

## **Justicia moderna en Colombia: evaluación del impacto de iniciativas de reforma a través de herramientas estadísticas**

**David Fernando Varela <sup>1</sup>**

### **I. INTRODUCCIÓN**

En años recientes el marco jurídico Colombiano y la voluntad política de las autoridades del sector han generado un ambiente favorable para las reformas. La promulgación de la Constitución de 1991 marcó el comienzo de un proceso de reformas legales e institucionales que todavía continúa. Dicha Constitución detalla la organización, operación y distribución de las unidades de servicio del sector justicia, y ha sido complementada por varios Códigos y leyes orgánicas que desarrollan sus mandatos. Conforme a dicho marco jurídico, las instituciones del sector justicia <sup>2</sup> tienen por finalidad principal proveer un servicio público fundamental: la resolución de los conflictos de la sociedad Colombiana.

El sector justicia colombiano fue uno de los objetivos principales de reforma durante los debates que precedieron a la Constitución de 1991. El objetivo perseguido era aumentar la legitimidad y mejorar el funcionamiento de las instituciones del sector a través de una estructura institucional moderna y el aumento de recursos. Casi quince años después, los resultados parecen insuficientes a pesar del enorme esfuerzo realizado por las autoridades del sector y el progreso registrado en algunas áreas específicas. Quedan pendientes importantes reformas organizacionales y logísticas que requieren de un liderazgo efectivo y una gerencia moderna, aunque incluyan también las inversiones tradicionales en mejoras de la infraestructura y actualización de la tecnología de sistemas de información y comunicaciones.

Las autoridades del sector han confirmado su compromiso con un proceso de reforma enmarcado en los principios de eficiencia, efectividad y oportunidad. El mejoramiento en la calidad del análisis sobre el sector justicia de Colombia ofrece además una sólida base tanto para formular estrategias de reforma como para exigir resultados concretos a las autoridades del sector. El Plan Nacional de Desarrollo señala los temas prioritarios para el sector, y con base en él CSJ ha seleccionado ocho líneas estratégicas <sup>3</sup>, entre las cuales figuran: (i) fortalecimiento institucional de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” (EJRLB); (ii) apoyo a los programas para superar el atraso y la congestión en los despachos judiciales; (iii) fortalecimiento de la jurisdicción especial de paz; (iv) fortalecimiento de las jurisdicciones especiales indígenas; y (v) fortalecimiento de la capacidad financiera de la Rama Judicial.

Representantes de los principales usuarios de ese servicio (la sociedad civil y el sector privado) han venido reclamando su mejoramiento en términos de calidad y oportunidad. De acuerdo con las investigaciones adelantadas sobre el tema, una respuesta pronta y efectiva del Estado Colombiano a estas solicitudes tendría un impacto positivo en el incremento de la legitimidad del Estado y la

---

<sup>1</sup> Gerente de Proyectos del Banco Mundial. Este trabajo refleja los resultados del trabajo de campo realizado por el autor entre 2002 y 2005 como líder de un equipo que incluyó a la Sra. Linn Hammergren y a los Sres. Javier Said y Juan Pablo Molina, consultores internacionales, de cuyas valiosísimas contribuciones para la preparación de este trabajo el autor deja la debida constancia. Las opiniones contenidas en este trabajo son las personales del autor, y no constituyen opiniones del Banco Mundial, de los miembros de su Consejo de Directores Ejecutivos, o de cualquiera de sus países miembros.

<sup>2</sup> El Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), la Fiscalía General de la Nación (FGN) y la Defensoría del Pueblo (DDP). El sector también comprende la Procuraduría General de la Nación (PGN) y el Ministerio del Interior y Justicia (MIJ).

<sup>3</sup> Sala Administrativa del CSJ, *Líneas de Acción, Fortalecimiento de la Administración de Justicia en Colombia*, Bogotá, Marzo 2005.

promoción de un entorno adecuado para el crecimiento económico. 4 Diversas deficiencias en la calidad y cantidad de los servicios del sector (incluyendo oportunidad, pertinencia y costo) se pueden percibir en varias jurisdicciones. Conforme a indicadores internacionales el índice de litigiosidad en los tribunales y juzgados civiles es menor de 4,000 por cada 100,000 habitantes y la carga de trabajo (casos) promedio es menor de 400 asuntos ingresados por cada juez de instancia. Si se compara con los estándares de la región, este es un índice mediano/bajo. El índice de decisiones por asuntos ingresados es de 80 y 90 por ciento.

Aunque la tasa de congestión de casos es alta, la información disponible no permite determinar si la acumulación está compuesta solo de casos activos o si incluye los que debieran ser archivados. Las estadísticas tampoco permiten comprobar la percepción generalizada de que los retardos son excesivos. Un posible resultado de un sistema sobrecargado es un índice bajo de litigiosidad – indicación de que las personas evitan los tribunales porque no tienen la esperanza de recibir una solución oportuna y adecuada. Esto significa que una finalidad esencial del sector justicia en Colombia no se estaría cumpliendo: la reducción de los conflictos y la violencia en la sociedad y la promoción de una conducta general apegada al Estado de Derecho.

## **II. PERSPECTIVA GENERAL**

La queja más frecuente contra el sector justicia en Colombia es su productividad insuficiente, entendida como el número de causas evacuadas (o sea terminadas mediante sentencia ejecutoriada o una providencia equivalente). El tema abarca una serie de subtemas, entre los cuales están: indicadores numéricos de retardos y congestión, indicadores de percepción sobre calidad del servicio, y posiblemente indicadores de eficiencia (relación costo-beneficio en el uso de los recursos de la Rama Judicial). La necesidad de investigar más profundamente la naturaleza de los retardos, desagregándolos por tipos de casos para poder darle el peso apropiado a cada causa en las demoras explica en parte porqué se prefieren los indicadores de productividad.

Los factores que explican la productividad insuficiente son variados: un marco legal complejo, ciertas decisiones administrativas con implicaciones negativas, e inclusive posibles abusos gubernamentales, como sería la tendencia de entidades públicas de usar a los juzgados como un mecanismo para retardar sus pagos.<sup>5</sup>

### **A. Costos**

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MH) han manifestado su preocupación por los costos del sector, tanto en términos relativos de insumo-producto como en términos absolutos. A pesar de que los costos del sector no son fáciles de medir, las cifras agregadas sugieren que las preocupaciones del Gobierno son fundamentadas. Los datos proporcionados por el CSJ sugieren que el costo total del sector – la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación (FGN) - se ha duplicado en los últimos 10 años, desde menos de 0,6 hasta el 1,29 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y poco menos del 5 por ciento del presupuesto del sector público. Esto constituye un índice alto para estándares regionales a pesar de que este aumento responde en buena parte al costo de la FGN que abarca casi la mitad del total. Colombia padece problemas

---

<sup>4</sup> World Bank, “Initiatives in Legal and Judicial Reform”, Legal Vice-Presidency, Washington D.C., 2004. World Bank, “Legal and Judicial Reform: Observations, Experiences, and Approach of the Legal Vice-Presidency”, Legal Vice-Presidency, Washington D.C., 2002.

<sup>5</sup> Este fenómeno ha sido observado también en Argentina, Brazil y Perú. Implica la reticencia de las entidades gubernamentales a realizar ciertos pagos a sus clientes obligándolos a llevar su casos al aparato judicial como parte de una política de manejo de caja. Si esto es cierto en Colombia afectaría principalmente a la jurisdicción contencioso administrativa que tiene competencia en los litigios entre los ciudadanos y entidades del Estado.

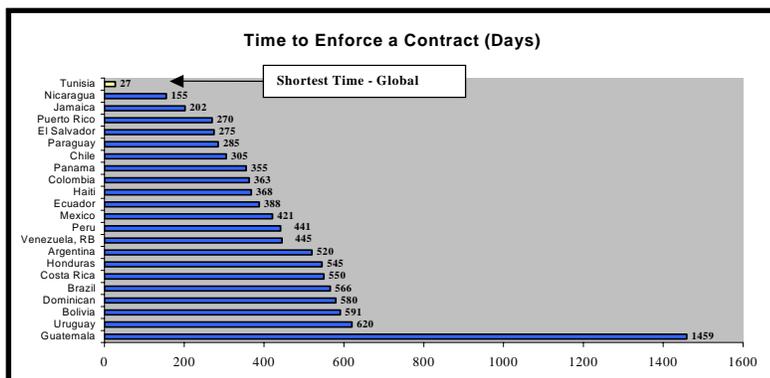
especiales de seguridad que explican el interés del Estado en colocar jueces, fiscales y defensores públicos en zonas donde la carga de trabajo no lo justificaría en otras condiciones.<sup>6</sup>

## B. Productividad

El promedio anual de asuntos ingresados por juez alcanza solamente 430. Esta cifra es moderada; es un poco superior a la de Venezuela, pero es considerablemente más baja que la de Argentina (875), Costa Rica (1320), Brasil (1.372) y una parte importante de Europa Occidental. CSJ ha realizado investigaciones que apuntan a otras causas, como la ejecución de las decisiones judiciales, el escaso uso de la conciliación por parte de los jueces y una tendencia a adoptar decisiones formalistas.

Las estadísticas recolectadas por instituciones del sector justicia concuerdan en que hay un problema grave de congestión en los juzgados Colombianos a pesar de que no existen informes coincidentes. Por ejemplo, para CSJ hay 3,5 millones de casos pendientes, mientras que para el MIJ estima un total de 2,5 millones. Según las mismas fuentes la duración de los procesos más comunes se mueve dentro de un rango de 3 a 6 años. Sin embargo, el Informe del Banco Mundial Doing Business 2004 sugiere que Colombia está entre los sistemas de justicia con mejor rendimiento en la región latinoamericana.

Figura 1



Fuente: Doing Business Report2004, World Bank

La distribución actual de los recursos disponibles ha generado dificultades en el funcionamiento del sistema. Cinco de las ciudades más importantes están al borde del colapso (Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Medellín y Cali) mientras que las ciudades medianas y las poblaciones pequeñas no están afectadas por una sobrecarga de trabajo. Una mayor flexibilidad en la distribución de asuntos y recursos le permitiría a los jueces que no tienen una sobrecarga de trabajo brindar apoyo a los jueces de las grandes ciudades. A primera vista parece que ciertos aspectos de la logística judicial (copias, notificaciones y archivos) constituyen los “cuellos de botella” que más afectan al usuario.

Con respecto al acceso a la justicia por parte de los pobres, evidencia anecdótica sugiere que las instituciones de justicia se mantienen distantes del ciudadano común. La falta de acceso se atribuye a diferentes factores como la ubicación física, la complejidad de los procesos, el costo de contratar a un abogado, y la información inadecuada.

Diversas propuestas legislativas se han formulado para que los juzgados municipales constituyan una jurisdicción efectiva para la resolución de casos de pequeña cuantía, que pueden ser decididos a través

<sup>6</sup> Si estas áreas no fueran incluidas en los cálculos, el promedio de casos sería considerablemente mayor aunque eso todavía no justificaría la acumulación de casos.

de un procedimiento más sencillo para el ciudadano común que incluya la auto-representación y una sola audiencia para la decisión de los conflictos más comunes. Las experiencias más exitosas en la región y en el país han demostrado que tanto la conciliación y la mediación <sup>7</sup> como los jueces de paz pueden ser mecanismos efectivos y sencillos para atender las necesidades del ciudadano común de un servicio expedito y accesible para la resolución de sus conflictos.

### **III. EL PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS JUDICIALES EN COLOMBIA**

#### **A. Antecedentes**

##### **1. La Reforma Judicial en América Latina y el Banco Mundial**

Desde inicios de los 90 el Banco Mundial ha financiado proyectos de reforma judicial en América Latina. La estrategia de modernización subyacente en esas operaciones supone que las tradicionales reformas legales no son suficientes para enfrentar los desafíos del desarrollo económico y social de los países de la región y propone impulsar una segunda etapa de modernización (*second generation reforms*) <sup>8</sup> que incluya soluciones más integrales para los problemas de la justicia de los países de la región.

Esta estrategia acompañó la aparición de los Consejos de la Magistratura o Judicatura como entes llamados a asumir total o parcialmente de la gestión administrativa y de recursos humanos de los poderes judiciales de la región.<sup>9</sup> Los proyectos apoyan la separación entre funciones administrativas y jurisdiccionales. En el ámbito del desarrollo de recursos humanos propone nuevos modelos de carrera judicial, conformada por subsistemas disciplinarios, de selección, capacitación y evaluación de jueces. En el ámbito administrativo se fortalecen las áreas de finanzas, presupuesto y servicios logísticos a los juzgados, y se establecen o fortalecen las áreas de planeación, desarrollo y control de gestión. Estas acciones deberían propiciar además la independencia y transparencia de la administración de la justicia<sup>10</sup> civil y comercial.

A partir de ese enfoque sistémico del análisis y propuestas para enfrentar la problemática de la justicia aparecen proyectos que, sin dejar del todo de lado las reformas legales, incorporan el desarrollo de métodos alternativos de resolución de conflictos, el mejoramiento de las instalaciones para la prestación del servicio, la incorporación de nuevas tecnologías de información a las tareas jurisdiccionales y administrativas, y una nueva relación con los usuarios.

Estos proyectos procuran trasladar a los Poderes Judiciales herramientas de gestión desde el ámbito de modernización de los poderes ejecutivos y el sector empresarial donde se utilizaron primero. Usualmente financian programas de cómputo para seguimiento de expedientes, de manejo de oficinas judiciales y de gestión administrativa. También se fortalece la gestión del despacho a través de la estandarización de documentos, la optimización del manejo de expedientes y archivos, planes de depuración y descongestión, adopción de indicadores de desempeño, y sistemas de atención al usuario, entre otros.

