular, para citar solo dos ejemplos, están más relacionadas con derechos de naturaleza colectiva que, en cierta medida, exigen de conocimientos más especializados corrientemente asociados con el quehacer de los profesionales del derecho.

● En relación con los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos MASC, la población identifica más



fácilmente la conciliación (60%) y la mediación (29,12%), mientras que la amigable composición (5,78%), la justicia comunitaria (6,94%) y el arbitraje (16,74%) parecieran todavía lejanos a su conocimiento.

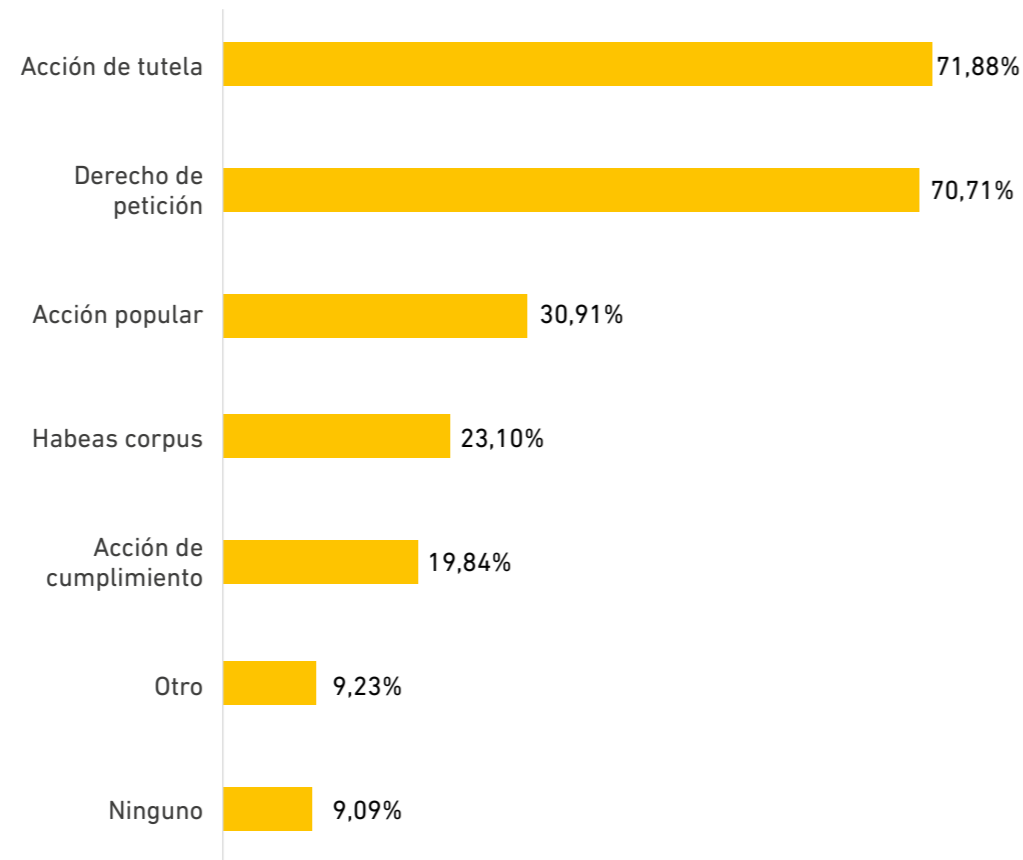
Estos últimos resultados dejan ver que la conciliación sigue siendo el método alternativo de solución de conflictos más "popular" y cercano a la ciudadanía, circunstancia esta que pudiera atribuirse a dos circunstancias concretas, a saber: la conciliación es, por excelencia, una herramienta de fácil acceso en términos económicos y no requiere necesariamente de conocimientos especializados o de la intervención de profesionales del derecho; por el contrario, el arbitraje y la amigable

composición se han caracterizado por ser herramientas que suelen ser utilizadas en el marco de conflictos o diferencias que comportan alguna complejidad de orden jurídico y técnico, situación que deviene en la necesidad de contratar abogados que, además de conocer de la praxis, requieren conocimientos en la materia objeto de la controversia. Finalmente, las iniciativas tanto legislativas como institucionales, que han propiciado la realización de jornadas de arbitraje en equidad siguen siendo insuficientes para lograr que el mecanismo penetre mejor en la sociedad.

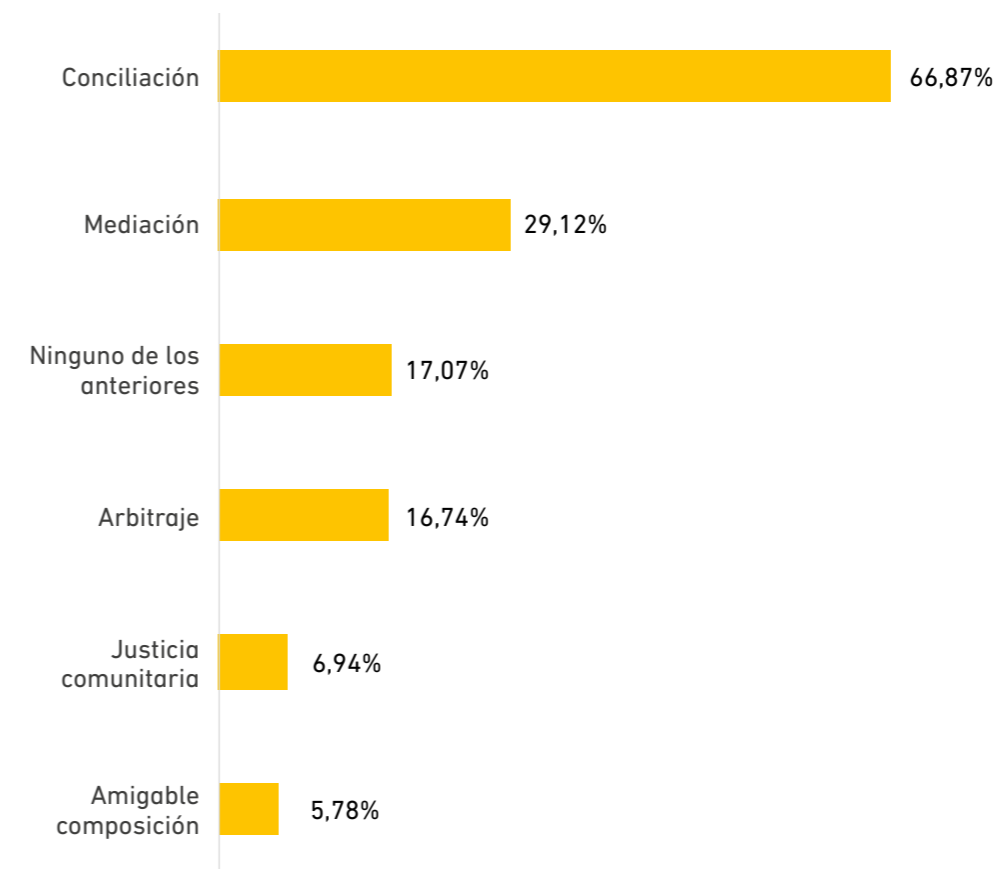
En las siguientes gráficas se aprecia el detalle de los resultados de la encuesta en lo relativo al conocimiento de estas herramientas y mecanismos.



Gráfica No. 51: ¿Cuál de los siguientes mecanismos de protección de derechos conoces?
 Fuente: EPC 2022.



Gráfica No. 52: ¿Cuál de los siguientes mecanismos alternativos de solución de conflictos conoces?
 Fuente: EPC 2022.