---

<sup>7</sup> El nivel de servicio y satisfacción del usuario de las Casas de la Justicia, que proveen servicios de conciliación y mediación bajo el patrocinio del MIJ, es usualmente alto: 75% de resolución efectiva de conflictos y 95% de satisfacción de usuario.

<sup>8</sup> Dakolias, María; Said, Javier, "Judicial Reform: A Process of Change Through Pilot Courts", World Bank, Legal Department, Legal and Judicial Reform Unit, 1999.

<sup>9</sup> Hammergren, Linn, "Do Judicial Councils further Judicial Reform? Lessons from Latin America", Democracy and Rule of Law Project, Rule of Law Series, Working Paper No. 28, June 2002.

<sup>10</sup> La mayoría de los proyectos financiado por el Banco han trabajado exclusivamente en justicia civil y comercial marginalmente en temas laborales y de familia, y nunca en temas de justicia penal que hasta el momento el Banco a considerado por fuera de su mandato.

## 2. Los Préstamos de Aprendizaje e Innovación

Luego de casi una década de experiencias,<sup>11</sup> el Banco Mundial desarrolló un instrumento conocido como “Préstamo para el aprendizaje y la innovación” (*Learning and Innovation-LIL*)<sup>12</sup> a fin de proporcionar financiamiento a experiencias de aprendizaje sin los riesgos y costos asociados a la ejecución de proyectos de mayor escala.<sup>13</sup> Los LIL respaldan pequeñas inversiones experimentales como un medio de fortalecer capacidades, con la expectativa de que esas inversiones conduzcan a proyectos de mayor envergadura en los que se incorporen las lecciones aprendidas. Estos préstamos no sobrepasan el límite de US\$5 millones, tienen un proceso interno de preparación y aprobación simplificado y normalmente se ejecutan en un período de dos a tres años.

Los proyectos financiados por préstamos LIL deben incluir un sistema especial de seguimiento y evaluación para recoger sus lecciones. Este tipo de préstamo se utiliza para probar nuevos enfoques de desarrollo, fomentar la confianza entre las partes interesadas, comprobar la capacidad institucional, aplicar técnicas experimentales, apoyar iniciativas de desarrollo de origen local, y poner en marcha operaciones prometedoras que requieren flexibilidad en su planificación. El Banco Mundial realizó una evaluación del instrumento a finales del 2003 y comprobó que a pesar de algunas dificultades iniciales se ha convertido en una herramienta preferida para comenzar a trabajar en nuevos sectores o con nuevos enfoques.

### **B. Panorama general**

El Proyecto de Mejoramiento de la Resolución de Conflictos Judiciales en Colombia ha sido financiado por un LIL de US\$ 3.9 millones de los cuales se han desembolsado hasta el 30 de junio del 2005, US\$ 2.7 millones. Fue aprobado por la Junta Directiva del Banco Mundial en Diciembre del 2001, comenzó a ejecutarse en Enero del 2002 y debe finalizar en Junio del 2006. El organismo ejecutor es la Sala Administrativa del CSJ la cual ha suscrito un Convenio de Proyecto con el Banco Mundial,<sup>14</sup> que complementó el Convenio de Préstamo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y establece reglas propias para la ejecución del proyecto que deben prevalecer sobre normas locales.

Es una experiencia piloto para buscar soluciones a la medida de juzgados civiles de circuito en las principales ciudades del país (Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali y Medellín). Se escogió ese universo limitado (solo una categoría de Juzgados y solo ciertas ciudades) para facilitar la prueba de nuevas ideas en el mejoramiento en la prestación del servicio y reducir costos y riesgos después de varias experiencias de modernización. A pesar de algunas demoras iniciales en la ejecución del proyecto, la mayoría de las actividades financiadas están en marcha y sus planes de cambio han comenzado a mostrar algunos resultados. Equipos de Cambio Judicial (ECJs) han establecidos con las cinco ciudades previstas, y ejecutan programas de trabajo que incluyen compromisos específicos acordados con CSJ y el Banco Mundial.

El proyecto está poniendo a prueba propuestas específicas para un modelo de gerencia moderno aplicado a la resolución judicial de conflictos. Trasciende el paradigma tradicional de capacitación judicial con iniciativas de “cambio cultural”: medidas más radicales están siendo probadas, como por ejemplo la evaluación de los jueces con base a indicadores de productividad convenidos, e incentivos

---

<sup>11</sup> Hammergren Linn, “Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We are And Why We Haven’t Made More Progress” (<http://www.undp-pogar.org/publications/judiciary/linn2/problem.html>) (Julio 14, 2005)

<sup>12</sup> <http://www4.worldbank.org/legal/leglr/Initiatives-Spanish.PDF> (Julio 14, 2005).

<sup>13</sup> Este instrumento se ha utilizado principalmente en otros sectores como los sociales (salud, educación).

<sup>14</sup> Convenio de Préstamo para el Proyecto de Mejoramiento de la Resolución Judicial de Conflictos entre la República de Colombia y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), 04 de Diciembre del 2001.

en especie (inversiones en planta física, tecnología o capacitación) para aquellos equipos que mejoren su rendimiento.

Uno de los resultados claves esperados del proyecto es el desarrollo de un nuevo modelo de trabajo en equipo, diferente al modelo tradicional del juez insular. Según este nuevo modelo, los jueces trabajan en equipo con los empleados del juzgado para resolver problemas comunes. Para lograrlo la obtención de información confiable se convierte en una herramienta valiosa de medición en lugar de un temido mecanismo de evaluación de rendimiento. Los jueces ayudan al equipo del proyecto a establecer una línea base y establecen indicadores basados en las mejores prácticas internacionales (por ejemplo, índices de congestión y evacuación). Tanto los jueces como los empleados judiciales se benefician de la asistencia técnica diaria ofrecida por el equipo del proyecto en Bogotá y en cada ciudad (dos especialistas conocidos como “enlaces” que los asesoran en todo lo relacionado con las actividades del proyecto), y reciben apoyo periódico de una Junta Asesora establecida en cada ciudad del proyecto.

El proyecto arrancó rápidamente en algunas ciudades (Bucaramanga y Medellín) y tomó más tiempo en otras (Calí y Bogotá). Su estrategia se basaba en un proceso de aprendizaje práctico (*learning-by-doing*) y en equipo que prácticamente no tenía precedentes en el sector justicia de Colombia,<sup>15</sup> especialmente porque involucraba a empleados judiciales y no solamente jueces. El serio compromiso de todo el equipo de los juzgados (el juez y 8 empleados en Medellín; el juez y 7 empleados en las demás ciudades) permitió una re-ingeniería de las operaciones del Juzgado, incluyendo la reasignación de los recursos humanos y técnicos, y el rediseño de algunos procesos internos. A través de las Juntas Asesoras operó un sistema de comunicación de doble vía con el objetivo de sensibilizar no solo a los jueces sino también a los abogados para promover el cambio cultural entre ellos.

El proyecto ayudó a los juzgados participantes a determinar las diferentes prioridades para programas de trabajo, de manera que temas de demanda, oferta y costos fueran considerados. El paradigma de “llevar la justicia a los ciudadanos” reemplazó el modelo más tradicional de instituciones de justicia aisladas que solo tomaban en cuenta el punto de vista de la oferta. Las posibilidades que ofrece la tecnología moderna para acercarse a los usuarios también fueron exploradas, y se establecieron módulos de servicio al público para facilitar acceso a información sobre el estado de los procesos.

### **C. Elementos Específicos**

#### **1. Objetivos**

a. General: Mejorar la puntualidad, calidad y productividad del sistema de resolución judicial de conflictos de Colombia para así contribuir a la legitimidad social del sistema y a su capacidad de responder de manera eficaz a las necesidades de justicia de la sociedad, crear mayores incentivos para la resolución de conflictos por medios pacíficos y facilitar el cumplimiento más eficaz y económico de los contratos civiles y comerciales.

#### **b. Específicos:**

i. Cambio en los valores y estándares de los juzgados participantes de modo que prevalezcan los conceptos de orientación al cliente, trabajo en equipo, apertura hacia el cambio y desarrollo de la capacidad emprendedora.

ii. Mejoramiento en la capacidad de prestar servicios de resolución de conflictos y en la eficiencia del uso de los recursos.

---

<sup>15</sup> Quizá con la única excepción de los Juzgados de Itagüí. Said, Javier; Varela, David F., “Colombia: Modernization of the Itagüí Court System. A Management and Leadership Case Study”, World Bank, Legal Vice-Presidency, Washington D.C., 2002.

## 2. Actividades

- a. **Cambio cultural:** El proyecto financia actividades dirigidas a cambiar la cultura prevaleciente entre el personal de los juzgados participantes (ECJs). El desarrollo de una cultura de trabajo en equipo basada en valores y objetivos compartidos, trabajada con las autoridades del CSJ y los Consejos Seccionales de la Judicatura permite diseñar y adelantar iniciativas de cambio permanente, constituyendo de ese modo núcleos de innovación cultural dentro de la Rama Judicial. Se espera que el resultado de este componente sea una formulación novedosa de la misión, visión y estrategias de cambio de los juzgados participantes que incorporen los valores de liderazgo, excelencia e innovación.
- b. **Cambio de la estructura organizacional y mejoramiento de procesos:** El proyecto introduce cambios en la estructura interna del juzgado y sus procesos del trabajo para permitir mayor eficiencia y mejora en servicios claves para el y en el usuario, tales como citaciones y notificaciones, recepción de documentos, auxiliares de la justicia, depósitos judiciales, consulta de procesos y audiencias.
- c. **Fortalecimiento de las capacidades gerenciales del recurso humano:** El proyecto también financia mejoras en las capacidades gerenciales de jueces y personal de los juzgados participantes, especialmente de los jueces de quienes se espera que asuman un papel clave en la dirección del proceso de cambio, como elemento crítico de la estrategia del proyecto. La capacitación también se extiende - aunque de manera menos intensa - a otros grupos dentro y fuera de la Rama Judicial para asegurar que el proceso de cambio comienza a influenciar un grupo más amplio.
- d. **Modelo de gestión:** El proyecto apoya la instalación y la operación de un sistema automatizado de gestión judicial en los juzgados participantes. El programa tiene un alto nivel de la flexibilidad que se adapta periódicamente a las disposiciones procesales colombianas y a las directrices adoptadas por el CSJ. El programa de cómputo es de propiedad del CSJ, y el proyecto financia solamente la adquisición de los equipos necesarios para su funcionamiento, al igual que programas complementarios, obras civiles menores, materiales y equipo de oficina, asistencia técnica y capacitación para la operación efectiva del sistema.
- e. **Remodelación de la planta física de los juzgados:** El proyecto apoya también el mejoramiento de la infraestructura de los juzgados participantes, principalmente en términos de la distribución del espacio, de modo que los procesos internos se desarrollen con mayor fluidez y se cuente con espacios adecuados para atender al público, sin entorpecer el trabajo continuo de empleados y jueces.

## 3. Actores

- a. La **Sala Administrativa del CSJ** cumple funciones de alta dirección desde una perspectiva estratégica. Las decisiones claves del proyecto son tomadas por la Sala.
- b. La **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (DEAJ)** ejecuta las decisiones de la Sala y celebra en su nombre los actos y contratos necesarios.
- c. Los **Consejos Seccionales de la Judicatura** son los representantes del CSJ en los 5 distritos judiciales donde se ejecuta el proyecto.
- d. Los **Juzgados participantes** son quienes definen planes de cambio que el proyecto respalda con inversiones específicas. Son 72 unidades distribuidas en las cinco ciudades más pobladas del país. A excepción de Bogotá, el grupo de juzgados participantes representa la totalidad de las unidades de ese tipo en dicho circuito. En Bogotá se seleccionó un grupo piloto de 17 unidades luego ampliado a 22.
- e. La **Juntas asesoras** están conformadas por representantes de la sociedad civil (colegios de abogados, representantes de Bancos y otras instituciones que acuden con frecuencia a los juzgados). Tienen como función retroalimentar a los juzgados participantes como usuarios de los servicios que

prestan.

f. Las **Unidades Especializadas de la Sala Administrativa del CSJ**, entre las que se encuentran la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla (EJRLB), y la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDA), aprueban los contenidos específicos de las actividades de acuerdo a las instrucciones de la Sala y a los planes de cambio adoptados por los juzgados participantes. En particular dan su visto bueno a los términos de referencia y a las especificaciones técnicas de los contratos a ser financiados bajo el proyecto.

g. La **Unidad Coordinadora** cumple una función técnico-administrativa bajo la DEAJ a fin de impulsar contrataciones, desembolsos y gerencia financiera conforme a las normas aplicables del Banco de acuerdo a los Convenios de Préstamos y Proyectos, y en general facilita, según lo previsto en los Convenios de Préstamo y Proyecto, la ejecución de las actividades del proyecto. Tiene además la función de mantener una comunicación fluida con los demás actores.

h. La **Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)** en su carácter de agente cooperante es la encargada de ejecutar las contrataciones de bienes y servicios aprobadas por la DEAJ.

i. El **Banco Mundial** cumple un papel de financiador y proveedor de asistencia técnica durante el proceso de diseño e implementación del proyecto, incluida la supervisión técnica y operativa de sus actividades, y las evaluaciones intermedias y definitivas.

#### **D. Evaluación de Impacto**

##### 1. Metodología

a. **Ámbito:** La evaluación de impacto se ha realizado periódicamente desde el comienzo del proyecto pero sus resultados fueron consolidados en julio del 2005 cuando falta un año para concluir las actividades del proyecto, a fin de empezar a acumular lecciones aprendidas que puedan integrarse en el diseño de otros proyectos. También se quiso evaluar la eficacia del LIL como instrumento de financiación.

b. **Muestra:** La evaluación de impacto de julio del 2005 se realizó en el terreno en tres de las 5 ciudades del proyecto (Bogotá, Bucaramanga y Medellín); para efectos de una visión de conjunto del proyecto, representa una muestra significativa pues incluye 44 de los 72 juzgados participantes. El análisis de los indicadores de desempeño se realizó separadamente para cada ciudad. El análisis de la totalidad de los juzgados participantes en esos circuitos judiciales era indispensable para contar con conclusiones y recomendaciones de aplicación más amplia.

c. **Hipótesis:** Para definir el impacto cualitativo y cuantitativo del proyecto a través de encuestas, talleres, entrevistas y análisis de información estadística se plantearon catorce hipótesis sobre el impacto del proyecto relacionadas con: (a) actividades programadas ejecutadas o no; (b) impactos positivos en los juzgados y en los usuarios (c) logros de aprendizaje (innovación y experimentación): confianza y fortalecimiento de capacidad institucional; respuesta adecuada a la velocidad de aparición de tendencias innovadoras hacia el interior de la Rama Judicial y/o desde su interior; y (d) variables que han influido positiva o negativamente en impacto del proyecto.

d. **Instrumentos:** Para probar las hipótesis anteriores se diseñaron instrumentos de: (i) medición de las percepciones de los distintos actores del proyecto. Dichos instrumentos permitieron capturar las percepciones de los actores principales en su lugar de trabajo y el resultado global se obtuvo de promediar aritméticamente sus calificaciones y determinar la desviación estándar<sup>16</sup>. Dichos

---

<sup>16</sup> Cuando no se incluye la desviación estándar al lado del promedio (entre paréntesis) es porque su valor es inferior a 1.0 y por consiguiente no se considera estadísticamente relevante.

instrumentos comprendieron: (A) encuestas a jueces, magistrados y administradores judiciales; (B) talleres con jueces, magistrados civiles de Tribunales Superiores de Distrito Judicial y magistrados de Consejos Seccionales; (C) talleres con juntas asesoras; (D) entrevistas con directivos, administradores y técnicos del CSJ y la DEAJ; (E) entrevistas con magistrados del CSJ; y (ii) análisis de la evolución de los indicadores de desempeño de los juzgados convenidos entre el CSJ y el Banco para la evaluación del proyecto, por juzgado y por ciudad. Para medir cada una de las hipótesis de impacto se preguntó a los participantes en la encuesta acerca de su percepción respecto a la medida en que el proyecto había alcanzado el impacto esperado conforme a una escala que va de 5 (alto impacto) a 1 (ningún impacto).

## 2. Nivel de Ejecución

Como resultado de la observación en el terreno y la revisión de los documentos producidos por el CSJ<sup>17</sup> sobre las actividades del proyecto, se determinó el grado de avance de las actividades contenidas en el Plan Operativo Anual convenido entre el CSJ y el Banco Mundial en la siguiente tabla:

Número	Actividad	Bogotá	Bucaramanga	Medellín
1	Desarrollo de una cultura de trabajo de equipo basada en valores y objetivos compartidos	Si	Si	Si
2	Desarrollo de un plan de descongestión	Si	Si	Si
3	Fortalecimiento de las habilidades gerenciales del juez y los empleados	Si	Si	Si
4	Mejoramiento del sistema de atención al usuario	No	Si	Si
5	Mejoramiento del sistema de consulta de expedientes	Parcialmente	Si	Si
6	Mejoramiento de sistema de citaciones y notificaciones	No	Si	Si
7	Mejoramiento del sistema de archivos	Parcialmente	Si	No
8	Diseño e implementación del módulo de auxiliares de la justicia	No	No	No
9	Diseño e implementación del sistema de depósitos judiciales	No	No	No
10	Mejoramiento del programa de gestión Justicia XXI	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
11	Mejoramiento de los equipos de cómputo de los juzgados	Parcialmente	Si	Parcialmente
12	Mejoramiento físico de los juzgados (mobiliario y distribución de espacio)	Parcialmente	Si	No

De un total de 36 actividades programadas (12 actividades en 3 lugares), 18 se han ejecutado totalmente, 8 parcialmente y 10 no se han ejecutado todavía pero se espera que se realicen en los 11 meses que quedan de ejecución del proyecto. Puesto que las actividades son esenciales para el logro de los objetivos del proyecto, los instrumentos de evaluación de la percepción de algunos de los actores del proyecto en las ciudades de Bogotá, Medellín y Bucaramanga se refirieron siempre a dichas actividades y objetivos. Es claro que la falta de avance en ciertas actividades de servicio al usuario reflejaban la prevalencia de los intereses de los operadores de la justicia y tenían que afectar los resultados finales de las evaluaciones de percepción y cuantitativas (por ejemplo los temas de auxiliares y depósitos son claves para la marcha del proceso, pero suelen considerarse más como responsabilidades del usuario que como “cuellos de botella” del juzgado)

<sup>17</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso 2003-2004.

### 3. Evaluación cualitativa: Resultados por ciudad de encuestas con jueces, empleados y magistrados

#### a. **Bogotá**

<b>Hipótesis</b>		<b>Percepción de impacto Promedio y desviación estándar (Escala de 1 a 5)</b>
1	Los jueces comparten una visión clara sobre las principales estrategias y objetivos del proyecto.	<b>4.05</b>
2	El conocimiento de Jueces y empleados sobre las necesidades de los usuarios ha mejorado.	<b>3.86</b>
3	Al tramitar un expediente, el personal del juzgado ha logrado un mayor conocimiento sobre lo que hace, cómo lo hace y para quién lo hace.	<b>4.36</b>
4	El equipo del juzgado tiene una mayor motivación y con frecuencia propone iniciativas de mejoramiento.	<b>4.36</b>
5	El modelo de gestión, con sus distintos módulos, ayuda a obtener mejores resultados y cumplir mejor con las tareas del juzgado.	<b>3.82</b>
6	Las quejas de los usuarios en relación con la atención que reciben son menos frecuentes y son atendidas oportunamente.	<b>4.00</b>
7	Existe un mejor ambiente para formular propuestas de cambio.	<b>4.00</b>
8	Las habilidades gerenciales de los jueces han mejorado	<b>4.00</b>
9	La mayoría de los empleados pueden explicar la misión y servicios de la Rama Judicial y del juzgado a cualquier persona.	<b>3.73 (1.1)</b>
10	El personal del juzgado verifica el grado de satisfacción de los usuarios porque lo considera una oportunidad de mejoramiento.	<b>3.45</b>
11	El modelo de gestión y la estructura organizacional propuestos por el proyecto ayudan al mejor desempeño de los juzgados.	<b>3.70 (1.16)</b>
12	Los indicadores de desempeño del juzgado están bien definidos. El equipo del juzgado sabe para qué sirven, cuándo y cómo se miden y cómo se aplican para evaluar la gestión	<b>3.00 (1.34)</b>
13	La comunicación al interior del juzgado ha mejorado.	<b>4.64</b>
14	El equipo del juzgado conoce la visión y las estrategias modernizadoras de la Rama Judicial.	<b>4.00</b>

Entre los jueces los aspectos mejor evaluados del proyecto son sus aportes sustanciales a: (i) las comunicaciones internas, y la actitud hacia las propuestas de cambio; (ii) mejoramiento del conocimiento de la visión y estrategias de la Rama Judicial, e identificación y sentido de pertenencia (hipótesis 3, 4 y 13); y (iii) capacitación gerencial y actitud hacia la innovación. La parte menos positiva de la evaluación es el escaso aporte al manejo de los indicadores de desempeño de los juzgados (hipótesis 12). También se percibe que el proyecto no ha logrado todo lo esperado en materia de relaciones con los usuarios. Respecto a los subsistemas administrativos del modelo de gestión, hay una percepción de impacto medio a alto en el trabajo diario de los juzgados.

Entre los magistrados del Consejo Seccional de Bogotá todas las hipótesis son confirmadas con nota sobre 4 (alto impacto) a excepción de las hipótesis 9, 10, 11 y 12. Consideran que el proyecto no logró un impacto significativo para mejorar en forma sistémica la relación con los usuarios, los subsistemas del nuevo modelo de gestión no se han implementado en su totalidad y el manejo de indicadores como

herramienta conocida y difundida para mejorar el desempeño ha sido insuficiente.<sup>18</sup>

**b. Bucaramanga**

<b>Hipótesis</b>		<b>Percepción de impacto Promedio y desviación estándar (Escala de 1 a 5)</b>
1	Los jueces comparten hoy una visión más clara sobre las principales estrategias y objetivos del proyecto.	<b>4.63</b>
2	Para los tipos de casos que se resuelven en el juzgado, su conocimiento sobre las necesidades del servicio de parte de los usuarios ha mejorado.	<b>4.40</b>
3	Al tramitar un expediente, el personal del juzgado ha logrado un mayor conocimiento sobre lo que hace, cómo lo hace y para quién lo hace.	<b>4.19</b>
4	El equipo del juzgado tiene hoy una mayor motivación y con frecuencia propone iniciativas de mejoramiento.	<b>4.63</b>
5	El sistema informático, con sus distintos módulos, ayuda a obtener mejores resultados y cumplir de mejor manera con las tareas del juzgado.	<b>4.50</b>
6	Las quejas de los usuarios en relación con la atención que reciben son menos frecuentes y son atendidas oportunamente.	<b>4.19</b>
7	Existe un mejor ambiente para formular propuestas de mejoramiento.	<b>4.56</b>
8	Las habilidades gerenciales de los jueces han mejorado	<b>4.44</b>
9	La mayoría de los empleados pueden explicar la misión y servicios de la Rama Judicial y del juzgado a cualquier persona.	<b>4.19</b>
10	El personal verifica el grado de satisfacción de los usuarios porque lo considera una oportunidad de mejoramiento.	<b>3.94</b>
11	El modelo de gestión y la estructura organizacional propuesta por el proyecto es una herramienta para el mejor desempeño de los juzgados.	<b>4.40</b>
12	Los indicadores de desempeño del juzgado están bien definidos. El equipo del juzgado sabe para qué sirven, cuándo y cómo se miden y cómo se aplican para evaluar la gestión	<b>4.25</b>
13	En general, la comunicación al interior del juzgado ha mejorado.	<b>4.56</b>
14	El equipo del juzgado conoce la visión y las estrategias modernizadoras de la Rama Judicial.	<b>4.56</b>

En Bucaramanga existe una percepción muy positiva del impacto del proyecto en términos de mejoramiento de la gestión, a excepción de la hipótesis 9, la cual sugiere que no todo el personal se preocupa de verificar el grado de satisfacción de los usuarios. Aparte de este punto, existe la percepción general de que el proyecto ha tenido un impacto positivo, con lo que las hipótesis de cambio cultural del proyecto se habrían comprobado en su mayoría. Los beneficios del proyecto serían sustanciales en áreas de comunicación interna, relaciones con actores externos, conocimiento de los procesos internos, manejo del concepto de indicadores de gestión, motivación y actitud hacia la innovación y utilidad de las herramientas y módulos contemplados en el modelo de gestión administrativa. El promedio de evaluación de impacto es de 4.39 sobre 5.0, con una desviación estándar de 0.63, lo que sugiere un alto grado de consenso en torno al impacto del proyecto. Ninguna de las desviaciones estándar superó los 0.91.<sup>19</sup>

Ligeramente distinta es la percepción de los magistrados de Tribunales Superiores y de los Consejos

<sup>18</sup> No se pudo entrevistar a la junta asesora de Bogotá.

<sup>19</sup> Se considera que una desviación mayor a 1 expresa alto grado de disenso, y que una desviación menor a 0,6 representa alto grado de consenso.

Seccionales, aunque con una medida de impacto final de 4.1, también reflejando un alto grado de consenso sobre el impacto positivo del proyecto. Si se excluye de la muestra a estos magistrados, el promedio de calificaciones de los jueces aumenta a 4.5. En general, la percepción de los magistrados de Sala Civil es positiva, aunque menos optimista que la de los jueces. Consideran que el proyecto “sólo llega a los juzgados” y ellos no han recibido ningún. La percepción de los magistrados del Consejo Seccional también tiende a ser menos optimista pues creen que algunas de las acciones que los jueces atribuyen al proyecto son en realidad acciones del Consejo o compartidas entre el Consejo y el Proyecto.

La percepción de la junta asesora de Bucaramanga <sup>20</sup> es también muy positiva. Entre las hipótesis de cambio cultural, consideran que en el aspecto humano han sido notorios los impactos logrados y se ha generado un ambiente más propicio tanto para los funcionarios como para los litigantes. El servicio recibido por los litigantes es mejor y conlleva unas mejores relaciones entre los funcionarios y empleados judiciales y los usuarios del servicio, en un clima de respeto que se refleja en una mayor eficiencia de la actividad judicial.

Para los usuarios la innovación tecnológica que el proyecto ha introducido en la labor de los despachos judiciales se ha materializado en un apreciable mejoramiento de la calidad del producto de los juzgados, que se evidencia en la celeridad con que son evacuadas las diligencias, providencias y comunicaciones que deben tramitar los Juzgados aunque aún existe congestión, es más expedita y completa la información disponible a los litigantes y otros usuarios. Esperan que la sala de consulta proporcione información completa sobre todos los despachos judiciales, reduzca la congestión, y permita aprovechar el tiempo que antes se empleaba en la atención al público para adelantar el trabajo interno del despacho.

Por último, los usuarios consideran que la nueva localización de los despachos judiciales ha permitido disponer de una planta física excelente, que facilita el trabajo de los funcionarios y empleados, quienes disponen de espacios que les permiten el cumplimiento de sus funciones, sin las distracciones que existían en las oficinas antiguas. Para los litigantes ha tenido efectos positivos en términos de mejor atención y menor tiempo.