4.3. SISTEMA DE VALORES

Con el propósito de diagnosticar la percepción ciudadana respecto del funcionamiento del sistema de justicia como un todo, resulta de gran importancia dimensionar también el valor que le atribuye esa misma ciudadanía a ciertos comportamientos o conductas que pueden presentarse regularmente en la sociedad y que terminan desplazando, anulando o eclipsando de cierta forma al Estado y a la justicia en sí misma considerada.

En ese orden de ideas, el ejercicio investigativo adelantado en el contexto del pro-

yecto Justicia Cómo Vamos contempló la incorporación de algunas preguntas que buscaron descifrar si la sociedad colombiana está de acuerdo con la posibilidad de utilizar la defensa propia como mecanismo para amparar o proteger un derecho amenazado o si concibe la posibilidad de implementar otros mecanismos de reparación de los daños generados por cuenta de la comisión de un delito, diferentes a la típica sanción punitiva de privación de la libertad.

A continuación presentamos los hallazgos que dejó el ejercicio señalado y las observaciones que nos merecen, así:

● La mayoría de la población encuestada, que representa el 53%, estaría de acuerdo en utilizar la defensa propia como mecanismo ante la agresión o amenaza, por robo o atraco, de un delincuente. Este resultado, en sintonía con aquel otro que permitió ver que gran parte de la población encuestada prefirió no acudir al sistema de justicia para resolver sus necesidades de justicia (83,67%), nos revela de cierta forma que una gran parte de la sociedad se encuentra inconforme con la manera como se resuelven ciertas situaciones en el ámbito del sistema de justicia y prefiere proveerse directa e inmediatamente la solución del problema concreto.

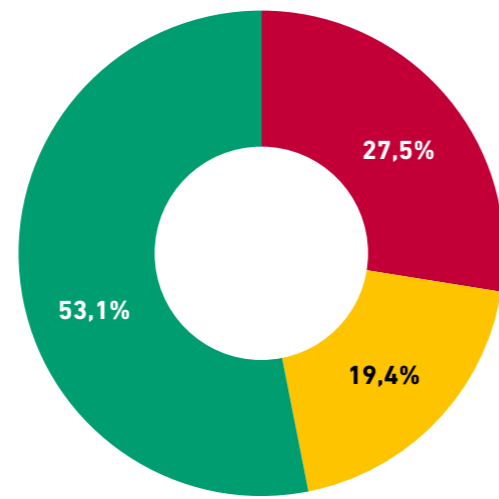
Es del caso señalar que la tendencia a preferir la defensa propia, por encima del accionar de la justicia, se incrementó frente al período

evaluado en la primera versión de este proyecto (JCV 1.0); en efecto, en la encuesta del ejercicio anterior, que recogió la percepción de la ciudadanía durante los años 2018 y 2019, el porcentaje de la población que aprobó utilizar la defensa propia como mecanismo de respuesta ante la agresión era del 37%.

Se insiste, pues, en que la sociedad colombiana sigue perdiendo algo de interés en que las autoridades se ocupen de atender problemáticas como la contemplada en el supuesto de la pregunta, a lo que habría que agregar que ese déficit de interés y confianza puede estar originado en que los resultados de la gestión del sistema no siempre están alineados con lo que espera la ciudadanía, que no es otra cosa que la detención del responsable, su juzgamiento ante la autoridad competente y la privación de la libertad, en caso de determinarse su responsabilidad.

En la gráfica que se ilustra a continuación se detalla la percepción y opinión de la población encuestada al respecto.

● **Gráfica No. 53:** ¿Estaría de acuerdo en que los miembros de una comunidad, ya sea de forma individual o colectiva, puedan defenderse por su propia cuenta ante la agresión o amenaza (por robo o atraco) de un delincuente?
 Fuente: EPC 2022.



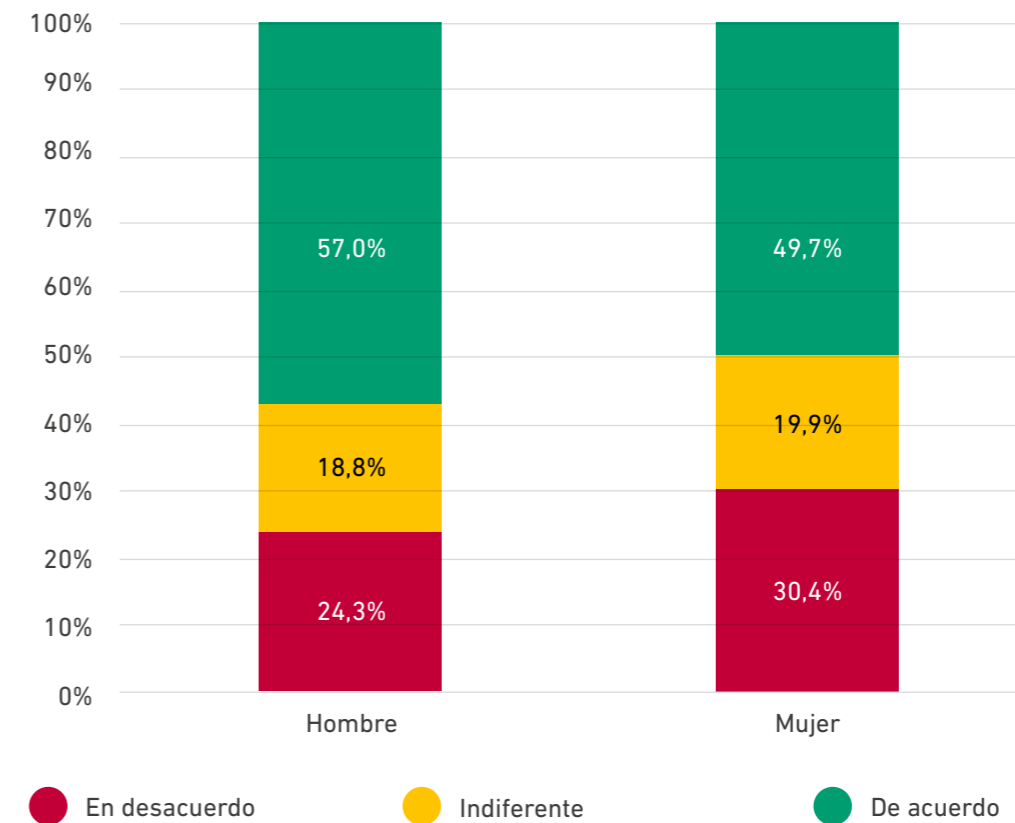
● En desacuerdo ● Indiferente ● De acuerdo

● Desde el punto de vista de género, los hombres parecieran más resueltos a utilizar la defensa propia que las mujeres. En efecto, el 57% de los hombres respondieron afirmativamente a la hipótesis planteada, mientras que el porcentaje de mujeres de acuerdo con la misma fue del 50%. En el sector rural la decisión estuvo completamente

dividida, ya que 5 de cada 10 encuestados respondieron afirmativamente.

● Finalmente, las ciudades (programas) que dejan ver una mayor tendencia a utilizar la defensa propia como mecanismo de resolución de conflictos son, en su orden, Pereira (59%), Tuluá (58%) y Bogotá (54%).

● **Gráfica No. 54:** ¿Estaría de acuerdo en que los miembros de una comunidad, ya sea de forma individual o colectiva, puedan defenderse por su propia cuenta ante la agresión o amenaza (por robo o atraco) de un delincuente? Desagregación por género.
 Fuente: EPC 2022.



Ahora bien, a pesar de que la población encuestada en su gran mayoría considera que la defensa propia puede ser una opción válida ante una situación como el atraco, no necesariamente ha de significar que ese mismo grupo considere viable utilizar la violencia como un mecanismo de respuesta y de defensa ante hechos de esa naturaleza.