---

<sup>20</sup> Documento entregado por la Junta asesora de Bucaramanga (Dres. Francisco Antonio León Pereira y Luz Stella Londoño Gómez).

c. **Medellín**

<b>Hipótesis</b>		<b>Percepción de impacto</b> <b>Promedio y desviación</b> <b>estándar (Escala de 1 a 5)</b>
1	Los jueces comparten hoy una visión más clara sobre las principales estrategias y objetivos del proyecto.	<b>4.40</b>
2	Para los tipos de casos que se resuelven en el juzgado, su conocimiento sobre las necesidades del servicio de parte de los usuarios ha mejorado.	<b>3.33 (1.5)</b>
3	Al tramitar un expediente, el personal del juzgado ha logrado un mayor conocimiento sobre lo que hace, cómo lo hace y para quién lo hace.	<b>3.69 (1.27)</b>
4	El equipo del juzgado tiene hoy una mayor motivación y con frecuencia propone iniciativas de mejoramiento.	<b>3.80 (1.32)</b>
5	El sistema informático, con sus distintos módulos, ayuda a obtener mejores resultados y cumplir de mejor manera con las tareas del juzgado.	<b>4.20</b>
6	Las quejas de los usuarios en relación con la atención que reciben son menos frecuentes y son atendidas oportunamente.	<b>4.00</b>
7	Existe un mejor ambiente para formular propuestas de mejoramiento.	<b>4.10</b>
8	Las habilidades gerenciales de los jueces han mejorado	<b>4.00</b>
9	La mayoría de los empleados pueden explicar la misión y servicios de la Rama Judicial y del juzgado a cualquier persona.	<b>4.22</b>
10	El personal verifica el grado de satisfacción de los usuarios porque lo considera una oportunidad de mejoramiento.	<b>3.70 (1.25)</b>
11	El modelo de gestión y la estructura organizacional propuesta por el proyecto es una herramienta para el mejor desempeño de los juzgados.	<b>3.60 (1.35)</b>
12	Los indicadores de desempeño del juzgado están bien definidos. El equipo del juzgado sabe para qué sirven, cuándo y cómo se miden y cómo se aplican para evaluar la gestión	<b>2.78 (1.48)</b>
13	En general, la comunicación al interior del juzgado ha mejorado.	<b>4.50</b>
14	El equipo del juzgado conoce la visión y las estrategias modernizadoras de la Rama Judicial.	<b>4.11</b>

En Medellín la evaluación determinó que la percepción de jueces y magistrados sobre el impacto del proyecto es menos positiva que la de las otras ciudades. La medición de impacto se sitúa alrededor 3.89, con una desviación estándar de 0.98, por lo que se considera que existe un grado de consenso aceptable en torno a la percepción de los actores principales. El proyecto habría tenido un bajo impacto en lo que respecta al conocimiento de los tipos de casos que se resuelven en el juzgado y las necesidades de los usuarios (hipótesis 2). También evalúa como “regular” el impacto del proyecto en el conocimiento de los procedimientos de trabajo (hipótesis 3). Consideran además que el proyecto no ha ayudado sustancialmente a que el personal se motive para la innovación (hipótesis 4).

El impacto del proyecto es calificado entre “regular y bueno” en las áreas de interacción con el usuario y herramientas de gestión (hipótesis 10 y 11). Las hipótesis 6 y 7, reciben una calificación de “alto impacto”. El proyecto no ha tenido mayor impacto en el manejo de indicadores de gestión y desempeño (2.78 expresa un impacto entre regular y malo, aunque con un grado de disenso importante de 1.48). Para explicar estas divergencias se debe recurrir al análisis de las desviaciones estándar. Para las hipótesis 10 y 11, las desviaciones son de 1.25 y 1.35 respectivamente. Lo más probable es que dentro del grupo de jueces existan experiencias dispares (muy positivas o muy negativas). Se observa además que todas las desviaciones estándar de los promedios bajo 4.0 son mayores que 1.0.

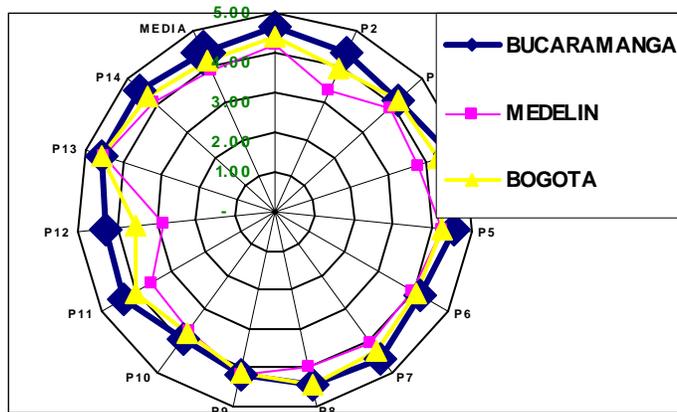
En el ámbito de compartir la visión del cambio, la utilidad y uso del sistema informático para la

gestión, el mejoramiento de las comunicaciones internas, el sentido de pertenencia, y el entendimiento de lo que es una estrategia adecuada de modernización de los juzgados, hay un consenso general en calificar al proyecto como de “alto impacto”.

Algo distinto es el juicio de los magistrados de las Salas Civiles y de Consejos Seccionales, aunque con un resultado final de 4.1 respaldado por un alto grado de consenso. Si se excluye de la muestra a los magistrados, el promedio de evaluación de impacto de los jueces aumenta a 4.5. En general existe una posición de crítica constructiva y conciencia de que se trata de un proyecto “para aprender”.

Para la junta asesora se han obtenido logros muy importantes. Principalmente el establecer diálogo con los jueces. Fue difícil definir el rol de la junta, pero ahora se reconoce su utilidad para incorporar al usuario en el diseño de soluciones a los problemas de la justicia. La junta ha ayudado a identificarlos y ha aportado ideas al diseño e implementación de las acciones de mejora, sobre todo en lo que tiene que ver con la educación del usuario para actuar en tribunales. Para la junta el proceso de sensibilización tuvo impacto, pues el trato de los empleados a los usuarios ha mejorado. La junta reconoce que queda aún un largo camino por recorrer, pero el proyecto ha dado los primeros pasos y por tanto lo consideran una iniciativa útil para Medellín.

4. Evaluación cualitativa: Resultados consolidados de las encuestas a jueces, empleados y magistrados



En el gráfico radial anterior <sup>21</sup> se puede apreciar que Bucaramanga es la ciudad en la cual la evaluación de impacto se acerca más al límite exterior del radio máximo (5.0: alto impacto) por cuanto su percepción respecto a los impactos del proyecto es más positiva que en Bogotá y Medellín. En segundo lugar, la línea de Medellín se aleja del perímetro exterior y está permanente bordeando el perímetro a nivel 4; salvo en algunos casos en lo que se acerca de nivel 3. Esta línea está permanentemente en el límite inferior de las 3 evaluaciones. <sup>22</sup> En tercer lugar, la línea de Bogotá está casi permanentemente contenida entre la de Bucaramanga y Medellín lo que nos indica que la percepción positiva del impacto del proyecto se sitúa entre la elevada de Bucaramanga y la inferior de Medellín. Esto es consistente con los promedios de las medias estadísticas que darían el siguiente resultado global:

Ciudad	Bucaramanga	Bogotá	Medellín
Promedio	4,39	4,15	3,89

<sup>21</sup> P1 a P14 son las hipótesis planteadas a los participantes en la encuesta de la evaluación de impacto.

<sup>22</sup> La evaluación en Medellín pudo ser afectada por la inminencia de un paro de jueces en protesta por un plan para la implantación del nuevo Código de Procedimiento Penal.

En general los elementos que son calificados como de muy alto impacto del proyecto en las 3 evaluaciones, son visión, motivación, actitud, habilidades gerenciales y modelos de gestión. Los elementos que son calificados como de mediano impacto (ninguno de bajo impacto) en los 3 casos son la verificación del grado de satisfacción de los usuarios e indicadores de desempeño de los juzgados (o no están bien definidos o no se utilizan). Sobre las demás variables existe una percepción de alto impacto que solo se podrá confirmar con la medición de los resultados estadísticos de esa gestión en la sección siguiente.

La información proporcionada por talleres y entrevistas confirma los resultados de la encuesta. El cambio cultural ha ocurrido (en algunos casos como el de Bucaramanga, en forma radical), de acuerdo a lo expresado por la mayoría de los actores entrevistados. La opinión de la junta asesora de Bucaramanga es particularmente significativa. La capacitación en temas gerenciales ha sido muy apreciada por los jueces, además de todo el proceso de construcción de valores como una forma de involucrar a jueces y empleados en el proyecto. Los jueces recuerdan ese proceso como el que marca “un antes y un después”. Una señal inequívoca (a nivel de percepción) del cambio cultural en los juzgados participantes es que las entrevistas a jueces que no comenzaron con el proyecto pero que llegaron después a uno de sus juzgados confirman que “aquí pasó algo que no ha ocurrido en otras partes”.

El mejoramiento de las comunicaciones internas es otro impacto significativo en las 3 ciudades frente a la falta de comunicación efectiva anterior al proyecto. La creación de las juntas asesoras representó una de los cambios más significativos; a través de ellas se incorporó a los usuarios a la búsqueda de las soluciones, más allá del tradicional diagnóstico de los problemas.

El manejo adecuado de las herramientas gerenciales proporcionadas por el proyecto solamente ocurre a lo largo del tiempo, o sea en la recurrencia del trabajo diario (*on-the-job-training*). Tal vez se requieran herramientas adicionales, pero los juzgados participantes han constituido un grupo distinto, con habilidades diferentes a las de los otros juzgados y con una actitud positiva para solicitar innovaciones adicionales, como por ejemplo el mejoramiento y actualización del programa Justicia XXI y el establecimiento de un foro Internet. Esto indica una disposición favorable para: (i) adquirir habilidades adicionales; (ii) desarrollar una actitud abierta a la innovación; y (iii) la evaluación como una forma para demostrar el desempeño exitoso.

Aunque no se dispone de una medida exacta del impacto del proyecto sobre los usuarios, las percepciones de los propios jueces y las opiniones de las juntas asesoras de Bucaramanga y Medellín constituyen una base razonable para suponer un impacto positivo (entre medio y alto). Parecen claros los avances en procesos ágiles, sistemas amigables, eficiencia administrativa y trato amable, principalmente en los juzgados de Bucaramanga (y también, aunque en forma más incipiente en los de Bogotá y Medellín) pero es necesario confirmar esta evidencia de percepción con una medición estadística de la satisfacción de usuarios a través de los resultados de las encuestas en curso.

En resumen, los actores involucrados en la evaluación reconocen los avances del proyecto aunque en algunas áreas los consideren insuficientes. Por ejemplo, la mayoría sugiere revitalizar el trabajo de fortalecimiento de valores y las comunicaciones internas, al igual que el papel de los usuarios en el diseño de los planes de cambio. Se identifica además la urgencia de definir, medir y difundir los indicadores en conjunto con los jueces y la UDAE.

## 5. Evaluación cualitativa: Resultados de talleres y entrevistas con jueces, empleados, magistrados y usuarios

### **a. Factores que influyeron positivamente en el logro del impacto esperado del proyecto**

Entre los factores que más han influido para el logro del impacto del proyecto debe destacarse el liderazgo y compromiso del CSJ a través de su Sala Administrativa y de sus Consejos Seccionales, y sobre todo de los jueces participantes quienes han apoyado permanentemente al proyecto y han entendido su necesidad y conveniencia. En etapas difíciles de ejecución del proyecto (por ejemplo, cambios del personal de la Unidad Coordinadora), los Consejos Seccionales y los jueces asumieron la actividad de impulso del proyecto, entendiéndola como complementaria de otras iniciativas de reforma en curso.

La etapa inicial de sensibilización a fondo de los actores principales que debían participar en el proyecto fue decisiva. Era necesario que todos los actores comprendieran plenamente el proceso de cambio, la definición de valores, las habilidades gerenciales, y el manejo de las expectativas. Todas estas variables tuvieron un efecto muy positivo en la gestión del cambio. Dinámica que se mantuvo a través del establecimiento de un equipo especializado de profesionales que prestaban asistencia técnica a los juzgados participantes en cada una de las ciudades del proyecto.

### **b. Factores que influyeron negativamente en el logro del impacto esperado del proyecto**

El factor más negativo fue el cambio reiterado del equipo de la Unidad Coordinadora, el cual disminuyó la credibilidad a la Unidad y paralizó las actividades del Proyecto con la pérdida consiguiente de impulso en la ejecución y en algunos casos hasta de la experiencia acumulada. Estos cambios (como la mayoría de cambios similares) generaron conmoción e inseguridad.

También se censuró la lentitud del proceso de toma de decisiones relacionadas con el proyecto. Decisiones de menor importancia terminaron siendo tomadas por la Sala Administrativa. Estos proyectos necesitan agilidad y la capacidad de respuesta de las Unidades Coordinadoras debe ser inmediata porque se trata de iniciativas de innovación en los que la rapidez del cambio externo no puede sobrepasar la del interno. Un proyecto diseñado para experimentar no puede retardar actividades fundamentales como las pruebas con la nueva versión Internet de Justicia XXI que impiden a los juzgados participantes pertenecer a una misma comunidad virtual para compartir experiencias; tampoco es explicable que se haya retardado la implantación del mismo modelo de gestión en las cinco ciudades del Proyecto, lo cual limitó el impacto simultáneo de la metodología de aprendizaje.