En ese orden de ideas, el hallazgo al que se hizo referencia debe sopesarse de la mano de aquel otro, según el cual, un 54% de la población encuestada desapueba la violencia y justicia por mano propia como mecanismo para solucionar la eventual falta de acción institucional frente a la comisión de un delito⁷¹.

71. Es del caso recordar aquí que éste último resultado se dio a partir de la siguiente pregunta, incorporada en la Encuesta Virtual: ¿Si una persona atraca a alguien y las autoridades no lo castiga, la comunidad podría / debería darle una golpiza al responsable?

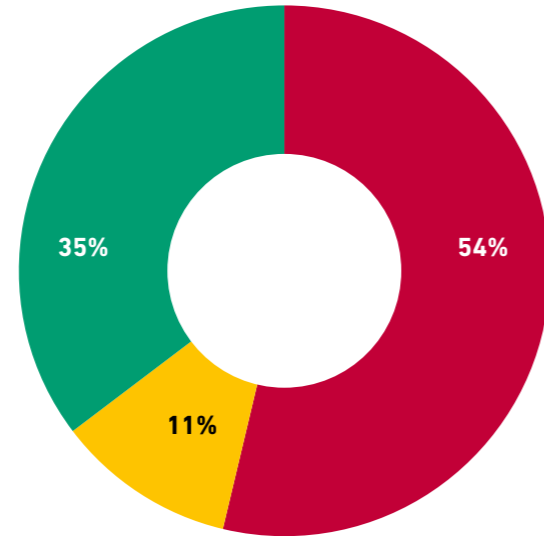
Fíjese entonces que, en el caso hipotético mencionado, se parte de una falta de acción del aparato estatal para controlar una determinada situación delictiva y del

supuesto concreto de utilizar la violencia física como respuesta y mecanismo para contener la falta de acción institucional.



Gráfica No. 55: ¿Si una persona atraca a alguien y las autoridades no lo castigan, la comunidad podría/debería darle una golpiza al responsable?

Fuente: EPC virtual 2022.



● En desacuerdo ● Indiferente ● De acuerdo

Es de anotar que la población más joven, en el rango de 18 a 25 años, siente una mayor atracción a la idea de “ajusticiar” al delincuente (45,35% a favor contra 37,21%), respecto de la de mayor edad (36,49% a favor contra 58,78%). En igual sentido, los niveles socioeconómicos más altos tienen una mayor tendencia a desaprobado la utilización del concepto de justicia propia y violencia como medio para resolver situaciones como la descrita.

Para finalizar este segmento del análisis que, como se recordará, tiene por objeto explorar el concepto y percepción ciudadana con ocasión del sistema de valores, bien vale la pena ahondar en dos preguntas que fueron formuladas en el marco de la encuesta virtual, la primera de las cuales indagó en la noción de justicia del ciudadano y su concepto en la manera de reparar los daños causados por el delito y la que permitió conocer la opinión sobre las razones que principalmente justifican o explican que los responsables de un delito no sean castigados en todas las ocasiones.

Así, en lo que se refiere al primer interrogante planteado, se tiene que el 36% de la población encuestada, que representó el mayor porcentaje de la muestra, considera que la cárcel sigue siendo la mejor opción de castigo o respuesta frente a la comisión de un delito como el de estafa; por su parte, la combinación de regresar el dinero e indemnizar a la víctima ocupa el segundo

lugar de preferencia, no así la combinación de devolver el dinero y pedir perdón, que solo contó con un 9% de aprobación. Es del caso indicar que la tendencia aludida se mantiene en las desagregaciones, como también que en los niveles socioeconómicos más altos (5 y 6), la opción de enviar al delincuente a la cárcel supere el 43%.

Lo anterior pareciera reflejar que una parte importante de nuestro país todavía se resiste a la idea de implementar otros modelos de sanción diferentes a los típicos de naturaleza punitiva, reticencia que de cierta manera pudiera tener explicación, entre otras, en las siguientes circunstancias: (a) la sociedad todavía no tiene conciencia de las dificultades que afronta nuestro sistema carcelario para atender la alta demanda que existe con respecto al particular⁷²; por cuenta de esa falta de conciencia y conocimiento, considera que

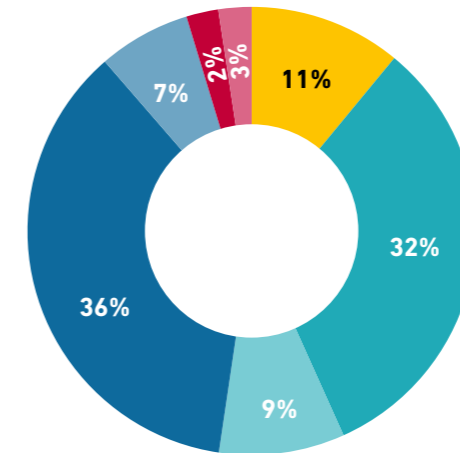
las cárceles deben ser el destino final de aquellos que cometen delitos, indistintamente de si están o no habilitados para recibirlos; (b) la ciudadanía pareciera no tener claras las ventajas que puede tener la implementación de medidas distintas a la sanción punitiva y el Estado tampoco se ha encargado de hacerlas ver a través de la creación de nuevas políticas que permitan su realización; por el contrario, el hecho de que en múltiples ocasiones la respuesta del sistema frente al delito sea nula o pasiva y que los delincuentes no respondan por sus conductas, refuerza la idea de impunidad ya preconcebida en el ciudadano y la convicción de que lo único que aquellos merecen es su reclusión en una cárcel.

A modo de síntesis, en la siguiente gráfica se refleja la situación que se acaba de reseñar y, en concreto, las preferencias de la población encuestada en torno al particular:



Gráfica No. 56: ¿Si alguien realiza una estafa por \$50 millones, lo más justo sería: (...)?

Fuente: EPC Virtual 2022.



● Que regrese el dinero a la víctima ● Que regrese el dinero e indemnice por los daños ocasionados
 ● Que regrese el dinero y pida perdón ● Que vaya a la cárcel
 ● Que realice trabajos comunitarios por varios años
 ● Otro ● No sé

72. De hecho, y como se verá a continuación, sólo el 7,9% de la población encuestada considera que la falta de cárceles en el país es la razón que mejor explica que no se castigue en todas las ocasiones a los responsables de cometer hurto.

Ahora bien, en lo que respecta al segundo interrogante planteado en este bloque de la encuesta, el cual tuvo por objeto identificar las razones para explicar la sensación (también convicción) de impunidad que experimenta la ciudadanía, el ejercicio dejó en claro que un porcentaje bastante importante, equivalente al 43%, considera que la flexibilidad normativa es la principal causa o razón por la cual no se castiga en todas las ocasiones al delincuente, en especial aquel que ha cometido hurto.

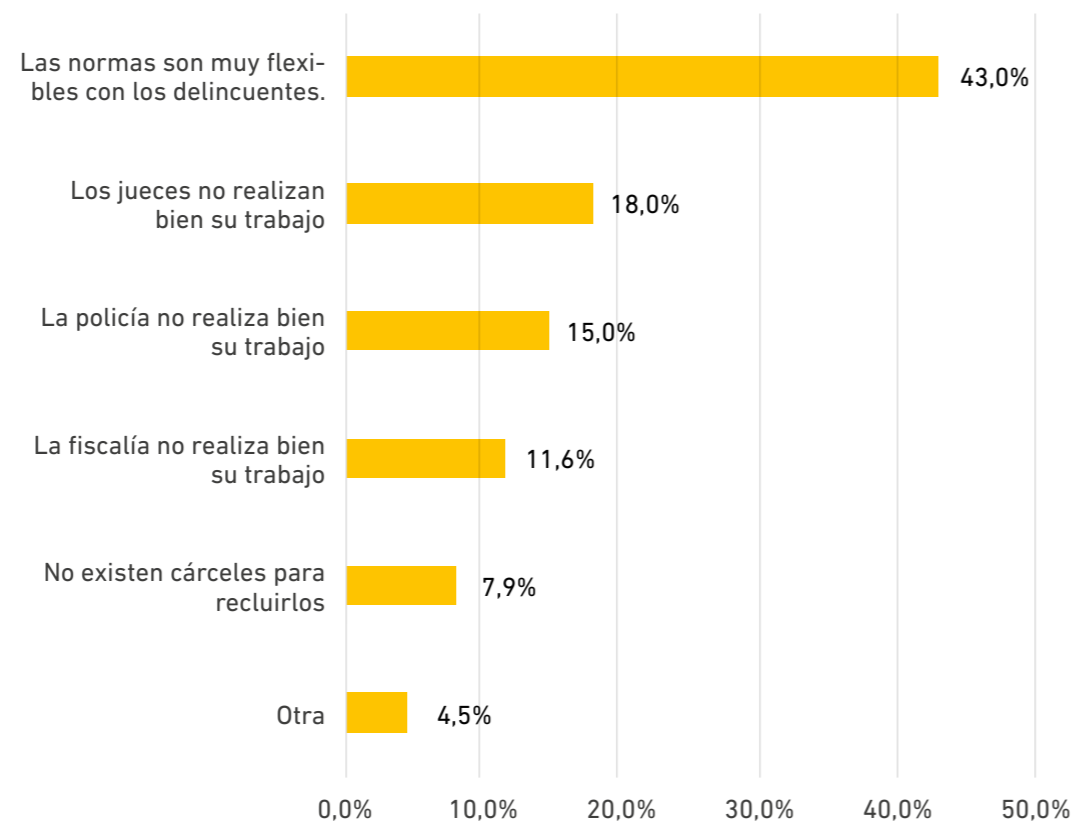
En igual sentido, solo un 18% de esa misma población le atribuyó alguna responsabilidad a los jueces y a su manera de cumplir con el trabajo y una mínima fracción, que representó el 7,9%, consideró que la causa de esta situación es la falta de cárceles para recluir a los delincuentes.

Es del caso entonces concluir que la percepción de impunidad que tiene la ciudadanía y que principalmente está asociada al hecho de que el delito no es castigado en todas las ocasiones, pareciera encontrar su mejor explicación, por lo menos desde la óptica de esa misma ciudadanía, en la aparente flexibilidad normativa; en ese contexto, es evidente que nuestra sociedad tiene la sensación de que las disposiciones que deben aplicar los funcionarios a la hora de sancionar a los responsables del delito son demasiado blandas y/o laxas y resulta apenas obvio pensar que aquellos escapen de la sanción que esas mismas normas y reglas prevén.

Así queda claro en la siguiente gráfica, que recoge los datos obtenidos a partir del diligenciamiento de este interrogante.



Gráfica No. 57: ¿Cuál es la principal razón, la que mejor explica, que no se castigue en todas las ocasiones a los responsables de los hurtos que se cometen en su territorio?
Fuente: EPC 2022.



4.4. RESPUESTA DEL SISTEMA ANTE LA CORRUPCIÓN

En esta última parte del documento haremos una breve exposición de los datos y demás información relacionada con aquellos segmentos de las encuestas de percepción que tuvieron como propósito conocer la opinión y concepto de la ciudadanía en torno a la respuesta estatal frente a los eventuales fenómenos de corrupción al interior del sistema de justicia.

Es del caso mencionar que el interés particular por indagar sobre ese aspecto reside en determinar hasta qué punto la confianza ciudadana en el sistema de justicia puede estar condicionada por factores como la presencia de corrupción en su interior y, desde luego, por la ausencia de una acción estatal concreta encaminada a evidenciarla y ponerle fin.

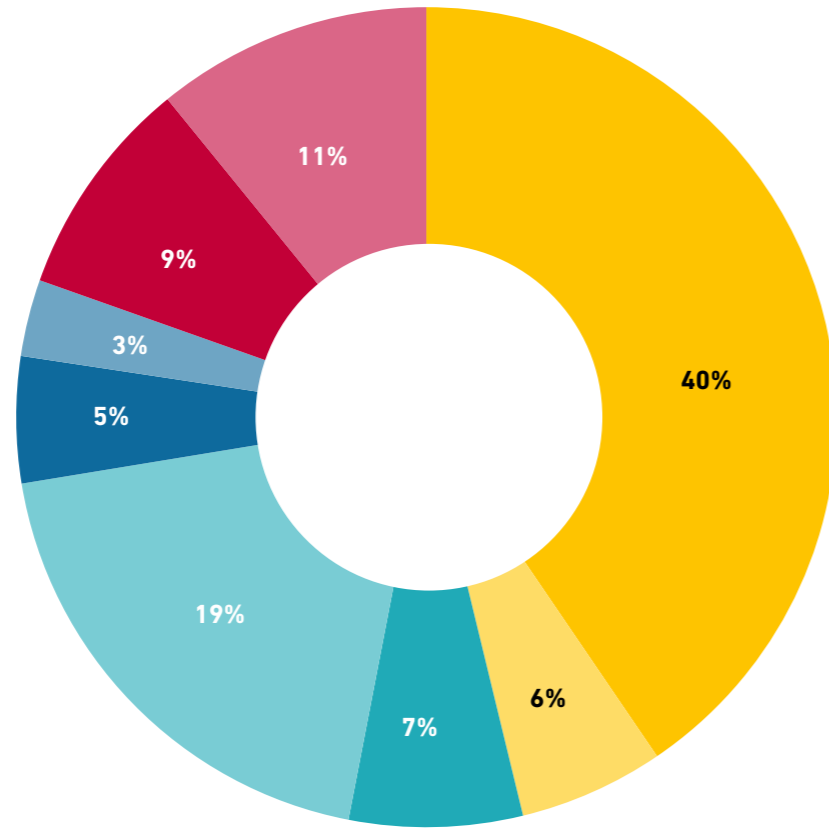
En el análisis que se propone fueron tenidas en cuenta preguntas acerca de la posible influencia de actores externos en las decisiones adoptadas por los jueces y fiscales (JCV5), así como preguntas muy concretas que atañen, de un lado, al conocimiento de la ciudadanía respecto de la efectividad de respuesta del sistema en casos de corrupción y, del otro, a la ilus-

tración sobre las rutas que pueden (deben) activarse para ponerlos en evidencia cuando se encuentre involucrado algún funcionario público.

Empezando por el final, es decir, por el conocimiento que tiene la ciudadanía en relación con las rutas para denunciar actos de corrupción de un funcionario público, la encuesta permitió evidenciar que la población, en términos generales, conoce cuáles son las entidades a través de las cuales se pueden canalizar dichas denuncias; cabe decir que el 40% de la población, porcentaje mayoritario respecto de los demás, reconoce a la Fiscalía General de la Nación como la entidad del sistema de justicia que cuenta con la competencia para recibir tales denuncias. Otro porcentaje importante de la población encuestada (19%) consideró que estos hechos también pueden ser puestos en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, circunstancia que corrobora la afirmación que se acaba de plantear.

En la siguiente gráfica se evidencia la distribución de las respuestas, según el tipo de entidad de que se trate.

Gráfica No. 58: ¿Qué tan efectiva ha sido la justicia ante los casos de corrupción en el país? - Si tienes evidencia que un(a) funcionario(a) público participó en un acto de corrupción, ¿qué harías? - ¿Ante quién lo denunciarías?
Fuente: EPC Virtual 2022.