También se critica la terminación de la asistencia técnica proporcionada por el personal permanente del proyecto en cada ciudad (los llamados “enlaces”) concebidos como un grupo de apoyo integral y no solo de respaldo en el manejo de programas de cómputo. Este equipo profesional debía apalancar las actividades de desarrollo organizacional del proyecto, hasta que se incorporaran como parte de la rutina del juzgado.

Por no comprender el concepto de un proyecto de innovación y desarrollo (la visión de largo plazo que proponen, el apoyo que requieren, el perfil ideal del Coordinador), su ubicación dentro de la estructura permanente de la Sala Administrativa tal vez no fue la más apropiada. Pareció obedecer más bien a la creencia de que el proyecto debía estar sujeto a los mismos procedimientos internos, cuando su estilo y velocidad de ejecución debían ser completamente distintos.

La decisión más importante de la Sala Administrativa del CSJ debería ser la del perfil y selección de los integrantes de la Unidad, para que de allí en adelante operara en un espacio adecuado de autonomía bajo dependencia de la DEAJ y en relación con los Consejos Seccionales. Sin autonomía la Unidad

Coordinadora pierde su razón de ser y sería mejor pasar sus responsabilidades de ejecución del proyecto a una Unidad especializada de la Sala que opere dentro de la rutina organizacional. La Unidad Coordinadora necesita además invertir en su propio desarrollo, y adaptarse al cambio que promueve.

Los niveles superiores de la Rama Judicial (Sala administrativa y Consejos Seccionales) trataron los problemas operativos del proyecto como una parte de la rutina de la inversión pública en el sector Justicia. Por eso la Sala Administrativa expidió Acuerdos que determinaban la estructura y funciones de la Unidad Coordinadora y ha aprobado periódicamente los Planes Operativos Anuales. Existe el riesgo de que estas decisiones de Sala se conviertan a la larga en una “camisa de fuerza” para el proyecto que no le permite adaptarse a las prioridades y preferencias señaladas por los jueces, los empleados o los usuarios. La reformulaciones de los Planes deben ser frecuentes y podrían haber sido aprobadas a solicitud de los jueces por los Consejos Seccionales.

La Sala Administrativa del CSJ necesita formalizar una estructura más flexible para la innovación y modernización de la Rama Judicial, que delegue a los niveles apropiados las decisiones que requieran celeridad e intermediación, y señalen los incentivos adecuados para apoyar el proceso de ejecución. Aunque los procesos rutinarios deben subsistir (son ellos los que mantienen viva la organización) es necesario adoptar procesos especiales para iniciativas de cambio con necesidades de tiempo y espacio muy peculiares, que deben traducirse en un mejor servicio de justicia sustentable a largo plazo.

#### 6. Evaluación cualitativa: Sala Administrativa del CSJ

Aunque existen visiones diferentes sobre el estado actual del proyecto y su concepto estratégico, si existe consenso entre los Magistrados sobre algunos aspectos positivos del proyecto: (i) es un proyecto para aprender y desde ese punto de vista la iniciativa ha generado lecciones interesantes; (ii) el proyecto ha aumentado de importancia dentro de los programas del CSJ a medida que avanza; (iii) el trabajo de sensibilización realizado al principio constituyó un aporte esencial, lo mismo que el papel de los Consejos Seccionales y la EJRLB, quienes han apoyado permanente al proyecto y se han incorporado a sus planes; (iv) el proyecto ha permitido dialogar con las Unidades Especializadas de la Sala Administrativa sobre aspectos de desarrollo institucional de la Rama Judicial, un diálogo que en su ausencia tal vez no se habría producido; y (v) en algunas ciudades este proyecto ha generado una buena imagen acerca de los planes de modernización de la Rama Judicial.

Los cuestionamientos de algunos Magistrados se refieren a si los componentes del proyecto son realmente innovadores, o si en realidad trabaja con herramientas que ya han sido desarrolladas o utilizadas por la misma Rama Judicial. Se pregunta entonces cómo podrían haberse aprovechado de manera más eficiente sus recursos y cual sería el modelo de gestión al cual el CSJ debe apuntar. No existe una respuesta que genere consenso entre los Magistrados del CSJ. Si reconocen en forma unánime la relevancia de proyecto y su utilidad como punto de partida para próximas iniciativas de apoyo al proceso de modernización de la Rama Judicial.

#### 7. Evaluación cuantitativa: Análisis de indicadores de desempeño

El proyecto definió 3 indicadores de desempeño para evaluar el cumplimiento de sus objetivos: (a) reducir hasta el 30% de los tiempos procesales desde el ingreso de la demanda hasta la sentencia definitiva; (b) incrementar hasta un 30% el número de causas resueltas por juez por año; (c) incrementar el nivel de satisfacción de usuarios en los juzgados participantes. Para realizar una evaluación de estos indicadores de desempeño existió un limitante fundamental: el proyecto sólo contaba con línea de base para el indicador (b), pues la medida de los tiempos procesales no se habían

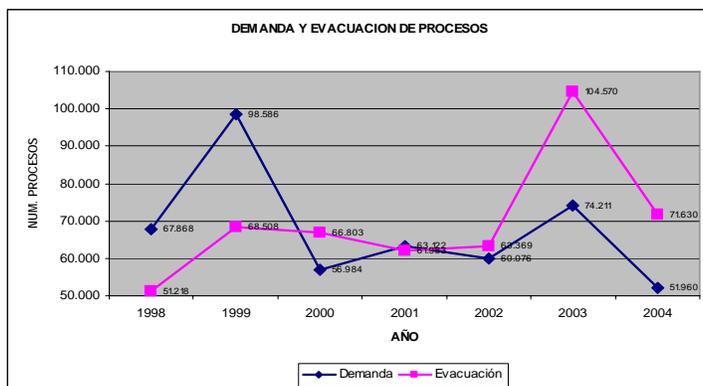
realizado y las encuestas de satisfacción de usuarios están en ejecución.

De todos modos para efectos de la evaluación consolidada se consideró que el indicador (b) incluye (por lo menos parcialmente) los indicadores (a) y (c), sobre todo porque está directamente relacionado con uno de los objetivos principales del mismo (cambio cultural), que significa trabajo mancomunado de todos miembros de cada grupo para mejorar el desempeño del conjunto del grupo; si se analizan los movimientos del inventario de casos, representa además una reducción del tiempo de espera de los usuarios y por consiguiente debe ocasionar una mejora en su satisfacción con el servicio recibido.

#### a. Análisis de demanda de servicios y evacuación de procesos

Conforme a las estadísticas agregadas de CSJ, el proyecto seleccionó los juzgados civiles del circuito de los cinco Distritos Judiciales que conjuntamente representan más del 50% de la demanda de servicios de justicia de Colombia. Por su competencia, estos juzgados manejan causas de relevancia económica y social (primera instancia en mayor cuantía, y segunda en menor cuantía) por lo que no es sorprendente que la demanda por justicia en ellos se haya incrementado constantemente durante los últimos años. Sin embargo, los Juzgados Civiles del Circuito del Proyecto han mostrado ganancias sustanciales en eficiencia, en términos de índices de evacuación (el superávit o déficit de decisiones vs. asuntos ingresados) y han logrado una reducción general de carga de trabajo de aproximadamente 45.000 casos al año.

Para las 3 ciudades del proyecto las dos variables claves, demanda (ingreso de procesos) y evacuación (salida de procesos por sentencias definitivas o decisiones equivalentes), se han comportado de la siguiente manera en forma agregada durante los últimos 7 años.<sup>23</sup>

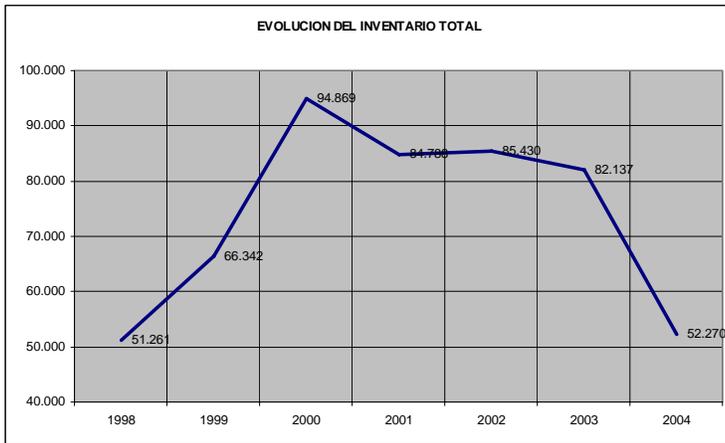


La reducción general de la demanda a partir del año 2000 ha sido atribuida a una transferencia de competencias de los juzgados civiles del circuito a los juzgados civiles municipales;<sup>24</sup> sin embargo, ese fenómeno no afecta los datos del proyecto porque este comenzó a ejecutarse en el 2002. A partir del 2002 la demanda tiende a estabilizarse alrededor de las 65.000 causas anuales promedio. A partir del 2002 la evacuación es siempre mayor o igual a la demanda, de modo que los juzgados del proyecto están reduciendo su inventario de procesos. El impacto en términos de descongestión durante el año 2003 fue muy significativo: se evacuaron casi 105.000 procesos en total y se redujo el inventario en 30.000 expedientes. La evolución del inventario de procesos se describe en el gráfico siguiente y

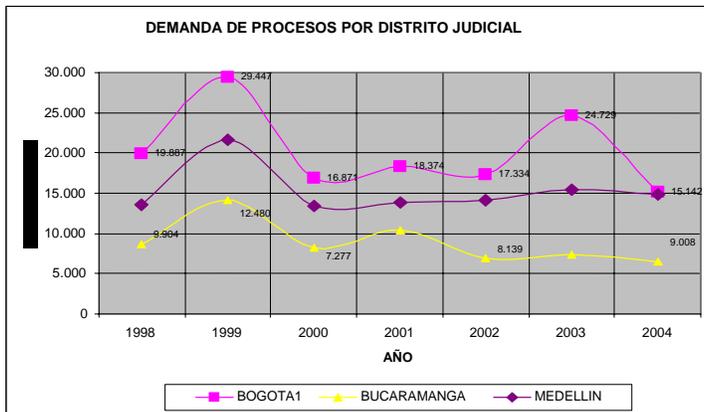
<sup>23</sup> Fuente: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Banco de Datos Estadísticos, Consejo Superior de la Judicatura

<sup>24</sup> En contrapartida los juzgados civiles municipales experimentan una demanda adicional que está generando congestión. (Véase arriba, p. \_\_\_\_)

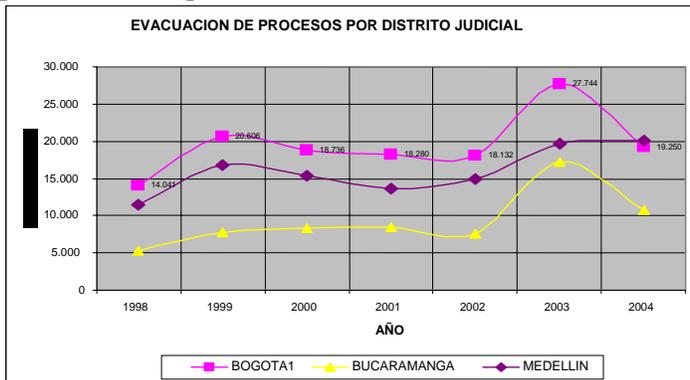
comprueba el impacto positivo del proyecto sobre la única variable que controla (evacuación).



La evolución de la demanda para cada ciudad se resume en el gráfico siguiente. Muestra que hasta el año 2001 siguió un ritmo paralelo en las tres ciudades mientras que a partir del 2002 (año de comienzo del proyecto) su movimiento es más independiente, con una reducción más proporcional solo en Bogotá.



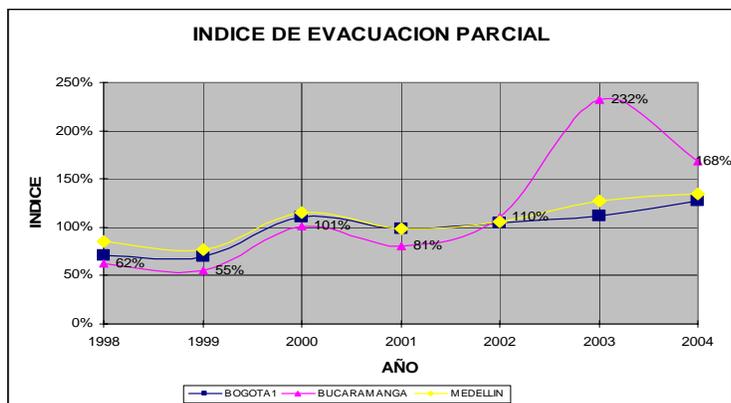
En el caso de Bogotá y Medellín, a partir del año 2000 aparece una tendencia de la demanda a estabilizarse, para Bogotá en torno a los 17.000 procesos por año, y para Medellín en torno de los 15.000 procesos por año. Bucaramanga tiene una tendencia constante a la reducción de la demanda a partir de 1999 pero se ha estabilizado en los últimos dos años en torno a los 7.000 procesos por año.



En el caso de Bogotá a partir del año 2000 la evacuación tiende a estabilizarse en 18.500 procesos pero entre 2002 y 2003 logra aumentar hasta más de 27.000, para regresar en el 2004 a un nivel de alrededor de 19.000 procesos. En el caso de Medellín, a partir de 2000 se venían evacuando alrededor de 15.000 procesos; entre 2002 y 2003 se llega a 20.000 procesos y esa cifra luego se estabiliza durante el año 2004. Para el caso de Bucaramanga, se aprecia una evolución positiva de la evacuación alrededor de los 8.000 procesos, con un acentuado aumento entre 2002 y 2003 hasta 17.500, estabilizándose luego el 2004 en casi 11.000 procesos. Las cifras anteriores muestran que el indicador (b) del Proyecto se está alcanzando de acuerdo a lo esperado: todos los grupos de juzgados participantes evaluados muestran una evolución positiva del número agregado de causas resueltas por año, independientemente de cambios en la demanda.