- Fiscalía General de la Nación
- Contraloría General de la República
- Defensoría del pueblo
- Ante la misma entidad
- Policía Nacional de Colombia
- Procuraduría General de la Nación
- Personería Municipal
- No sé

Ahora bien, superada la inquietud alusiva al conocimiento de las rutas establecidas para denunciar actos de corrupción de funcionarios públicos, pasamos a verificar si, ante el eventual conocimiento de un hecho delictivo de esta naturaleza, el ciudadano del común estaría dispuesto a denunciarlo ante las autoridades competentes. Al res-

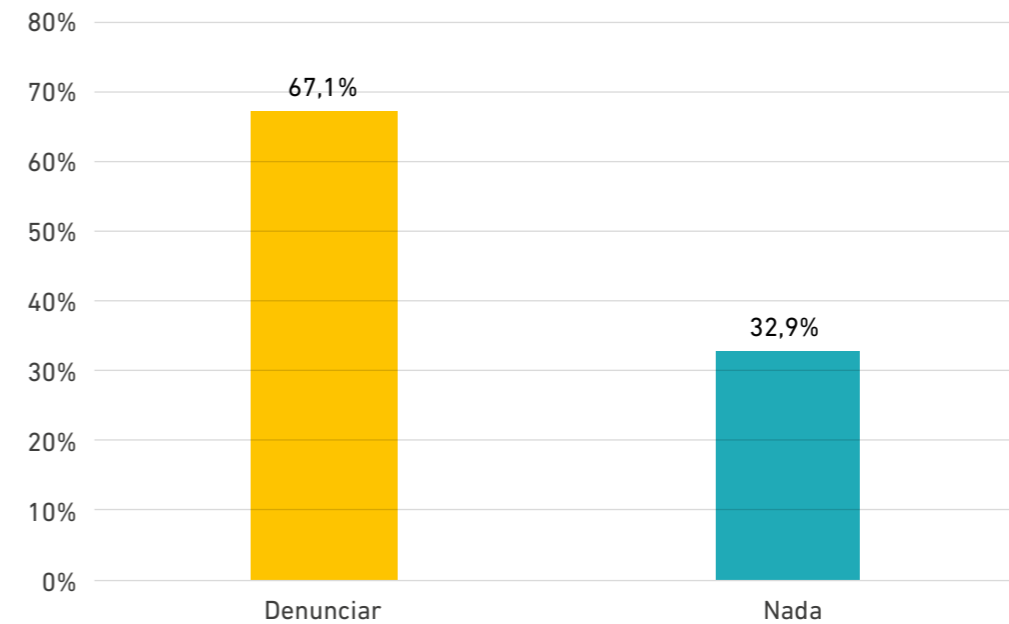
pecto, la encuesta nos dejó ver que la gran mayoría de la población encuestada estaría dispuesta a hacerlo y que solo un 33% reconoce que no haría nada en relación con tal particular.

Este resultado se muestra alentador en un país que pareciera apático frente a ciertas

situaciones y deja ver que una representación importante de la ciudadanía no tiene plena conciencia de la responsabilidad legal de exponer a las autoridades los delitos de los que tuviere conocimiento (Art. 67 Ley 906 de 2004), ni tampoco el valor y disposición para cumplir con ese propósito fundamental. Aquella fracción que respondió que no haría nada frente a situaciones como la

descrita, pudiera encontrar "justificada" su decisión en circunstancias tales como: (a) el desconocimiento de la obligación legal y sus alcances; (b) el temor frente a las consecuencias que pudiera derivar el hecho de denunciar y (c) el convencimiento o creencia de que, al final, el sistema de justicia no haría nada para determinar la responsabilidad del infractor.

Gráfica No. 59: Si tienes evidencia de que un(a) funcionario(a) público participó en un acto de corrupción, ¿qué harías?
Fuente: EPC Virtual 2022.



Para finalizar, pasamos a repasar los datos e información relacionados con la percepción ciudadana en torno a la efectividad del sistema de justicia para combatir los casos de corrupción y frente a la posibilidad de que las decisiones que se adoptan en el marco de esa actividad jurisdiccional por parte de los jueces y fiscales, puedan ser afectadas o influenciadas por factores externos como los medios de comunicación, los grupos políticos, el poder económico, etcétera.

En relación con el primer aspecto, se tiene que 9 de cada 10 ciudadanos encuestados

consideró que el sistema de justicia no ha sido efectivo en resolver los casos de corrupción que se han presentado en el país; si bien esta respuesta no sorprende en lo más mínimo, sí deja la sensación de que nuevamente la convicción de la ciudadanía se forma y construye a partir de la información que recibe a través de los medios de comunicación y no necesariamente por cuenta de información específica que le permita corroborar ciertamente la ineficacia que se reprocha.

Así, en concordancia con otros fenómenos que también se achacan al sistema, como

la impunidad, la población va construyendo unos discursos y dialécticas a su alrededor como la presunta falta de eficiencia, a partir de mensajes que de forma suelta y deshilvanada se van filtrando en los medios y no propiamente desde el conocimiento directo o de primera mano.

A propósito de este particular, bien vale la pena significar que en nuestro país aún no se ha avanzado realmente en un estudio que permita conocer los detalles del trabajo o esfuerzos que el sistema de justicia pudiere haber realizado al respecto, entre otras cosas por la dificultad que comporta acceder a la información con que se cuenta.

No está de más recordar que durante los años 2020 y 2021 la jurisdicción ordinaria evacuó un total de 9.941 procesos en contra de funcionarios, 300 de los cuales fueron de naturaleza penal; en ese sentido, una mejor idea y concepto acerca de la ca-

pacidad de control del sistema de justicia frente a eventuales hechos de corrupción de los funcionarios públicos (judiciales), pudiera estar mejor formada si accedemos a esos casos y verificamos el resultado concreto que cada uno de ellos tuvo en el marco de la función jurisdiccional y disciplinaria adelantada por la rama judicial.

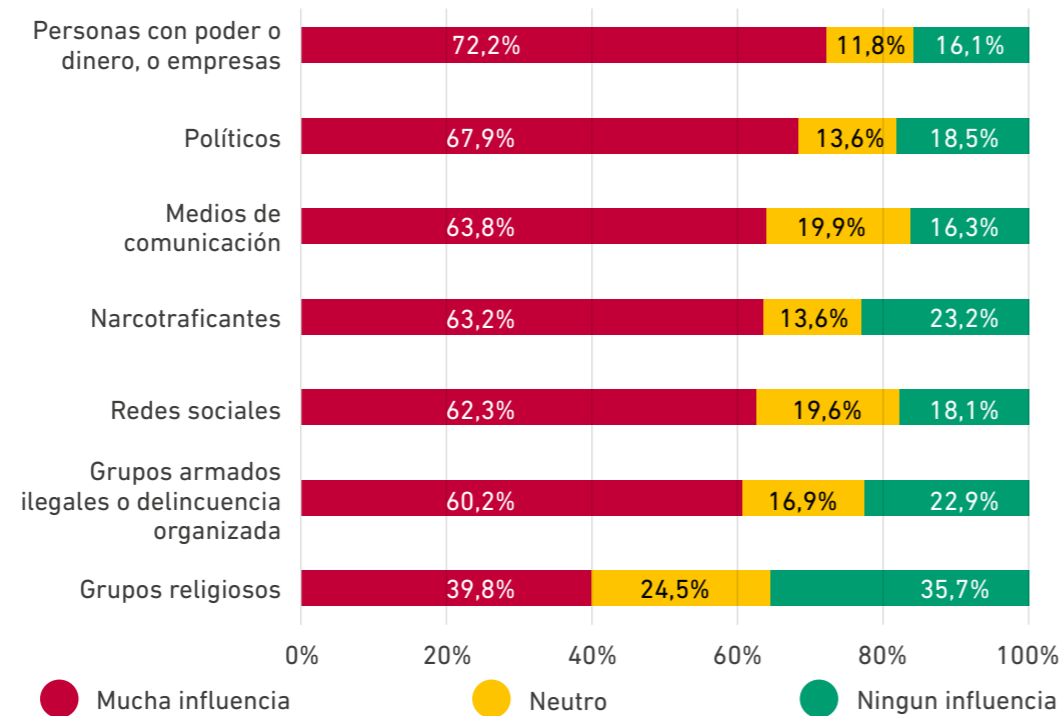
Como es apenas obvio y natural, el ejercicio investigativo indicado supera ostensiblemente los propósitos de este trabajo analítico y académico, razón de más para dejarlo como un aspecto pendiente y en el que nuestra sociedad debería trabajar más adelante.

En cuanto a la percepción ciudadana frente a factores que pudieren determinar o influenciar las decisiones que se adoptan en el sistema de justicia, los siguientes fueron los hallazgos de la Encuesta de Percepción Ciudadana EPC, realizada en el contexto del proyecto investigativo en ciernes:



Gráfica No. 60: ¿Cómo calificaría la influencia que ejercen ciertos grupos sobre las decisiones de los jueces y fiscales? ¿Hay corrupción en el sistema?

Fuente: EPC 2022.



- La gran mayoría de la población encuestada considera que los jueces y fiscales son influenciados por circunstancias y factores externos tales como el poder, el dinero, los políticos y los medios de comunicación; así, en promedio, el 65,7% consideró que dichos factores, algunos con mayor incidencia que otros, afectan las decisiones de estos funcionarios..
- A juicio de la población encuestada, los dos factores que más pueden afectar la transparencia o independencia de los jueces y fiscales son, en su orden, el poder o el dinero (72,2%) y la política (67,9%). En el mismo sentido, el actor en el que ven menos incidencia es el de los grupos religiosos (39,8%). A los

grupos armados le atribuyen un 60,2% de capacidad de influencia.

- En similares proporciones (72,7% contra 71,7%), tanto hombres como mujeres consideran que los jueces y fiscales pueden ser influenciados por alguno de los 7 factores establecidos; ambos géneros coinciden en que el factor que mayor influencia puede ejercer es el poder y el dinero y el que menos los grupos religiosos.

- Tuluá (80%), Armenia (78%) e Ibagué (78%) son las regiones en las que se percibe una mayor influencia de personas con poder, dinero y políticas en relación con la labor de jueces y fiscales.



05

CONCLUSIONES GENERALES

En este último capítulo del documento recogeremos, a modo de síntesis, algunas de las conclusiones generales del ejercicio y de los hallazgos que se lograron evidenciar; en igual sentido, se incorporarán algunas recomendaciones específicas de cara a encontrar la manera de ir derribando algunas de las barreras y dificultades que se presentan en el ámbito del ejercicio de administrar justicia en un país como el nuestro.

Es del caso señalar que, tanto conclusiones como recomendaciones, deben tenerse solamente como un referente o insumo de partida para una gran discusión que, desde la sociedad civil y las entidades que auspiciamos este ejercicio, esperamos pueda tener el citado tema. En ese sentido, sea este un primer llamado a la academia, a la institucionalidad nacional y local y, en general, a todas las organizaciones civiles interesadas en sumarse a nuestra iniciativa y consolidar conjuntamente un modelo de justicia en esos niveles, acorde con las necesidades que se presentan en la materia.

1.

Nuestro país, especialmente en el ámbito local y/o territorial, sigue experimentando serios problemas en la recopilación, consolidación y, sobre todo, socialización de la información institucional que produce, maneja o recibe en el ejercicio de su actividad pública, en este caso concreto, la de administrar justicia.

En ese orden de ideas, urge diseñar e implementar una política pública a través de la cual se establezca la obligación y deber de todas las entidades del orden territorial, de destinar recursos a la implementación de un sistema único de consolidación de la información, que comprenda un capítulo o aparte específico dedicado al manejo de datos relacionados con el funcionamiento de aquellas entidades que tienen a cargo la prestación de servicios de justicia a la ciudadanía, como las comisarías de familia, casas de justicia e inspecciones de policía; a la par del establecimiento de la citada política, también es indispensable definir unos indicadores o criterios de medición, a través de los cuales pueda unificarse y estandarizarse la totalidad de la información que aquellas entidades deban consolidar.

2.

En lo que se refiere a la ejecución presupuestal de la rama judicial, se advierte que aún no se es del todo eficiente en la ejecución del gasto público y, por ende, en cada vigencia fiscal quedan recursos sin comprometer y/o ejecutar; sumado a lo anterior, el nivel de gasto público que se destina y apropia al funcionamiento de las distintas entidades responsables de atender las necesidades de justicia, es ostensiblemente superior a aquel que se dispone y/o reserva para la inversión en el sector; lo anterior no quiere decir cosa distinta a que: i) invertimos muchísimo menos de lo que gastamos en el funcionamiento del aparato y/o sistema y ii) el aparato judicial en su estructura sigue siendo demasiado grande y demandante de recursos.

De cara a esta realidad, resulta fundamental que las distintas entidades del Estado entiendan el valor intrínseco y la utilidad práctica que tiene una buena planeación financiera y programática, pues a partir de allí será posible establecer adecuadamente las necesidades que deben ser atendidas en cada vigencia fiscal y, la manera y los tiempos concretos en los que ellas deben (pueden) ser satisfechas.

En sintonía con lo dicho, se sugiere que las entidades traten de ser menos ambiciosas en el establecimiento de metas que a la postre no van a poder alcanzar o realizar, de allí la baja tasa de ejecución presupuestal, principalmente del rubro de inversión, y en su lugar se focalicen en identificar las necesidades más inminentes y, desde luego, las soluciones que en el corto y mediano plazo puedan ser implementadas para satisfacerlas.

3.

Como se indicó en los primeros capítulos de este documento, no existe en todo el

mundo un índice global que permita medir o indicar, con el grado de certeza deseable, el número de jueces y/o funcionarios judiciales que una determinada nación debiera tener para atender sus respectivas necesidades en materia de justicia; en parte, la inexistencia de un índice o estándar de esta naturaleza es consecuencia de circunstancias tales como que cada nación, estado o país en el mundo cuenta con sistemas judiciales muy diferentes y, sobre todo, porque las tendencias a usar el aparato judicial son igualmente disímiles y están dadas en función de los niveles de litigiosidad que cada país o territorio pueda llegar a tener.

En ese orden de ideas, más allá de la necesidad de cumplir con un índice deseable de jueces por número de habitantes, nuestro país debiera enfocarse en determinar si las necesidades de justicia que presentan ciertos territorios marginados, están siendo debida y oportunamente atendidas por los funcionarios y servidores judiciales asignados, y, de no ser así, implementar las medidas que correspondan para que en dichos territorios se proporcione una oferta de servicios proporcional a la demanda de los mismos.

Sumado a lo anterior resulta indispensable que desde el Estado, o incluso desde la sociedad civil, se adelante un estudio que permita caracterizar de una mejor manera, esto es, con mayor profundidad, las razones que motivan precisamente esa demanda de servicios de justicia, para ir identificando aquellos asuntos que podrían resolverse de forma directa entre los involucrados y/o sin necesidad de acudir al sistema judicial.

Quiere decir, que más allá de proponernos como Estado el incremento de funcionarios o despachos para atender esa alta demanda de servicios, mejor sería analizar los aspectos que determinan y caracteri-

zan esos requerimientos particulares de justicia y así mismo hallar las alternativas que podrían implementarse para bajar la altísima demanda que aún existe.