## b. Análisis de los índices de evacuación

A efectos de verificar que el indicador de productividad asegura que el proceso de reforma conduce a un equilibrio operacional no sólo de corto sino también de largo plazo, se realizó dos análisis adicionales. El primero de ellos es la medición del indicador utilizado por la UDAE para verificar que el grupo de juzgados participantes no esté generando inventario para el año siguiente. Este indicador se conoce como Índice de Evacuación Parcial (IEP<sup>25</sup>) y señala en qué medida el juzgado está evacuando los ingresos anuales de casos, de manera que no acumule nuevo inventario para el año siguiente. A continuación se presenta su valor para las 3 ciudades en estudio.



A partir de 2002, año de comienzo del proyecto, ninguno de los 3 grupos de juzgados participantes agrega inventario para el año siguiente. Es más, en el caso de Bucaramanga, el año 2003 evacuó un 132 % más de lo que ingresó ese año y en el 2004 produjo un 68% más de lo que ingresó. En el caso de Medellín y Bogotá, durante el año 2004 han evacuado un 35% más de lo que fue su ingreso anual.

También se puede utilizar el Índice de Evacuación Total (IET) el cual mide en qué porcentaje los procesos son evacuados con relación a la carga efectiva total.<sup>26</sup> En los tres casos se confirma la tendencia a evacuar cada año un porcentaje cada vez mayor de la carga efectiva. En el caso de Medellín y Bucaramanga, el IET se encuentra próximo al máximo operativo permitido (el indicador no puede sobrepasar el 100%). En resumen, los 3 grupos de juzgados participantes se han venido descongestionando durante la vida del proyecto y su inventario es cada vez menor.

<sup>25</sup> IEP= EGRESOS/INGRESOS DEL PERIODO (%)

<sup>26</sup> CARGA EFECTIVA: PENDIENTE AÑO ANTERIOR+INGRESOS +REACTIVADOS- DADOS DE BAJA

c. **Balance de los indicadores de desempeño**

El indicador de aumento de la productividad de los juzgados (número de causas resueltas) se está alcanzando pues existen aumentos constantes con respecto a años anteriores, lo cual independientemente del comportamiento de la demanda permite obtener ganancias en términos de descongestión pues no se acumulan inventarios para el año siguiente en los 3 grupos de juzgados participantes. Si esto se suma al proceso de depuración impulsado por el proyecto, los juzgados participantes estarían en condiciones de alcanzar dentro de 3 años un punto de operación óptimo; si pueden mantener tasas de descongestión de un 30% anual del inventario pendiente, en poco más de 3 años podrían contar con inventario “0” (meta tradicional de los programas de descongestión en Colombia).

Deberá seguirse de cerca la evolución operativa de éstos juzgados pues un resultado como ese podría considerarse un impacto muy positivo del proyecto. Para lograrlo tendría que evitarse una práctica corriente en el curso de programas de descongestión: que los juzgados descongestionados no sean “castigados” con recibir causas procedentes de juzgados congestionados. De lo contrario se estaría generando un incentivo “perverso” pues no solo no se premiaría el mejoramiento en los índices de productividad y descongestión sino que se eliminaría cualquier interés en alcanzarlo.

IV. **CONCLUSIONES**

A. **Eficacia del Instrumento LIL**

El instrumento LIL ha logrado los objetivos de aprendizaje y experimentación, al tiempo que ha fomentado la confianza entre los actores principales y ha determinado la capacidad institucional de la Rama Judicial para emprender programas de reforma. Existe consenso acerca de los aprendizajes obtenidos, tanto por los logros comprobados como por las limitaciones encontradas. A juicio de los magistrados de la Sala Administrativa del CSJ esta experiencia ha sido muy útil para probar aspectos funcionales del modelo de gestión Justicia XXI. Por otra parte, el manejo del cambio cultural y su factor humano ha sido además fundamental para mantener la dinámica del proceso. El proyecto ha servido de vehículo para el diálogo entre los jueces, los magistrados de los Consejos Seccionales y la Sala Administrativa, la EJRLB, UDAE y otras Unidades Especializadas de Sala, la sociedad civil y sector privado. Ha generado instancias de comunicación para emprender iniciativas de mejora concretas en cada grupo de juzgados participantes que no habrían ocurrido sin él.

Otro efecto muy positivo del LIL ha sido que la Sala Administrativa del CSJ ha comenzado a interiorizar la diferencia entre un presupuesto y una estructura de operación rutinaria, frente a un presupuesto y una estructura transitoria para la innovación y el desarrollo, al igual que sus relaciones y su inter-dependencia.

El concepto del instrumento LIL ha respondido adecuadamente a la aparición de nuevas tendencias modernizadoras hacia el interior de la organización y desde el interior de la misma. Operativamente necesita incorporar mayor flexibilidad en los planes de cambio que adoptan los actores principales, precisamente porque es un proyecto de innovación y aprendizaje en el que nuevos métodos y datos relevantes se encuentran en el camino y obligan a redireccionar constantemente los planes de trabajo.

B. **Agenda Pendiente de CSJ**

A pesar del progreso logrado por las instituciones establecidas bajo la Constitución de 1991, el sector justicia de Colombia continúa enfrentando grandes desafíos. Necesita orientarse hacia un nuevo paradigma de justicia: proveer a los ciudadanos con acceso adecuado a servicios oportunos y de calidad

con costo-eficiencia. Al enfrentar estos temas será crucial desarrollar un consenso en el sector sobre la estrategia general, debido a que su éxito depende no solo de la Rama Judicial sino de otras instituciones del sector y del apoyo de los usuarios. El Proyecto de Resolución Judicial de Conflictos representa un comienzo prometedor que debería extenderse a toda la Rama Judicial para realizar el cambio sistémico anhelado.

La incongruencia entre un sistema legal moderno (Constitución, leyes) y un modelo tradicional de gerencia (incluyendo el aparato administrativo) debe ser superada. Aunque los recursos disponibles al sector han incrementado en la última década, parece que existe espacio suficiente para mejorar su eficiencia. En este sentido, un nuevo modelo de gerencia puede realizar una contribución decisiva. Es imprescindible desarrollar una estrategia que conlleve a resultados efectivos basados en el incremento de la productividad. Como parte de este ejercicio, las autoridades podrían evaluar la tasa de costo-beneficio para el Estado y para los usuarios de los Juzgados, determinar los niveles de satisfacción de los usuarios y adoptar políticas que aseguren el uso eficiente de recursos escasos. Herramientas como Justicia XXI pueden extenderse y mejorarse para señalar metas concretas en ganancias en eficiencia y luego verificar los avances realizados para su logro.

### **C. Modelo de Gerencia en formación**

A pesar de que las prácticas gerenciales en el sector justicia han mejorado durante años recientes, se requiere de mayores avances para enfrentar los desafíos de proveer un servicio público fundamental a una sociedad y una economía en continua evolución. En comparación con otros entes de gobierno judicial en la región, CSJ ha sido bastante eficaz en el logro de sus metas; sin embargo, todavía no cuenta con suficientes recursos para una gerencia eficaz, planificación estratégica e implementación de proyectos innovadores. El nuevo modelo debería ser multi-disciplinario para abordar temas de productividad con herramientas de distintas ciencias en un sector tradicionalmente dominado por juristas.

La ausencia de una visión estratégica común es un tema clave. La planificación tiende a ser para períodos cortos, y proyectos específicos como el de Resolución Judicial de Conflictos pueden no estar ligados con planes de desarrollo de largo plazo que incorporen visiones económicas y financieras. Una visión más sistemática de procesos internos llevaría a ganancias en eficiencia a través de la estandarización y la optimización. El proyecto ha acumulado valiosas lecciones aprendidas que podrían utilizarse en el desarrollo de esa visión estratégica.

### **D. Consideración de Variables de Demanda**

A pesar de los esfuerzos auspiciados por el Estado para proveer soluciones como el Proyecto de Resolución Judicial de Conflictos, los servicios del sector no están disponibles para muchos ciudadanos debido a barreras geográficas, altos costos, falta de confianza en el sistema y/o información suficiente y adecuada. La Constitución Colombiana garantiza la presencia de un juez en cada municipio, pero el estado constante de conflicto interno han hecho imposible lograrlo. Numéricamente (en términos de el número de ciudadanos afectados) esto pareciera ser un problema de menor importancia, pero tiene grandes repercusiones puesto que el acceso es vital para expandir la presencia del Estado y promover la integración nacional.

Para las personas que viven en áreas más pobladas, especialmente en las ciudades principales, las barreras son las típicas de la región latinoamericana: (i) el requerimiento de representación y la insuficiencia de servicios legales gratuitos; y (ii) la falta de confianza en un sistema que frecuentemente provee respuestas insatisfactorias (un sistema legal inflexible, grandes retardos, decisiones que no

pueden ser ejecutadas). Debido a los altos niveles de violencia en el país (que no se limita al tipo de violencia organizada y política) la falta de acceso puede reforzar un círculo vicioso de crímenes y venganza. Para el sector justicia, el tema no es solamente proveer un servicio básico, sino promover la paz social. Iniciativas “del lado de la oferta” como el Proyecto evaluado en este estudio necesitan de un complemento por “el lado de la demanda” para ser sustentables y consistentes con tendencias económicas y sociales que la sola dimensión de oferta no puede atender

## V. **RECOMENDACIONES**

### A. **Investigación**

CSJ podría impulsar una agenda de investigación en áreas como: (a) análisis de temas claves del sector justicia que continúan (principalmente en la perspectiva económica-financiera, como la justicia gratuita, los subsidios implícitos o los cruzados, las medidas de costo-beneficio); (b) estrategias y metodologías de participación y consulta para usuarios frecuentes del sector privado y la sociedad civil; (c) acciones concretas para desarrollar las ocho líneas estratégicas auspiciadas por el CSJ y (d) estrategias de comunicación con el público en general.

### B. **Plan Estratégico Integral**

Los resultados de las investigaciones propuestas permitirían desarrollar un plan estratégico del sector justicia, estructurado alrededor de indicadores de impacto, incluyendo: (a) logro de mejoras específicas en la calidad, oportunidad y eficiencia de servicios de justicia; (b) apoyo a programas de desarrollo del recurso humano que generen incentivos para el logro de mejoras en la productividad; y (c) aumento el acceso a los servicios de justicia para los grupos más desfavorecidos.

### C. **Planes Estratégicos Específicos**

La dificultad de diseñar y ejecutar planes integrales (comprobada en parte en el Proyecto evaluado) obliga a considerar como alternativa (simultánea o sucesiva) la posibilidad de desarrollar planes estratégicos limitados a temas específicos pero de alto impacto en todo el sector. Se sugiere agruparlos en torno a los siguientes elementos básicos.

#### 1. **Oferta**

CSJ podría desarrollar una estrategia para mejorar la oferta de servicios de justicia en coordinación con los tribunales y juzgados de diferentes niveles y de varias jurisdicciones (Corte Suprema – Consejo de Estado, Tribunales Superiores de Juzgados Administrativos, Juzgados de Circuito, Juzgados Municipales) que podría incluir:

a. **Modelos Modernos de Gerencia.** Para mejorar el sistema y las herramientas de gerencia, CSJ necesita fortalecer sus oficinas administrativas y asesoras para promover la planificación coordinada. Se requiere mejorar el sistema de toma de decisiones y apoyar al personal gerencial para que pueda adoptar una nueva actitud hacia sus roles y responsabilidades. El fortalecimiento de la capacidad financiera del sistema judicial debería ser considerado una de las prioridades.

Justicia XXI es la plataforma tecnológica de un modelo de gerencia de Juzgados con impacto positivo, que complementa adecuadamente la reasignación de funciones administrativas y jurisdiccionales. Todavía falta la implementación completa de ése modelo a través de una estrategia coordinada para la oferta de servicios de justicia más allá de los juzgados civiles del circuito. Tanto el personal de las

oficinas centrales y regionales de CSJ como los funcionarios y empleados judiciales deberían participar en el desarrollo de esta estrategia, comprometidos con indicadores específicos, siguiendo y evaluando resultados, y preparando propuestas para cambios en cadena. Las lecciones aprendidas del Proyecto de Resolución Judicial de Conflictos pueden ser muy útiles para ese fin.

b. **Estrategia de Mejora de la Productividad.** CSJ podría desarrollar un plan específico para introducir mejoras de productividad que tomen en cuenta retardos y congestión. Para tal efecto se deben identificar obstáculos específicos para lograr una mayor productividad (legales, estructurales y de actitud) en cada jurisdicción y generar planes de acción para superarlos de modo similar a como se hizo en los Juzgados Civiles del Circuito bajo el Proyecto aunque teniendo presentes las peculiaridades de las distintas jurisdicciones. Por ejemplo, para atender demandas inmediatas de servicio en otros juzgados CSJ podría desarrollar un sistema de archivo moderno e invertir en espacio de archivo. Este paso es imprescindible para la descongestión de los juzgados, porque representa un mejor acceso a los archivos de los casos que podrían ser reactivados o consultados, y sirve de base para políticas de manejo y depuración de casos inactivos.

c. **Sistemas de Información Integrados.** Para enfrentar las deficiencias de productividad sería conveniente mejorar la información disponible sobre el rendimiento del sistema y automatizar el procesamiento de los casos, previo un inventario de lo que existe actualmente que determine cómo se puede mejorar y cuáles son los vacíos que se deben llenar. Sería igualmente aconsejable diseñar un plan estratégico de tecnología de la información (TI) que se dirija a las necesidades más críticas de la Rama Judicial. Este sistema debe incluir inter-conectividad entre las instituciones del sector (un tema en el que los avances del Proyecto fueron muy limitados), alternativas tecnológicas adecuadas, acceso para clientes, y conexiones específicas que mejoren la productividad.