Propiciar en igual medida la utilización de los métodos alternativos de solución de conflictos MASC como el arbitraje, ampliando sus posibilidades en materias que usualmente le están vedadas, puede ser igualmente un factor determinante en el propósito de reducir, tanto como sea posible esa alta litigiosidad y mejorar los índices de eficiencia del sistema.

4.

Circunstancias como la pandemia, originada por el virus SARS- Cov-2, y la llegada de la Ley 2080 de 2021, «Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción», activaron de cierta manera la configuración de nuevos escenarios a través de los cuales la rama judicial ha venido revisando y ajustando los modelos de gestión del sistema, al paso que también ha venido diagnosticando su capacidad de respuesta a partir de nuevas mediciones de tiempos y de la revisión y estudio de los criterios para determinar los tipos de planta con que deberían funcionar los despachos judiciales a nivel nacional.

Por cuenta de lo anterior, entre otras tantas decisiones, la rama judicial privilegió el uso de las tecnologías de la información en todas las actuaciones y trámites judiciales, como también ordenó el desarrollo remoto de las actividades por parte de los funcionarios y servidores judiciales y la suspensión del cómputo de los términos judiciales en los procesos y trámites en curso, exceptuando aquellos de naturaleza constitucional y penal.

5.

Durante los dos años objeto de observación (2020 – 2021), se siguió presentando el mismo fenómeno de rezago en la actividad judicial propiamente dicha, circunstancia que se puede atribuir principalmente al hecho de que el número de asuntos que logró ingresar al sistema judicial para su resolución, superó las cifras -muy buenas por demás- de evaluación de la rama judicial; quiere decir lo anterior que nuestro Estado y la rama judicial en particular, no logró “ponerse al día” en materia de evacuación total de procesos, por más de que individual y conjuntamente haya realizado grandes esfuerzos para remediar la situación y disminuir el inventario final de procesos que aún existe.

En relación con este mismo aspecto cabe indicar que, si bien el inventario final durante el año 2020 tuvo una leve disminución frente al de 2019 con 1.544 procesos menos, en 2021 se superó el correspondiente al período inmediatamente anterior en 174.434 procesos, es decir, tuvo un incremento del 9,12%.

En torno a este particular, debe insistirse en la necesidad de analizar con un mayor grado de profundidad los orígenes y las circunstancias que están motivando la demanda de justicia en nuestro país, para, a su vez, implementar medidas que permitan bajar esos altos índices de demanda judicial que aún tenemos.

Es claro que la rama judicial y sus funcionarios, con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información, están haciendo un gran esfuerzo para reducir el nivel de congestión persistente, pero también lo es que ese índice de efectividad no logrará disminuir ni llegar a un punto razonable, si nuestro país sigue manteniendo los mismos niveles de litigiosidad.

A lo anterior habría que agregar que el sistema de justicia, especialmente en lo

que respecta a la rama judicial, pareciera estar exigiendo una especie de reingeniería jurídica, a través de la cual sea posible diagnosticar e identificar si ciertos asuntos que usualmente son resueltos por aquella, bajo determinadas circunstancias, podrían ser conocidos por otras autoridades o, mejor aún, atendidos y resueltos válidamente por particulares, en ejercicio de la función pública de administración de justicia, tal como lo autoriza el artículo 116 de la C.P.

Es del caso entonces recordar que, abstracción hecha de los asuntos de orden penal, al menos el 70% de las demandas que ingresaron durante los años 2020 y 2021 a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil fueron de naturaleza ejecutiva; es decir, se presentó una altísima demanda de justicia para atender asuntos en los cuales la actividad judicial propiamente dicha estuvo dirigida a ordenar el cumplimiento de obligaciones incorporadas en títulos ejecutivos y solo una pequeña fracción de esa demanda exigió una real función de la administración de justicia, vista en términos de pronunciamientos con exigencia de análisis jurídicos y normativos de importancia.

6.

Si bien el conocimiento que tiene el ciudadano de las entidades del sistema de justicia es mayor que aquel que se tenía en el pasado, sigue habiendo sectores de nuestra sociedad que no logran identificar con claridad algunas de las entidades que forman parte del mismo; de forma concreta, el sector rural pareciera todavía lejano al sistema en sí mismo considerado, y entidades como la Justicia Especial para la Paz JEP, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, resultan extrañas a quienes allí habitan.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que, a pesar de los esfuerzos que se hacen des-

de el Estado, sigue haciendo mucha falta aproximar la justicia al ciudadano en las regiones, especialmente en aquellas zonas ubicadas en la periferia de las grandes ciudades; pese a que en dichos sectores no suelen demandar servicios de justicia de estas altas cortes con mucha frecuencia, la mayor cercanía que se pueda generar frente al sistema y sus entidades, generará sin duda una mayor pertenencia y capacidad de crítica en torno a lo que ahí se hace.

En sintonía con lo mencionado, resulta apenas obvio y natural que cualquier iniciativa que decida implementarse para mejorar el nivel de exposición y conocimiento de las entidades del sector justicia por parte de la sociedad, tendrá que venir acompañada de mensajes muy claros que le permitan a aquella entender el propósito de sus actuaciones, los servicios que le prestan al país, y los canales y rutas que tienen establecidos para que el ciudadano del común pueda satisfacerlos.

7.

A pesar de que el índice no logra ser del todo satisfactorio, complace encontrar que una importante mayoría de la población encuestada, equivalente al 52,5%, haya tenido una imagen favorable de las entidades que conforman el sistema de justicia de nuestro país y que hayan sido las comisarías de familia y las casas de justicia, en su orden, las entidades del sector que reportan mayores índices de favorabilidad. Por otro lado, resulta bastante preocupante que el INPEC y los juzgados sean las que contribuyan en mayor proporción a que el concepto que se tenga del sistema de justicia no sea favorable.

Los hallazgos señalados ponen de presente la necesidad de seguir fortaleciendo las iniciativas que se han venido implementando desde el Estado para propiciar más espacios de interrelación con la ciudadanía

y así fomentar un mayor conocimiento y entendimiento de lo que hacen las entidades del sector justicia y de cómo lo hacen y, de igual forma, el deber de implementar rápidamente mecanismos que le permitan a la ciudadanía conocer los resultados y la transparencia en su actuar.

En relación con este último particular, resulta claro que el concepto desfavorable que puede tener la población encuestada respecto de entidades como el INPEC y los juzgados, más que deberse a experiencias concretas o directas, pareciera estar formado por referentes exógenos, usualmente contruidos a partir de la información que se recibe a través de los medios de comunicación.

Resulta comprensible entonces que la imagen que tiene la sociedad de los juzgados no sea favorable, si la mayoría de las noticias referentes a la comisión de un determinado delito que ocupa permanentemente la atención de tales medios, están asociadas indefectiblemente a una aparente falta de acción judicial y no a la omisión de control policial o de articulación entre las autoridades de seguridad e investigación.

Así las cosas, y al margen de realidades que son indiscutibles, como que el sistema judicial sigue congestionado o que no hay suficientes cárceles para los privados de la libertad, es necesario que la rama judicial siga creando espacios donde pueda socializar de una mejor manera el tipo de trabajo que realiza, las barreras a las que se enfrenta cotidianamente, y, en fin, los resultados que cuantitativamente se vienen obteniendo con su gestión.

Sumado a lo anterior, sigue siendo indispensable que la ciudadanía tenga absoluta claridad de las rutas de acceso que el ordenamiento ha establecido para hacer valer sus derechos, de allí que cualquier iniciativa de socialización adicional que se logre implementar al respecto pueda re-

dundar en beneficio de ese gran propósito, que no es otro que derribar la barrera de desconfianza que aún existe.

8.

En relación con el conocimiento que tiene la población sobre la existencia de mecanismos distintos del formal o judicial para atender sus necesidades de justicia, se tiene que la conciliación y la mediación fueron los instrumentos alternativos que mayor reconocimiento tuvieron dentro de la población encuestada; no ocurrió lo mismo con herramientas como la amigable composición o el arbitraje.

Retomando lo dicho, resulta evidente que, pasados más de 30 años desde que fueron implementadas en nuestro ordenamiento normas dirigidas a reconocer la eficacia de estos mecanismos alternativos, ya viene siendo hora de propiciar un ejercicio de tipo investigativo y analítico que permita diagnosticar la verdadera efectividad de aquella iniciativa que tuvo lugar a comienzos de los años noventa 90's, y en virtud de la cual se dio paso a la utilización de mecanismos como la conciliación, la amigable composición y el arbitraje, como una opción distinta a la proporcionada por el mismo Estado, esto es, la justicia impartida por los jueces de la República.

Decíamos en ese sentido que habilitar la posibilidad de que a través del arbitraje sean resueltas controversias de naturaleza ejecutiva, en las que el asunto principal que debe atender el juzgador atañe a la verificación de la existencia y validez del título ejecutivo, podrían conllevar no solo que el sistema judicial se ocupe de temas que requieran verdaderamente de su capacidad y conocimiento técnico, lo que además serviría para descongestionarlo, sino también que el citado mecanismo alternativo del arbitraje cobre mayor popularidad y reconocimiento en la ciudadanía.

9.

La mayoría de la población encuestada, que representa el 53% de la muestra, estaría de acuerdo en utilizar la defensa propia como mecanismo ante la agresión o amenaza por robo o atraco ocasionada por un delincuente. Este resultado, en sintonía con aquel que permitió ver que una gran parte prefirió no acudir al sistema de justicia para resolver sus necesidades de justicia (83,67%), nos revela de cierta forma que un porcentaje considerable de la sociedad se encuentra inconforme con la manera como se resuelven ciertas situaciones en el sistema de justicia y prefiere proveerse directa e inmediatamente la solución al problema concreto.

El resultado en mención pareciera estar evidenciando igualmente que la sociedad colombiana sigue perdiendo algo de interés en que las autoridades se ocupen de atender ciertas problemáticas comunes que se presentan, como hurtos, a lo que habría que agregar que ese déficit puede estar originado en que los resultados de la gestión del sistema no siempre están alineados con lo que espera la ciudadanía, que no es otra cosa que la detención del responsable, su juzgamiento ante la autoridad competente y la privación de la libertad en caso de determinarse su responsabilidad.

Es importante resaltar que la preferencia de resolver de forma directa una determinada situación de conflicto como la expuesta, no necesariamente está asociada con utilizar la violencia como mecanismo de defensa y de respuesta ante hechos de esa naturaleza.

Este hallazgo pone de presente la necesidad de que el sistema de justicia y sus entidades responsables, propendan por atender de una manera más eficiente y efectiva

las diferentes situaciones que son de su conocimiento, pues, de lo contrario, la percepción ciudadana seguirá siendo la misma; en otras palabras, considerar la posibilidad de resolver por cuenta propia una situación delictiva como un robo, más que deberse al ímpetu propio de un individuo que responde automáticamente ante una situación de amenaza, tiene origen en su falta de confianza frente a lo que haga o vaya a hacer la autoridad frente a tal amenaza.

Para decirlo de otra manera, si el sistema fuera eficaz ante los ojos de la ciudadanía, seguramente su convicción con respecto a la utilización de la defensa propia como medio de respuesta frente a la amenaza de un derecho, sería todavía menor o inexistente.

10.

Una parte importante de nuestra población todavía se resiste a la idea de implementar otros modelos de sanción diferentes a los típicos de naturaleza punitiva, reticencia esta que pudiera tener explicación, entre otras, en las siguientes circunstancias: (a) la sociedad todavía no tiene conciencia de las dificultades que afronta nuestro sistema carcelario para atender la alta demanda que existe; (b) la ciudadanía pareciera no tener claras las ventajas de implementar medidas distintas a la sanción punitiva y el Estado tampoco se ha encargado de hacerlas ver a través de la creación de nuevas políticas que permitan su realización; por el contrario, el hecho de que en múltiples ocasiones la respuesta del sistema frente al delito sea nula o pasiva y que los delincuentes no respondan por sus conductas, refuerza la idea de impunidad preconcebida en el ciudadano y la convicción de que lo único que aquellos merecen es su reclusión en una cárcel.

11.

La percepción de impunidad que ciertamente tiene la ciudadanía y que principalmente está asociada a que el delito no es castigado en todas las ocasiones, pareciera encontrar su mejor explicación o razón de ser, por lo menos desde la óptica de esa misma ciudadanía, en otro hecho y circunstancia como la aparente flexibilidad normativa; en ese contexto en particular, es evidente que nuestra sociedad tiene la sensación de que las disposiciones que deben aplicar los funcionarios a la hora de sancionar a los responsables del delito son demasiado blandas y/o laxas, y, por cuenta de ello, resulta apenas obvio que se piense que aquellos escapen a la sanción que esas mismas normas prevén.

12.

En términos generales, la población conoce cuáles son las entidades donde pueden canalizar las denuncias por hechos de corrupción de funcionarios; cabe decir que el 40% de los encuestados, porcentaje mayoritario respecto de los demás, reconoce a la Fiscalía General de la Na-

ción como la entidad del sistema de justicia que cuenta con la competencia en tal sentido y otro porcentaje importante (el 19%) consideró que estos hechos también pueden ser puestos en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación. Sumado a esto, un número considerable de esa misma población manifestó que estaría dispuesta a denunciar hechos de esta naturaleza.

Este resultado, que se muestra alentador en un país que pareciera apático frente a ciertas situaciones, deja ver que una representación importante de la ciudadanía es consciente de la responsabilidad legal que tiene y del valor y disposición para cumplir con ese propósito fundamental; es del caso señalar igualmente que aquella pequeña fracción de la ciudadanía que respondió que no haría nada frente a situaciones de corrupción, pudiera encontrar “justificada” su decisión en circunstancias tales como: (a) el desconocimiento de la obligación legal y sus alcances; (b) el temor por las consecuencias que pudiera derivar el hecho de denunciar y (c) el convencimiento o creencia de que, al final, el sistema de justicia no haría nada para determinar la responsabilidad del infractor.

RECOMENDACIONES FINALES



Realizar campañas pedagógicas sobre la importancia de que los ciudadanos denuncien ante las autoridades cualquier hecho delictivo del que sean víctimas.



Promover el empoderamiento legal de los ciudadanos para que puedan identificar la oferta institucional disponible y utilicen asertivamente las diferentes rutas de acceso a la justicia, de acuerdo con los distintos tipos de necesidades.



Revisar las posibles causas por las que los ciudadanos con necesidades en justicia deciden en su mayoría no acudir ni recibir asistencia de las entidades que conforman el sector justicia.



Aumentar la cobertura del sistema especial de carrera de la Fiscalía General de la Nación, con el fin de garantizar la estabilidad laboral de los fiscales.



Revisar el enfoque de la política penitenciaria del país, además de su articulación con la política criminal a la luz de la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional. Esto implica, entre otras, priorizar aspectos como la prevención del delito y la resocialización, más allá del endurecimiento de las penas y la introducción de nuevos tipos penales.



Avanzar en la ampliación del número de cupos carcelarios, al tiempo que racionalizar el uso de medidas privativas de la libertad como principal respuesta al crimen. Un buen referente de esto es la Ley 2292 de 2023, por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria.



Ampliar el alcance del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana, pues a través de estos modelos de atención las entidades territoriales tienen un margen potencial para seguir aumentando la cobertura de servicios de justicia. Además, como se pudo observar, estos espacios cuentan con amplio reconocimiento y favorabilidad entre la población.