Este plan estratégico definiría los servicios y plataformas tecnológicas requeridas (indicando equipo necesario, programas, entrenamiento y mantenimiento) para así reorientar el proceso desde una visión centrada en soluciones técnicas hacia una que incluya las necesidades del usuario.

También sería aconsejable la consolidación de los sistemas actuales de información en el único modelo de gerencia a través del diseño de los sistemas apropiados (por ejemplo, para la utilización de la firma electrónica en procesos judiciales y para la expansión de los procedimientos orales). La información estadística que se levante a nivel de distritos judiciales y juzgados será un insumo fundamental para el modelo de gestión integrado, y permitirá que dicha información sea apropiadamente recolectada, analizada y distribuida. Justicia XXI ha comprobado su eficacia como plataforma a nivel de juzgados de circuito y podría servir de base para el plan propuesto.

## 2. Factor Humano:

La experiencia del Proyecto de Resolución Judicial de conflictos ha comprobado que el factor humano es esencial para cualquier iniciativa de reforma con posibilidades de éxito. La Rama Judicial Colombiana necesita: (a) retener recursos humanos de calidad y proporcionarles un desarrollo profesional apropiado; (b) mejorar la planificación y la gerencia del recurso humano; y (c) promover la planificación coordinada entre oficinas centrales y regionales del CSJ. Un plan específico para fortalecer la capacidad del CSJ en el desarrollo de una nueva perspectiva de formación profesional de su recurso humano podría ser decisivo. Para dicho plan podrían existir dos grandes prioridades: (i) una política de recursos humanos coordinada y efectiva en el CSJ que tome en consideración las necesidades de desarrollo profesional de jueces y empleados (uno de los logros más significativos del Proyecto); y (ii) mecanismos coordinados de planificación inter-institucional dentro del sector.

Como parte de ese plan CSJ podría rediseñar sus prácticas internas y resolver atascos en el proceso de selección, y facilitar la coordinación con otras instituciones del sector en el proceso de evaluación y capacitación de los candidatos seleccionados. Esto ayudaría a desarrollar una metodología y criterios de selección y de revisión de perfiles coherente y mecanismos apropiados de evaluación.

EJRLB ha preparado un plan detallado de fortalecimiento institucional como parte de las líneas estratégicas del CSJ. Este plan podría constituir el núcleo de un plan de desarrollo humano más amplio que reoriente la capacitación de personal judicial hacia a la oferta de cursos que colaboren con la mejora de la oferta de servicios judiciales. Para lograrlo sería necesario definir primero cómo se puede mejorar la productividad y luego diseñar cursos con ese fin.

### 3. Demanda

Una de las principales limitaciones del Proyecto de Resolución Judicial de Conflictos fue la falta de un componente que trabajara variables de demanda de servicios de justicia y principalmente acceso. CSJ debería realizar algunos estudios preliminares: (i) un inventario y evaluación de los programas existentes para determinar su impacto y cómo se pueden rediseñar, combinar o reorganizar para maximizar su impacto; y (ii) un estudio que determine las áreas en se necesita acción inmediata y los mecanismos adecuados para realizarla.

Con base en las conclusiones y recomendaciones de estos estudios, se podría desarrollar un plan estratégico específico para atender la demanda de servicios de justicia y hacer la justicia más accesible para grupos menos favorecidos. Tres temas transversales podrían ser considerados: (i) el fortalecimiento de la justicia de paz y el establecimiento de la jurisdicción indígena, que acerca la justicia a los más pobres de las zonas urbanas y rurales; (ii) mecanismos para que los juzgados formales sean más accesibles y más equitativos, especialmente los juzgados municipales; y (iii) el rol del usuario en el mejoramiento de los servicios de justicia a través de mecanismos de participación y monitoreo (las juntas asesoras del Proyecto de Resolución Judicial de Conflictos representan un precedente importante que podría considerarse en el diseño de este plan estratégico).

El acceso a la justicia también requiere que la información básica sobre el funcionamiento de las instituciones del sector esté disponible al público, tema que el proyecto trató de abordar desde una perspectiva limitada. Un elemento decisivo de la respuesta del sector a la opinión pública sería el establecimiento de una relación fluida y abierta con la comunidad. CSJ podría incrementar el conocimiento de la población sobre el valor de un sector justicia independiente, competente y equitativo a través de acciones como: (i) informar y educar al público acerca de sus derechos y los mecanismos de los que dispone en el sector justicia; y (ii) celebrar alianzas estratégicas entre las instituciones del sector justicia y sus usuarios. Acciones concretas que podrían atacar estos problemas podrían incluir: (a) diálogo de actores sobre temas que atañen el sector justicia; y (b) programas de capacitación sobre los mismos temas dirigidos a los medios de comunicación.

### **Bibliografía**

Buscaglia, Edgardo; Dakolias, María, “Comparative internacional Study of Court Performance Indicators. A Descriptive and Analytical Account”, World Bank, Legal Department, Legal and Judicial Reform Unit, Washington D.C., 1999.

Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso 2003-2004, Bogotá, 2004.

Dakolias, María; Said, Javier, “Judicial Reform: A Process of Change Through Pilot Courts”, World Bank, Legal Department, Legal and Judicial Reform Unit, Washington D.C., 1999.

- Hammergren, Linn, “*Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We are And Why We Haven’t Made More Progress*” (<http://www.undp-pogar.org/publications/judiciary/linn2/problem.html>, visitado el 18 de Julio del 2005).
- Hammergren, Linn, “Do Judicial Councils further Judicial Reform? Lessons from Latin America”, Democracy and Rule of Law Project, Rule of Law Series, Working Paper No. 28, Washington D.C., June 2002.
- León, Francisco; Londoño, Luz, “Evaluación de la Junta asesora de Bucaramanga”, Bucaramanga, 2005.
- Said, Javier; Varela, David F., “Colombia: Modernization of the Itagüí Court System. A Management and Leadership Case Study”, World Bank, Legal Vice-Presidency, Washington D.C., 2002.
- World Bank, “Initiatives in Legal and Judicial Reform”, Legal Vice-Presidency, Washington D.C., 2004.
- World Bank, “Legal and Judicial Reform: Observations, Experiences, and Approach of the Legal Vice-Presidency”, Legal Vice-Presidency, Washington D.C., 2002.
- World Bank, “Legal and Judicial Reform: Strategic Directions”, Legal Vice-Presidency, Washington D.C., 2002.
- World Bank, “Legal and Judicial Sector Assessment Manual”, Legal Vice-Presidency, Washington D.C., 2002.
- Rowat, Malcolm; Malik, Waleed; Dakolias, María, “Reforma Judicial en América Latina y el Caribe. Procedimientos de la Conferencia del Banco Mundial”, Banco Mundial, Documento Técnico del Banco Mundial Numero 280S, Washington D.C., 1997.

## **Reseña Biográfica**

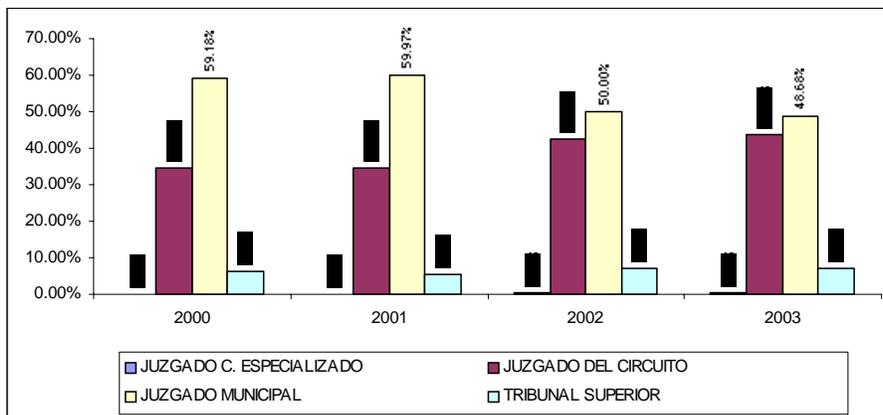
### **David Fernando Varela S.**

Edif. Torre Edicampo, piso 9  
Av. Francisco de Miranda con Av. Del Parque  
Campo Alegre, Caracas 1060  
Tel.:(58-212) 267-9943 Fax (58-212) 267-9828  
[dvarela@worldbank.org](mailto:dvarela@worldbank.org)  
<http://www.bancomundial.org.ve>

Abogado especializado en Ciencias Socioeconómicas de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Master en Leyes de McGill University (Montreal, Canadá). Actualmente Representante Residente del Banco Mundial en Venezuela. Ha sido Gerente de los Proyectos del Banco Mundial en Gerencia del Sector Público (Justicia y Derechos de Propiedad) en Bolivia, Colombia, Perú, República Dominicana, y Trinidad y Tobago. Profesor invitado de Derecho de Negocios Internacionales a nivel de Postgrado de la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad de la Sabana en Colombia. Fue Gerente de Consultoría Legal y Tributaria para la firma Arthur Andersen. Ha sido merecedor de varios honores y distinciones internacionales, y es autor de diversas publicaciones entre las que se destacan “The Itagüí Courts in Colombia: A case study in Leadership and Management” (estudio publicado por el Banco Mundial) y “El Banco Mundial y la Reforma Judicial en América Latina” (ensayo publicado por la Comisión Andina de Juristas).

**Indicadores Agregados de Demanda**

**Figura No. 1**  
**Jurisdicción Ordinaria**  
 Estructura de la demanda según tipo de despacho



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

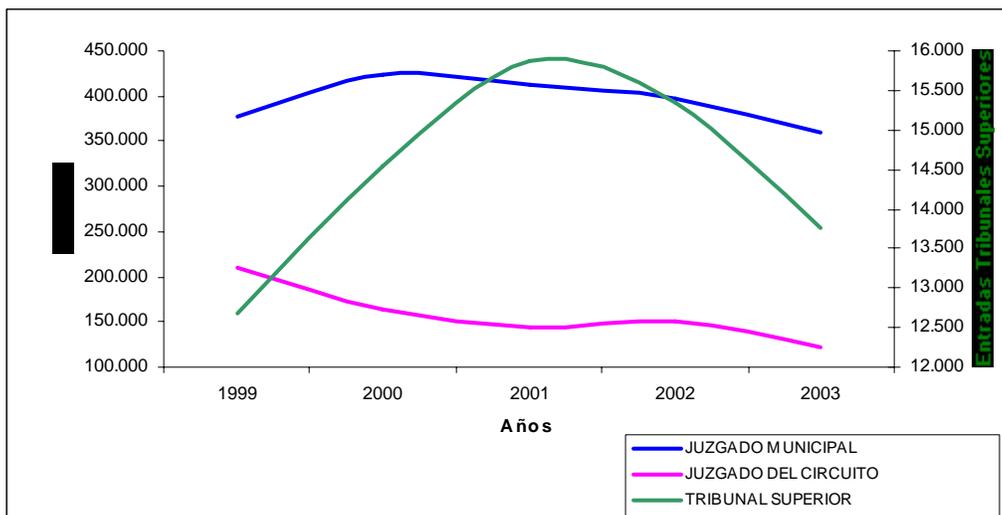
**Tabla No. 1**  
**Entrada global de Procesos por Distrito Judicial**  
 Acumulados Año completo

DISTRITO JUDICIAL	1999	2000	2001	2002	2003	% in 2003
<b>BOGOTA</b>	<b>258,044</b>	<b>303,999</b>	<b>287,110</b>	<b>275,292</b>	<b>253,166</b>	<b>21.64</b>
<b>MEDELLIN</b>	<b>149,368</b>	<b>178,358</b>	<b>155,662</b>	<b>131,367</b>	<b>106,490</b>	<b>9.10</b>
<b>CALI</b>	<b>104,896</b>	<b>127,998</b>	<b>127,992</b>	<b>102,351</b>	<b>90,449</b>	<b>7.73</b>
<b>BUCARAMANGA</b>	<b>93,089</b>	<b>89,316</b>	<b>73,149</b>	<b>69,261</b>	<b>48,323</b>	<b>4.13</b>
<b>BARRANQUILLA</b>	<b>81,563</b>	<b>93,131</b>	<b>91,698</b>	<b>72,739</b>	<b>73,730</b>	<b>6.30</b>
CUNDINAMARCA	65,378	71,319	88,008	69,462	66,987	5.73
IBAGUE	74,392	80,515	68,381	50,803	49,868	4.26
BUGA	50,025	62,382	58,816	42,768	38,908	3.33
PASTO	43,724	47,029	43,897	35,759	33,053	2.82
NEIVA	54,663	48,920	41,800	31,037	32,737	2.80
CUCUTA	36,440	35,295	31,580	29,992	31,378	2.68
ANTIOQUIA	43,249	49,059	45,660	34,747	30,472	2.60
CARTAGENA	45,386	46,878	40,871	37,186	30,071	2.57
MANIZALES	51,943	54,998	43,496	34,230	29,884	2.55
POPAYAN	33,822	36,718	35,387	24,626	26,388	2.26
TUNJA	31,707	35,029	28,964	26,266	25,571	2.19
SANTA MARTA	30,880	36,071	32,766	22,700	25,441	2.17
ARMENIA	28,269	27,448	24,452	23,038	24,860	2.12
VILLAVICENCIO	37,084	20,738	19,182	24,136	24,704	2.11
VALLEDUPAR	21,951	21,342	27,278	20,494	24,253	2.07
MONTERIA	22,898	29,944	26,055	22,157	23,835	2.04
SANTA ROSA DE VITERBO	21,448	21,545	23,555	14,799	16,398	1.40
SINCELEJO	14,633	20,564	20,605	17,249	16,342	1.40
PEREIRA	39,533	40,198	35,844	28,166	14,459	1.24
FLORENCIA	10,760	10,615	10,604	6,678	8,604	0.74
SAN GIL	14,396	15,538	12,658	12,102	8,231	0.70
YOPAL	4,110	5,385	6,251	4,391	4,172	0.36
RIOHACHA	6,333	6,561	7,736	5,635	3,054	0.26
PAMPLONA	3,265	3,380	3,024	2,874	3,044	0.26
QUIBDO	7,404	7,196	9,825	7,163	2,976	0.25
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	2,838	3,364	2,988	1,870	1,645	0.14
ARAUCA	562	539	1,887	475	559	0.05
<b>TOTAL DISTRITOS</b>	<b>1,484,053</b>	<b>1,631,372</b>	<b>1,527,181</b>	<b>1,281,813</b>	<b>1,170,052</b>	<b>100</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

**Figura No. 2**  
**Jurisdicción Ordinaria**

Entrada de procesos civiles según la especialidad del despacho y el tipo de negocio



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

**Tabla No. 2**  
**Jurisdicción Ordinaria.**

Entrada de procesos civiles según la clase de negocio  
Acumulado anual 2003

TIPO	TOTAL
CIVIL	419,124
TUTELAS	67,598
LABORAL	3,955
FAMILIA	2,967
AGRARIOS	2,486
MIXTO	2
<b>TOTAL ENTRADAS</b>	<b>496,132</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

**Tabla No. 3**  
**Jurisdicción Ordinaria. Entrada de Procesos por tipo de Despacho**

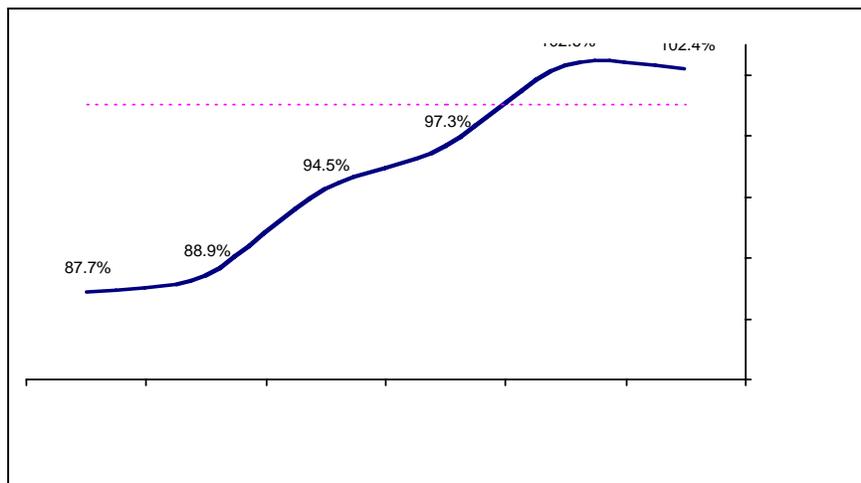
TIPO DE DESPACHO	INSTANCIA			Porcentaje en 2003
	PRIMERA	SEGUNDA	TOTAL	
JUZGADO MUNICIPAL	541,354		541,354	48.68%
JUZGADO DEL CIRCUITO	450,621	35,856	486,477	43.74%
TRIBUNAL SUPERIOR	10,485	68,735	79,220	7.12%
JUZGADO C. ESPECIALIZADO	5,129		5,129	0.46%
<b>TOTAL ENTRADAS</b>	<b>1,007,589</b>	<b>104,591</b>	<b>1,112,180</b>	<b>100%</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

Anexo II

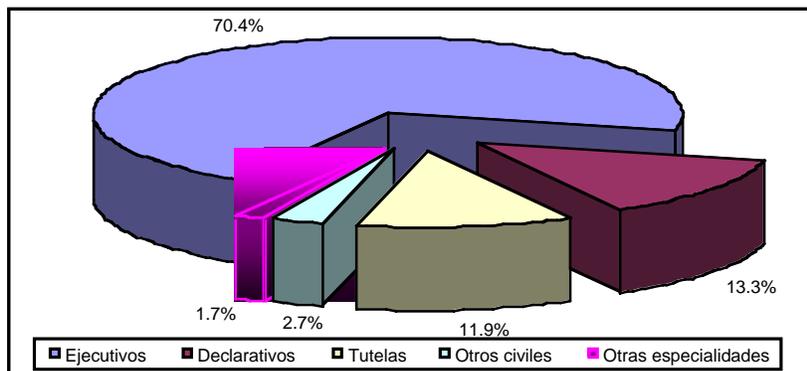
Indicadores Agregados de Evacuación y Congestión de Procesos

**Figura No. 1**  
**Relación Entrada-Salida de procesos. 1999-2003<sup>1</sup>**



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

**Figura No. 2**  
**Jurisdicción Ordinaria. Especialidad Civil**  
**Salida de Procesos por Clase**  
 Acumulados Anuales 2002



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

<sup>1</sup> La línea quebrada indica el punto en que las salidas son iguales a las entradas. Se aprecia como hasta el 2002, había una ligera brecha y que esta después de dicho año se ha ido resolviendo. El ligero quiebre hacia abajo que se observa en el 2003, corresponde estrictamente a la cobertura de la información, qua en este año alcanza un 90% contra el casi 100% de los anteriores.

**Tabla No.1**  
**Jurisdicción Ordinaria. Salida de Procesos por instancia según tipo de despacho**  
 Acumulado anual 2003

TIPO DESPACHO	INSTANCIA			Porcentaje en 2003
	PRIMERA	SEGUNDA	TOTAL	
JUZGADO MUNICIPAL	534,123		534,123	46.63%
JUZGADO DEL CIRCUITO	496,236	34,970	531,206	46.38%
TRIBUNAL SUPERIOR	10,622	64,832	75,454	6.59%
JUZGADO C. ESPECIALIZADO	4,658		4,658	0.41%
<b>TOTAL SALIDAS</b>	<b>1,045,639</b>	<b>99,802</b>	<b>1,145,441</b>	<b>100%</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

**Tabla No. 2**  
**Jurisdicción Ordinaria. Salida de procesos por instancia según especialidad**  
 Acumulado anual 2003

ESPECIALIDAD	INSTANCIA			Porcentaje en 2003
	PRIMERA	SEGUNDA	TOTAL	
CIVIL	445,416	31,170	476,586	41.61%
PENAL	204,803	28,929	233,732	20.41%
PENAL – CIVIL <sup>2</sup>	127,078	1,638	128,716	11.24%
LABORAL	99,014	18,685	117,699	10.28%
FAMILIA	97,577	4,665	102,242	8.93%
FAMILIA – MENORES <sup>3</sup>	43,969	426	44,395	3.88%
MENORES	25,583		25,583	2.23%
CIVIL - FAMILIA	1,526	8,445	9,971	0.87%
CIVIL - LABORAL - FAMILIA	372	3,703	4,075	0.36%
CIVIL - LABORAL	298	2,022	2,320	0.20%
CIVIL - LABORAL - FAMILIA - PENAL	3	119	122	0.01%
<b>TOTAL SALIDAS</b>	<b>1,045,639</b>	<b>99,802</b>	<b>1,145,441</b>	<b>100%</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

<sup>2</sup> En adelante se referirán así los despachos promiscuos que atienden procesos penales y civiles

<sup>3</sup> En adelante se referirán así los despachos promiscuos que atienden procesos de familia y de menores

**Tabla No. 3**  
**Jurisdicción Ordinaria - Salida de procesos civiles por Distrito Judicial**  
 Acumulados anuales

DISTRITO	1999	2000	2001	2002	2003	% in 2003
BOGOTA	92,688	124,362	131,283	138,891	129,051	27.08%
MEDELLIN	46,773	53,414	50,208	52,418	37,607	7.89%
CALI	29,463	44,892	44,766	42,405	39,225	8.23%
BUCARAMANGA	30,014	33,619	28,351	32,312	24,411	5.12%
BARRANQUILLA	24,078	27,899	29,434	28,798	29,422	6.17%
IBAGUE	26,695	24,370	21,516	19,908	19,415	4.07%
CUNDINAMARCA	14,458	15,416	15,058	13,618	18,515	3.88%
NEIVA	14,839	14,478	14,898	14,728	15,811	3.32%
BUGA	11,606	16,952	15,945	15,769	14,163	2.97%
MANIZALES	19,788	14,724	13,240	13,607	12,639	2.65%
CARTAGENA	13,611	14,075	12,642	13,548	12,641	2.65%
CUCUTA	11,238	12,809	10,871	11,388	11,713	2.46%
PASTO	10,043	12,313	10,271	13,392	10,104	2.12%
PEREIRA	12,374	13,145	12,570	10,731	6,204	1.30%
ANTIOQUIA	9,967	12,212	10,763	10,350	7,892	1.66%
SANTA MARTA	8,579	9,437	11,402	11,337	9,771	2.05%
TUNJA	9,347	9,461	10,171	10,155	10,820	2.27%
VALLEDUPAR	9,535	9,092	13,754	7,164	10,078	2.11%
POPAYAN	7,618	10,307	9,876	8,156	8,322	1.75%
MONTERIA	6,548	7,963	8,000	7,711	7,235	1.52%
ARMENIA	5,777	6,131	6,110	9,789	9,535	2.00%
SANTA ROSA DE VITERBO	5,590	5,786	6,274	5,362	7,615	1.60%
VILLAVICENCIO	8,474	4,304	2,322	6,163	8,690	1.82%
SINCELEJO	5,135	5,101	7,151	5,584	5,280	1.11%
SAN GIL	4,238	4,498	4,376	4,889	3,530	0.74%
FLORENCIA	2,679	3,717	2,923	2,069	2,490	0.52%
QUIBDO	1,403	3,039	2,118	2,981	1,240	0.26%
PAMPLONA	858	1,863	1,507	1,583	1,766	0.37%
RIOHACHA	1,797	1,577	1,552	1,282	879	0.18%
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	331	286	157	665	522	0.11%
<b>TOTAL SALIDAS</b>	<b>445,544</b>	<b>517,242</b>	<b>509,509</b>	<b>516,753</b>	<b>476,586</b>	<b>100%</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

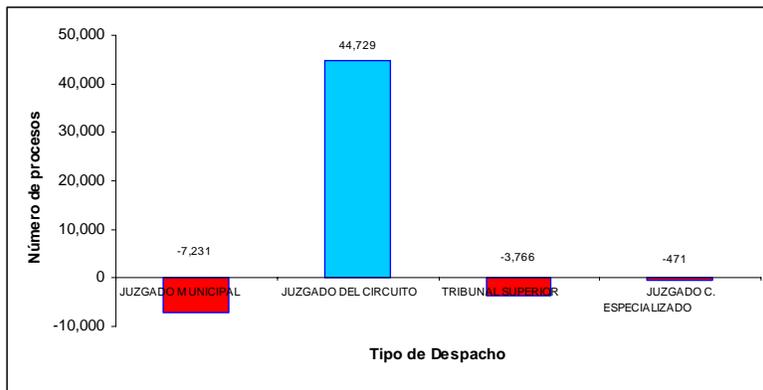
**Tabla No.4**  
**Jurisdicción Ordinaria**  
**Repesamiento de procesos civiles por área de atención y tipo de despacho**  
 Acumulado anual 2003

PROCESOS	TIPO DESPACHO			TOTAL
	JUZGADO MUNICIPAL	TRIBUNAL SUPERIOR	JUZGADO DEL CIRCUITO	
DEMANDA ESPECIFICA				
CIVIL	41,090	-137	-23,733	17,220
CIVIL - FAMILIA		473		473
CIVIL - LABORAL - FAMILIA		-6		-6
CIVIL - LABORAL		-24		-24
CIVIL - PENAL	-2,206		-3,206	-5,412
TOTAL DEMANDA JUSTICIA CIVIL	38,884	306	-26,939	12,251
OTRAS DEMANDAS				
TUTELAS	6,146	226	-3,964	2,408
AGRARIOS	2,405	-9	-2,357	39
LABORAL	3,826		-3,812	14
	-1,379			
FAMILIA		11	1,233	-135
TOTAL OTRAS DEMANDAS	10,998	228	-8,900	2,326
TOTAL DEMANDA EN LA ESPECIALIDAD	49,882	534	-35,839	14,577

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

**Figura No.3**  
**JURISDICCIÓN ORDINARIA**

Relación de entradas y salidas de procesos por tipo de despacho



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

**Tabla No. 5**  
**Ganancias en eficiencia - 2003**

Superávit o déficit de decisiones vs. Asuntos ingresados

TIPO DE CASO	JUZGADO MUNICIPAL		JUZGADO DEL CIRCUITO		TRIBUNAL SUPERIOR	
	Ingresos	Salidas	Ingresos	Salidas	Ingresos	Salidas
Ejecutivos	285,743	247,488	56,292	75,827	6,919	7,259
Tutelas	29,221	28,489	34,635	33,185	3,742	3,516
Declarativos	36,916	34,906	21,949	26,475	2,757	2,567
Laborales	38	91	3,917	3,850	0	
Liquidación	3,119	2,593	660	542	18	21
Otros						
Procesos	1,558	1,369	2,020	1,809	209	192
Agrarios	31	19	2,424	2,388	31	40
Familia	1,227	1,175	769	882	55	44
Jurisdicción						
Voluntaria	776	666	169	170	21	20
Ley 294	901	988	15	13		
<b>TOTAL</b>	<b>359,530</b>	<b>317,784</b>	<b>122,850</b>	<b>145,141</b>	<b>13,752</b>	<b>13,661</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico