INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS

**POLÍTICA PÚBLICA: PROMOVER EL FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA - JUSTICIA FORMAL, ORAL Y DESCONGESTIÓN**

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014**

**“PROSPERIDAD PARA TODOS”**

***2010 -2013***

 **CGR – CDDJSDES No.019**

 **Junio de 2014**

**INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PROMOVER EL FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA - JUSTICIA FORMAL, ORAL Y DESCONGESTIÓN**

|  |  |
| --- | --- |
| Contralor Delegado para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad | Rafael Enrique Romero Cruz |
| Director de Estudios Sectoriales | Pascual Carlos Andrés Uribe Martínez |
| Director de Vigilancia Fiscal | José Antonio Botero Garrido |
| Supervisor Nivel Central | Carlos Enrique Uribe Lozada |
| Responsable de Auditoría  | Ludy Jeannette Bacca Caicedo |
| Auditores Equipo de Trabajo | Olga Reyes Jiménez (Abogada)Oscar Eduardo Revelo Cadena (Economista)Mario Fernando Hernández Barriga (Contador)Ludy Jeannette Bacca Caicedo (Administradora de Empresas) |

|  |  |
| --- | --- |
| TABLA DE CONTENIDO | **Pág.** |
|  |  |
| 1. **DICTAMEN**
 | **4** |
| * 1. ALCANCE
 | **5** |
| * 1. DICTAMEN
 | **6** |
| * 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS
 | **7** |
| * 1. PLAN DE MEJORAMIENTO
 | **7** |
| **2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE: PROMOVER EL FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA - JUSTICIA FORMAL, ORAL Y DESCONGESTIÓN** | **9** |
| 2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA | **9** |
| **2.1.1 Información General de la Política**  | **12** |
| **2.1.2 Actores** | **17** |
| 2.2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA | **18** |
| **2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública** | **18** |
| * + 1. **Gestión y Resultados de la Política Pública**
 | **50** |
| **2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada**  | **65** |

Doctor

PEDRO OCTAVIO MUNAR CADENA

Presidente Sala Administrativa

Consejo Superior de la Judicatura

Ciudad

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Política y con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la citada Carta, en pro de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, practicó Auditoría a los resultados de la Administración en el desarrollo de la Política Pública, Promover el Fortalecimiento de la Justicia - Justicia Formal, Oral y Descongestión contenida en el Plan Nacional de Desarrollo “*Prosperidad para todos*”, 2010-2014, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: eficiencia y eficacia, con que se ha realizado la inversión y disposición de los recursos públicos para la protección de los derechos fundamentales de los colombianos, en el marco de un Estado Social de Derecho y en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La información sobre la cual efectuó el análisis la Contraloría es responsabilidad del Gobierno Nacional, información que fue dispuesta a través de los canales oficiales y públicos y de los ofrecidos por cada una de las entidades involucradas en la gestión de la Política Pública. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el dictamen sobre la Política Pública evaluada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría – (NIA´S) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. La auditoría proporciona una base razonable para expresar el dictamen.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada y en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos del aplicativo Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) y en los demás archivos de gestión de este Órgano de Control.

Las conclusiones y hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas recibidas fueron analizadas y consideradas para el presente informe.

* 1. **ALCANCE**

La auditoría a que se refiere el presente informe se realizó sobre la política pública Justicia Formal, descongestión y oralidad, para las vigencias 2010-2013, efectuada en el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), con información centralizada del territorio nacional.

Atendiendo los objetivos general y específico de la Actuación Especial, se definió que el alcance de la labor de Vigilancia y Control Fiscal, fue evaluar el avance en el cumplimiento de las metas relacionadas con el Objetivo Estratégico No. 2 del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011-2014, denominado Fortalecimiento de la Eficacia y Eficiencia de la Gestión Judicial, especialmente en lo relacionado con las políticas para implementar los mandatos legales de oralidad y propender por mantener la administración de justicia al día.

De acuerdo con la información suministrada por la Entidad, se decidió evaluar la totalidad de listado de proyectos de inversión asociados con la implementación de la Oralidad y el Plan Nacional de Descongestión, para las vigencias 2010-2013, es decir ocho proyectos, a saber:

1. Capacitación, formación de funcionarios y empleados judiciales y del personal administrativo.
2. Sistematización de despachos judiciales a nivel nacional.
3. Construcción, adecuación y dotación de sedes de juzgados laborales y salas de audiencias para implementación del Sistema Oral a nivel nacional.
4. Construcción, adquisición, adecuación y dotación de sedes y salas de audiencia para la implementación del sistema oral de los juzgados de menores a nivel nacional.
5. Construcción, adquisición, adecuación y dotación de sedes y salas de audiencia para la implementación del sistema oral de los juzgados civiles a nivel nacional.
6. Construcción, adquisición, adecuación y dotación de sedes y salas de audiencia para la implementación del sistema oral de los juzgados de familia a nivel nacional.
7. Construcción y adecuación de salas de audiencias para oralidad en lo contencioso administrativo a nivel nacional.
8. Adquisición y/o adecuación y dotación de salas de audiencias para Sistema Penal Acusatorio a nivel nacional.

Vale resaltar que de los proyectos de inversión a los que se hizo referencia, se tomó una muestra selectiva de dieciocho contratos asociados a su ejecución. Adicionalmente, se verificó el nivel de coordinación en la ejecución de la Política Pública entre el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura, acorde con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Dicha selección es una muestra representativa de los aspectos más relevantes de la política pública bajo examen, que se estima apropiada para la formulación del dictamen.

En el desarrollo de la auditoría se presentaron limitaciones referentes a la entrega parcial de información, durante el desarrollo del presente proceso, situación que generó retrasos en el análisis correspondiente.

**1.2 DICTAMEN**

La Contraloría General de la República como resultado de la Auditoría a la Política Pública dePromover el Fortalecimiento de la Justicia: Justicia Formal, Oral y Descongestión, dictamina que la misma cumple con los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos por cuanto:

Los proyectos de inversión seleccionados, los cuales están relacionados con las políticas evaluadas tienen coherencia y consistencia con los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011-2014 y fueron orientados hacia el fortalecimiento de las funciones misionales de la Rama Judicial, con relación a las estrategias de descongestión y oralidad.

Lo anterior se fundamenta en que se ha logrado cumplir con el 66% de la meta establecida para disminuir el inventario final de procesos judiciales a Diciembre de 2013. Así mismo se ha reducido el índice de congestión efectivo en 10 puntos porcentuales, al pasar de 57% en 2010 a 47% en 2013.

De igual forma, en la evaluación de la Política Pública se estableció que se respetaron los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia y se alcanzaron los fines esenciales del Estado.

La Rama Judicial ha trabajado en diferentes aspectos para garantizar la efectividad de los derechos de los ciudadanos a lo largo del territorio nacional, entre los que se destacan: acciones constitucionales de tutela, popular, de grupo, de cumplimiento, los cuales son mecanismos ágiles para la protección de derechos fundamentales; la política de género; la coordinación y seguimiento de las jurisdicción especiales de indígenas y jueces de paz;las Medidas Constitucionales para la protección de Niños, Niñas y Adolescentes; la Ley de Restitución de Tierras y la Ley de Justicia y Paz Transicional.

**1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente Auditoría, se establecieron nueve (9) hallazgos administrativos, con las siguientes connotaciones:

**Tabla No.1 Relación de Hallazgos**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tipo de Hallazgo** | **No. de hallazgos** | **Entidad donde se detectó** |
| Administrativo | 9 | CSJ |
| Disciplinario | 4 | CSJ |

*Elaboró: Equipo Auditor*

**1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO**

Para los hallazgos detectados, el Consejo Superior de la Judicatura, deberá formular o ajustar su plan de mejoramiento consolidado, según sea el caso, en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes - SIRECI[[1]](#footnote-1)[1], con el fin de incluir las acciones correctivas y/o preventivas pertinentes.

El plan de mejoramiento se rendirá dentro de los veinte (20) días  hábiles siguientes al recibo del presente informe. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes – SIRECI, es necesario que la Entidad remita el oficio de radicación y/o documento soporte, que evidencia la fecha exacta de recibo del mismo, al correo electrónico cgr@contraloria.gov.co**.**

Sobre dicho Plan, la CGR no emitirá pronunciamiento; sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por la Entidad, para eliminar las causas de los hallazgos detectados.

Bogotá, D.C.

Rafael Enrique Romero Cruz

Contralor Delegado para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Aprobó: Pascual Uribe Martínez

Revisó: Carlos Enrique Uribe Lozada

Elaboró: Equipo Auditor

1. **RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE:** Promover el Fortalecimiento de la Justicia - Justicia Formal, Descongestión y Oralidad.

**2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA**

En el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo “2010-2014” se establece como uno de sus lineamientos estratégicos la “justicia formal, oralidad y descongestión”, en el cual se determina que *“el Gobierno trabajará coordinadamente con la Rama Judicial a fin de definir políticas ambiciosas que permitan enfrentar decididamente el problema de la congestión judicial y contar con una justicia al día”*. Para ello se definió como una de las estrategias fundamentales, la implementación gradual de la oralidad en las distintas jurisdicciones y especialidades, así como la flexibilización y armonización de procedimientos. Con ello se espera lograr reducción en los tiempos procesales y una mayor y oportuna capacidad de respuesta del aparato de justicia a las demandas ciudadanas. Se establece además que para los efectos de la implementación gradual de la oralidad, se adoptarían las reformas legales correspondientes.

El Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011-1014, se incorpora como parte integrante del “Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014”[[2]](#footnote-2). El Plan Sectorial se denomina “Hacia una justicia eficiente, un propósito nacional” y allí se establecen entre otras, como prioridades de la administración de justicia la generalización de la oralidad y la descongestión y justicia al día, en concordancia con el PND.

Como objetivo general del Plan Sectorial se determinó *“Acercar la Justicia al ciudadano, con modelos de gestión judicial que visibilicen las actuaciones Judiciales, en forma sistémica con la colaboración armónica de otros organismos del Estado que apoyan la Administración de Justicia, descongestionando el servicio, tomando como eje fundamental profundizar la eficiencia y eficacia del sistema de justicia, velando por la calidad del servicio, la transparencia en las actuaciones y la autonomía administrativa e independencia judicial”.*

Ahora bien, en relación con el objetivo específico fortalecer el acceso a la justicia, se planteó cumplir con el mandato judicial sobre Juez en cada Municipio y con el de fortalecer la eficiencia y eficacia de la gestión judicial, se determinó que las políticas son llevar a efecto los mandatos legales de oralidad, propender por mantener la administración de justicia al día, justicia moderna en sus procedimientos, modernización de la infraestructura física y tecnológica, entre las principales.

Específicamente en relación con la generalización de la oralidad en el trámite procesal, se estableció que la Corporación ha coordinado la apuesta interinstitucional por la implementación de la oralidad en el proceso judicial, que promueve la agilidad en el procedimiento.

La oralidad en la justicia colombiana surge como la solución a la problemática que se estaba presentando en el trámite de los juicios en las diferentes jurisdicciones. La congestión judicial, la mora, la impunidad y los trámites interminables, han generado en la sociedad una falta de credibilidad en la justicia y en su estructura judicial. Es por lo que se inicia la implementación de un sistema procesal más expedito que garantice la eliminación de los inconvenientes que presenta la justicia y genere confianza en el usuario[[3]](#footnote-3).

El principio rector de la Oralidad en los procesos judiciales se introdujo con la Ley 270 de 1996, modificada por la Ley 1285 de 1999, así para cada una de las especialidades se estableció el marco normativo: en lo que se refiere a los asuntos penales, la Ley 906 de 2004 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”*, en su Artículo 9°, adoptó el Sistema Penal Acusatorio– en adelante SPA-, cuyos principios rectores son la oralidad, la celeridad y la inmediación.

Con la Ley 1149 de 2007 *“Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social para hacer efectiva la oralidad en sus procesos*” se dispuso la transición gradual de lo escritural a la oralidad estableciendo un término no superior a cuatro años, a partir del 1 de enero de 2008.

Respecto a la jurisdicción Ordinaria Civil, la Ley 1395 de 2010 *“Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”* determinó la entrada en vigencia a partir del 1° de enero de 2011 de la oralidad en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, en un plazo máximo de tres años, que fue prorrogado al 31 de diciembre de 2014[[4]](#footnote-4).

En relación con las especialidades Civil, Agrario y Familia, con la expedición de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), se establece que su aplicación será gradual, durante el período 2012-2014 y en un plazo máximo de tres años, es decir, a 2016.

Finalmente, en relación con Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, que entró en vigencia el 2 de julio de 2012, adoptó el nuevo modelo procesal para los asuntos de conocimiento de esta jurisdicción y estableció la ejecución de un Plan Especial de Descongestión para la implementación del nuevo régimen procesal, que no podrá sobrepasar el término de cuatro años a partir de la adopción por parte del Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, es decir, hasta el año 2015.

De otra parte, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1285 de 2009, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con el propósito de brindar mayor celeridad a la Administración de Justicia, ha adoptado diversas medidas tendientes a eliminar el fenómeno de la congestión judicial, con el fin de que se puedan cumplir los principios de celeridad y eficiencia en la resolución de conflictos presentados ante los despachos Judiciales.

Así, en su artículo 63, establece “*Plan y Medidas de Descongestión. Habrá un plan nacional de descongestión que será concertado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas”.*

Entre las medidas a adoptar, la Ley determina las siguientes:

1. El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los tribunales y juzgados tengan para fallo, asignándolos a despachos de la misma jerarquía, que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita.
2. La Sala Administrativa creará los cargos de Jueces y Magistrados de Apoyo Itinerantes en cada jurisdicción, para atender las mayores cargas por congestión en los Despachos.
3. Salvo en materia penal, seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el Juez de Conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede, para instruir y practicar pruebas en procesos que estén conociendo otros jueces.
4. De manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de Jueces o Magistrados, Sustanciadores, de acuerdo con la Ley de presupuesto.
5. Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones que se definan en el Plan de Descongestión, de una Jurisdicción, de un Distrito Judicial, o Despachos Judiciales específicos, y
6. Contratar a término fijo profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el Plan de Descongestión.

En el parágrafo transitorio del Artículo 1º que modificó el artículo 4º de la Ley 270 de 1996, estableció *“Autorízase al Gobierno Nacional para que durante los próximos cuatro años incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente hasta el 0.5% del Producto Interno Bruto de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos, para desarrollar gradualmente la oralidad en todos los procesos judiciales que determine la ley y para la ejecución de los planes de descongestión”.* (Subrayas fuera de texto).

*Plan de Inversiones*

El Plan Sectorial de la Rama 2011-2014, tenía un costo de $1,46 billones, a precios de 2013, de los cuales, 45% se ejecutarían durante las vigencias 2011 y 2012 ($646.705 millones). El 76% de los recursos totales ($1,09 billones), serían dedicados al cumplimiento del Objetivo Estratégico de Eficiencia y Eficacia de la gestión judicial, especialmente dirigidos a oralidad y descongestión judicial.

Para el objetivo de Calidad y Competitividad se destinarán $178.635 millones en el cuatrienio (12%); para Acceso $124.891 millones (9%); para Confianza, Visibilidad y Transparencia $47.302 millones (3%); y para Fortalecimiento Institucional $5.134 millones.

**2.1.1 Información general de la política**

En el marco de la Consolidación para la Paz, se estableció la siguiente meta estratégica con su respectivo indicador:

**Tabla No. 2. Meta Descongestión Procesos Judiciales –**

**Documento Bases Plan de Desarrollo**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Objetivos/Indicadores Estratégicos** | **Línea Base** | **2014** | **2019 (Visión Colombia 2019)** | **2032** |
| **Consolidación de la Paz** |  |  |  |  |
| **B. Justicia** |  |  |  |  |
| Descongestión Judicial (Inventario de procesos judiciales en trámite) | 2.350.000 | 1.250.000 |  |  |

**Fuente: DNP. Período Información: 2010-2014. Fecha de corte: abril de 2014**

La meta establecida para el cuatrienio es llegar a 1.250.000 procesos de inventario de procesos judiciales en 2014, partiendo de una línea base de 2.350.000 procesos en 2010, es decir una descongestión o reducción de 1.100.000 procesos, aproximadamente 275.000 por año y 875.000 durante las vigencias 2011-2013.

*Población Objetivo*

Vale resaltar que la población objetivo de la política es la ciudadanía en general, pues cualquier persona puede acceder al servicio de justicia. Esto incluye los 1.122 municipios que actualmente componen nuestro país[[5]](#footnote-5). Los Despachos Judiciales se encuentran conformados por 202 Circuitos Judiciales, que a su vez comprenden 33 Distritos Judiciales, distribuidos en todo el territorio nacional.

*Ejecución Presupuestal Rama Judicial 2010-2013*

El presupuesto apropiado para la Rama Judicial, durante el periodo 2010-2013 ascendió a $9,53 billones (a precios constantes de 2013) que constituyó 1,8% del Presupuesto General de la Nación (PGN)[[6]](#footnote-6) y 0,4% del PIB. De este presupuesto apropiado, se comprometieron recursos por un valor de $9,25 billones (97%), se crearon obligaciones por $8,76 billones (92%) y se pagaron $8,51 billones (89%).

Por otro lado, se generaron reservas presupuestales por $484.390 millones (5,2% de los compromisos) y cuentas por pagar que llegaron a $252.896 millones (2,8% de los compromisos). De esta forma, se obtuvo un rezago presupuestal igual a $737.286 millones (8% del presupuesto comprometido).

Se observa un crecimiento significativo del presupuesto apropiado (40%), pues pasó de $2,01 billones en 2010 a $2,83 billones en 2013, lo cual muestra la importante evolución de los recursos dirigidos a la política pública de justicia formal, descongestión y oralidad en los últimos cuatro años. Este incremento presupuestal responde en cierta medida a la creciente demanda de este servicio por parte de los ciudadanos y a la necesidad de reducir los niveles de congestión existentes en los despachos judiciales. En relación con el presupuesto comprometido también creció 40%, pasando de $1,97 billones en 2010 a $2,77 en 2013, las obligaciones 43%, al incrementar de $1,85 a $2,66 billones y los pagos 39%, al pasar de $1,84 a $2,57 billones durante el mismo periodo.

**Tabla No. 3. Rubros Presupuestales y Ejecución Presupuestal. Rama Judicial 2010-2013 (En Millones de $ de 2013)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **TOTAL** |
| **Apropiación Final** | 2.016.458 | 2.195.753 | 2.491.972 | 2.831.761 | **9.535.944** |
| **Compromisos** | 1.972.912 | 2.130.424 | 2.373.285 | 2.773.108 | **9.249.729** |
| **Obligaciones** | 1.857.654 | 1.953.248 | 2.289.437 | 2.665.001 | **8.765.339** |
| **Pagos** | 1.848.045 | 1.926.206 | 2.164.786 | 2.573.406 | **8.512.444** |
| **Reserva Presupuestal** | 115.258 | 177.176 | 83.849 | 108.107 | **484.390** |
| **Cuentas por Pagar** | 9.609 | 27.042 | 124.650 | 91.595 | **252.896** |
| **Rezago Presupuestal** | 124.867 | 204.218 | 208.499 | 199.702 | **737.286** |
| **% Ejecución Presupuestal** | 97,8% | 97,0% | 95,2% | 97,9% | **97,0%** |
| **% Rezago Presupuestal** | 6,3% | 9,6% | 8,8% | 7,2% | **8,0%** |

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura con base a información SIIF - Min. Hacienda.**

**Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

En cuanto a la ejecución presupuestal de la Rama Judicial (compromisos sobre apropiación final) se mantuvo en un porcentaje superior al 95%, en el periodo revisado, pasando de 97,8% en 2010 a 97,9% en 2013, mostrando en términos generales el grado de eficacia en la ejecución del gasto. Sin embargo, también se observan rezagos presupuestales significativos, los cuales alcanzaron sus mayores porcentajes en los años 2011 y 2012 (9,6% y 8,8% de los compromisos), esto último, se dio principalmente en el rubro de inversión y refleja algunas dificultades en la planeación y gestión presupuestal de la Entidad.

Respecto a la composición del presupuesto ejecutado por la Rama Judicial entre 2010 y 2013 (Tabla 4.), el rubro que tuvo una mayor participación, fue el de gastos de personal que alcanzó $7,57 billones (82%), seguido por los gastos generales con $785.576 millones (8,5%), la inversión con $720.116 millones (7,8%) y por último, las transferencias con $164.895 millones (1,8%). Entre los gastos de personal sobresale el pago de salarios, prestaciones sociales y bonificaciones de actividad judicial[[7]](#footnote-7), en los gastos generales: la adquisición de equipos, pago de mantenimiento, servicios públicos y arrendamientos. En la inversión, destacan los proyectos relacionados con dotación de infraestructura física, tecnológica y programas de capacitación para los funcionarios. Y en las transferencias, el pago de sentencias y conciliaciones.

**Tabla No. 4. Presupuesto Ejecutado por Tipo de Gasto. Rama Judicial 2010-2013 (En Millones de $ de 2013)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **TOTAL** |
| **FUNCIONAMIENTO** | 1.829.577 | 1.942.826 | 2.262.985 | 2.494.226 | **8.529.613** |
|  **Gastos de Personal** | 1.611.291 | 1.715.334 | 2.014.721 | 2.237.795 | **7.579.142** |
|  **Gastos Generales** | 174.590 | 190.485 | 207.613 | 212.888 | **785.576** |
|  **Transferencias** | 43.696 | 37.007 | 40.650 | 43.543 | **164.895** |
| **INVERSIÓN** | 143.335 | 187.598 | 110.301 | 278.882 | **720.116** |
| **TOTAL** | **1.972.912** | **2.130.424** | **2.373.285** | **2.773.108** | **9.249.729** |

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura con base a información SIIF - Min. Hacienda.**

**Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

El tipo de gasto que presentó mayor crecimiento durante el periodo revisado, fue el de inversión (94,6%), pues incrementó de $143.335 millones en 2010 a $278.882 en 2013, luego aparecen los gastos de personal (39%), al pasar de $1,61 billones en 2010 a $2,23 en 2013 y los gastos generales (22%), pues aumentaron de $174.590 millones en 2010 a $212.888 en 2013. Por el contrario, las transferencias tuvieron una leve disminución (-0,4%), pasando de $43.696 millones en 2010 a $43.543 en 2013. En el caso de la inversión, señala el incremento de los recursos para la sistematización de despachos judiciales, así como, la construcción, adquisición y adecuación de sedes judiciales y salas de audiencias para el sistema oral. Y en relación con los gastos de personal, su crecimiento obedece principalmente a una mayor vinculación de personal (tanto juzgador como de apoyo) para los despachos de descongestión.

Por otra parte, debe señalarse la existencia de diferencias sustanciales en los porcentajes de ejecución presupuestal en estos tipos de gasto, durante las vigencias revisadas, donde los niveles más altos fueron para los gastos de personal (99,5%), gastos generales (96,4%) y transferencias (92,8%). Mientras que la inversión evidenció un porcentaje bastante bajo (77,4%), el cual refleja dificultades en los procesos de planeación y ejecución de los proyectos.

Estas diferencias también se observan en los porcentajes de rezago presupuestal; pues los gastos de personal registraron 2% del presupuesto comprometido en dicho rubro, entre 2010 y 2013, las transferencias 3,3% y los gastos generales 13,6%. Sin embargo, en el rubro de inversión, dicho rezago llegó a 66,4% de los compromisos, siendo este un porcentaje considerablemente alto y que evidencia deficiencias en los procesos presupuestales al interior de la Rama Judicial. Lo anterior, refleja que en algunos proyectos, sus porcentajes de avance financiero fueron menores a los esperados en cada vigencia (especialmente, en proyectos de inversión relacionados con dotación de infraestructura).

Otro aspecto importante es el comportamiento de los recursos ejecutados en el Plan Nacional de Descongestión, los cuales ascendieron a $1,37 Billones (a precios constantes de 2013), entre 2010 y 2013 (Tabla 5.), que constituyen un 15,3% del presupuesto ejecutado por la Rama judicial durante este periodo.

Dichos recursos se dirigieron a dos conceptos de gasto, en primer lugar, a gastos de personal relacionados con la contratación de jueces y personal de apoyo para el funcionamiento de estos despachos, por un valor de $1,22 Billones (89%), y en segundo, a gastos generales como la adquisición de equipos, gastos de mantenimiento y pago de servicios públicos, cuyo valor fue de $147.792 Millones (11%).

**Tabla 5. Recursos Ejecutados. Plan Nacional de Descongestión 2010-2013 (En Millones de Pesos de 2013)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **TOTAL** |
| **Gastos de Personal** | 127.064 | 238.972 | 440.621 | 414.083 | **1.220.740** |
| **Gastos Generales** | 13.212 | 46.671 | 56.001 | 31.908 | **147.792** |
| **TOTAL** | **140.276** | **285.643** | **496.622** | **445.991** | **1.368.532** |
| **% Gasto Rama Judicial** | **7,7%** | **14,0%** | **21,3%** | **16,1%** | **15,3%** |

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

Se observa que los recursos de este Plan mostraron un crecimiento significativo en el periodo revisado (218%), al pasar de $140.276 Millones en el año 2010 a $445.991 Millones en 2013. También debe anotarse que la vigencia donde se registró el mayor monto fue 2012 con $496.622 Millones (21,3% del presupuesto de la Rama Judicial en ese año). Estas cifras muestran claramente la relevancia que ha tenido la estrategia de descongestión para la administración de justicia, medidas que se establecieron inicialmente con carácter transitorio, con el fin de bajar la acumulación de inventarios de procesos, disminuir la carga laboral por Juez y mejorar el nivel de productividad de los despachos judiciales.

De otra parte, debe tenerse en cuenta en este análisis, el alto déficit de recursos que presenta la Rama Judicial. Al respecto, la Sala Administrativa del CSJ calculó en su ejercicio de planeación presupuestal para la vigencia 2014, necesidades por valor de $5,08 Billones, mientras que la asignación de recursos por parte del Gobierno Nacional es de $2,8 Billones, es decir, alcanza 44% de déficit[[8]](#footnote-8); porcentaje que ha venido incrementándose durante los últimos cinco años y se constituye en un factor limitante para la adecuada implementación de las medidas encaminadas a ampliar el acceso a la justicia a los ciudadanos y modernizar la infraestructura física y tecnológica de la Rama Judicial.

**2.1.2 Actores**

En la Política Pública de Fortalecimiento a la Justicia: Justicia Formal, Descongestión y Oralidad, intervienen la Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Es así como la misión de la Administración de Justicia es impartir justicia con criterios de eficacia, eficiencia, oportunidad, accesibilidad, equidad, autonomía e independencia y para contribuir a la convivencia pacífica, la justicia social y la resolución de conflictos, respetando la dignidad de las personas, la diversidad étnica y cultural en el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho, abierto a la globalización en el marco del ordenamiento jurídico del país.

La Rama Judicial contribuye a la construcción de la política pública desde dos dimensiones: la primera, desde las decisiones de los órganos constitucionales de la justicia que afectan la vida colectiva, límites del Estado, reglas de convivencia, finanzas públicas, entre otras, que surgen de control de constitucionalidad, de impugnación de normas, entre otras, que provienen de la Corte Constitucional, Cortes Suprema de Justicia, Consejo de Estado o Consejo Superior de la Judicatura. La segunda, formulación de políticas y estrategias de gestión de la administración, control y seguimiento mediante el Consejo superior de la Judicatura – Sala Administrativa.

El Consejo Superior de la Judicatura es una corporación que ejecuta la política pública, de una manera independiente y autónoma en cumplimiento de su función constitucional y legal de administrar justicia. Así mismo se interrelaciona con el Ministerio de Justicia y del Derecho, estableciendo una coordinación armónica que permite el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho, mediante el objetivo misional de propiciar una justicia eficaz y eficiente, en el marco de una atención integral. Adicionalmente, también se coordinan mecanismos de justicia transicional para contribuir a la reconciliación nacional.

Esta labor se materializa con una producción normativa coherente, racional y simplificada, dónde se integran y coordinan acciones que garanticen el mejor funcionamiento de la administración de justicia.

**2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

En materia de Descongestión Judicial, se suscribió el Convenio Interadministrativo 245 de 2008, entre el CSJ, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar con el apoyo de EUROSOCIAL, para la Adquisición y construcción de seis (6) Despachos Judiciales en Ciudad Bolívar; obras que pretendían descentralizar y acercar a los servicios judiciales a la población de ese sector del sur de la capital, beneficiando a 500.000 usuarios, en cuanto a mejora de los tiempos de movilidad y accesibilidad de la Administración de Justicia, Convenio que fue objeto de verificación en la Auditoría “Rama Judicial –Consejo Superior de la Judicatura”, vigencias 2007-2011, de fecha diciembre de 2011.

En el informe de Auditoría correspondiente se determinó un hallazgo de planeación y ejecución, en donde se concluye que *“no se ha logrado a la fecha la descentralización y acercamiento de los servicios judiciales a la población, toda vez que aún no se tiene certeza de la entrada en funcionamiento de los despachos de descongestión”.*

En razón a la importancia del tema y la cobertura poblacional establecida, en el presente proceso de auditoría, se verificó el estado actual y funcionamiento de la Obra Corposol.

**2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública**

*2.2.1.1 Meta Descongestión Judicial*

Hallazgo No. 1. Meta Descongestión Judicial.

Con la meta establecida en el documento Bases del Plan, se esperaba llegar en 2014, a 1.250.000 procesos de inventario en la Rama Judicial, con una reducción de 1.100.000 procesos en el cuatrienio. Sin embargo, en el portal SINERGIA, donde el Gobierno hace seguimiento a las metas determinadas en el Plan de Desarrollo, aparecen una línea base y meta diferentes a las señaladas en la Ley 1450 de 2011 (Ley del Plan de Desarrollo).

Así, la línea base establecida en SINERGIA es de 2.654.797 procesos y la meta es llegar a 1.765.000 procesos, con una reducción de 889.797 procesos, es decir una diferencia en reducción de inventarios de 210.203 procesos. De acuerdo con la información suministrada por la Entidad a SINERGIA, con corte 31 de diciembre de 2013, se llegó a una cifra de 1.931.958 procesos, lo que equivale a un cumplimiento de 81%, el cual es considerable faltando un año para la finalización del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Tabla 6.

**Tabla No. 6. Diferencias entre la meta establecida en el Documento Bases del Plan y SINERGIA-DNP**

|  |  |
| --- | --- |
| **SINERGIA** | **DOCUMENTO BASES PLAN** |
| **Línea Base** |
| 2.654.797 | 2.350.000 |
| **Meta**  |
| 1.765.000 | 1.250.000 |
| **Reducción Inventarios**  |
| 889.797 | 1.100.000 |
| **% Avance** |
| 81,4% | 65,8% |
| **Diferencia Reducción Inventarios** |
| 210.203 |

**Fuente: SINERGIA- DNP y Documento Bases PND 2010-2014. Cálculos DES DJS- CGR.**

**Fecha de Corte: Abril de 2014**

No obstante, debe señalarse que la meta reportada en SINERGIA difiere considerablemente de la establecida en las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo”, para este caso, el porcentaje de avance es solo de 66% a Diciembre de 2013, es decir, 15 puntos porcentuales menos al que aparece en SINERGIA y 9 puntos porcentuales por debajo del cumplimiento de la meta proyectada para 2013 (75%), lo que puede ocasionar que eventualmente no se alcance la cifra proyectada para 2014.

Al respecto la Entidad argumenta que la situación presentada con las cifras de SINERGIA y el documento Bases del Plan, es responsabilidad de la Rama Ejecutiva – Ministerio de Justicia y del Derecho y DNP, razón por la cual no les corresponde explicar las diferencias.

Las anteriores explicaciones no son de recibo por parte del grupo auditor, toda vez que el único responsable y fuente de la información estadística es el CSJ, a través de la UDAE. Adicionalmente, en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales (artículo 6 Ley 489 de 1998).

Así mismo, el grupo auditor sostuvo reuniones con funcionarios del Ministerio de Justicia y del Derecho (Dirección de Justicia Formal y Jurisdiccional) y del Departamento Nacional de Planeación (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno y Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas), quienes manifestaron que el responsable de generar y reportar dichas cifras es la Rama Judicial, dada su autonomía e independencia. Por otra parte, no tenían explicación sobre las diferencias entre la meta y la línea base, registradas en SINERGIA y en el documento Bases del Plan de Desarrollo.

Los anteriores hechos demuestran el desconocimiento de la diferencia entre ambas cifras y cuestiona la confiabilidad de las mismas, puesto que el verdadero avance de la meta, es decir el obtenido a partir de las cifras reportadas en las Bases del Plan, es menor al que aparece oficialmente publicado en SINERGIA. Así mismo genera dudas sobre el proceso de planeación empleado para determinar tanto la línea base como la meta establecida.

*2.2.1.2. Batería de Indicadores*

El equipo auditor diseñó un indicador para evaluar la eficacia y eficiencia de la política pública de justicia formal, descongestión y oralidad durante las vigencias 2010-2013, denominado como relación descongestión judicial - costos (RDJC), el cual muestra la correspondencia observada entre: a) el cumplimiento de las metas establecidas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, en materia de disminución en los inventarios finales de procesos judiciales y b) el porcentaje de ejecución presupuestal de la Rama Judicial[[9]](#footnote-9).

De acuerdo con la información reportada por la Entidad, el indicador RDJC mostró el siguiente comportamiento durante el periodo revisado.

**Tabla No. 7. Indicador Descongestión Judicial - Costos. 2011-2013**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2011** | **2012** | **2013** | **2011-2013** |
| **1. Resultado Disminución Inventarios de Procesos Judiciales** | 164.178 | 182.342 | 377.414 | 723.934 |
| **2. Meta Disminución Inventarios de Procesos Judiciales** | 275.000 | 275.000 | 275.000 | 825.000 |
| **A = 1 / 2** | **0,60** | **0,66** | **1,37** | **0,88** |
| **3. Presupuesto Ejecutado Rama Judicial (Millones de $ 2013)** | 2.130.424 | 2.373.285 | 2.773.108 | 7.276.817 |
| **4. Presupuesto Apropiado Rama Judicial (Millones de $ 2013)** | 2.195.753 | 2.491.972 | 2.831.761 | 7.519.486 |
| **B = 3 / 4** | **0,97** | **0,95** | **0,98** | **0,97** |
| **Indicador RDJC = A / B** | **0,62** | **0,70** | **1,40** | **0,91** |

**Fuente: Cálculos CGR DES-DJS con base a información del Consejo Superior de la Judicatura y Departamento Nacional de Planeación. Fecha de Corte: Abril de 2014**

Se observa que el indicador alcanzó un valor de 0,91 en el periodo 2011-2013, lo cual señala un resultado levemente inferior al esperado (mayor o igual a 1), en términos de eficacia y eficiencia de la política pública. Lo anterior obedece a que la disminución en los inventarios finales de procesos judiciales registrada a Diciembre de 2013 fue de 723.934 procesos, es decir, 88% de la meta establecida en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo para el mismo período (825.000 procesos), mientras que se ejecutaron recursos presupuestales por valor de $7,27 billones (a precios de 2013), los cuales representan 97% de la apropiación final de la Rama Judicial.

No obstante, debe anotarse una evolución favorable en el comportamiento del indicador a lo largo de este periodo, pues pasó de 0,62 en 2010, a 0,7 en 2011 y finalmente, a 1,4 en 2013, hecho que responde al incremento significativo en el porcentaje de cumplimiento de la meta de disminución de inventarios para este año, que llegó a 137%; así mismo, el porcentaje de ejecución presupuestal, mostró una cierta mejoría llegando a 98% en 2013.

Sin embargo, hay que señalar que dicha disminución en el inventario final de procesos judiciales, se da principalmente en los procesos sin trámite, es decir aquellos que no habían sido objeto de actuaciones por parte de los jueces y magistrados (tanto en la vigencia actual como en las anteriores), este inventario se redujo en 769.867 procesos (-74%), entre 2011 y 2013. Mientras que el inventario de los procesos con trámite se incrementó en 45.933 procesos (2,8%), durante este mismo período, esto último debido al menor crecimiento en los egresos efectivos en comparación con los ingresos.

En el caso de los procesos sin trámite, la reducción en su inventario corresponde a la depuración de estos procesos, realizada al interior de los Despachos Judiciales. Esta medida resulta importante. Sin embargo, debe complementarse con un incremento en los egresos efectivos, que permita disminuir también el inventario de los procesos con trámite.

*2.2.1.3 Análisis Indicadores de Gestión Procesos Judiciales Rama Judicial 2010 -2013*

De acuerdo con el análisis de indicadores de la Rama Judicial, efectuado por el equipo auditor de la CGR, en el marco de la actuación especial a la política pública de justicia formal, descongestión y oralidad 2010-2013, permite observar avances importantes en el propósito de lograr un mayor acceso a la justicia para los ciudadanos. En primer lugar, se observa que a la fecha 1.103 municipios del país cuentan con jueces y despachos judiciales en operación[[10]](#footnote-10) (98,3% del total). Igualmente, existen 4.878 despachos permanentes y 1.151 de descongestión distribuidos en los 33 distritos judiciales, así como, la implementación gradual de la oralidad en casi la totalidad de las especialidades.

En relación con los recursos dirigidos a la Rama Judicial incrementaron en comparación al tamaño de la economía y del presupuesto nacional (apropiación final), pues de 0,34% del PIB y 1,7% del PGN[[11]](#footnote-11) en 2010, pasaron a 0,39% y 2% respectivamente en 2013.[[12]](#footnote-12) Este tamaño del gasto permite ubicar a Colombia en un nivel medio bajo en comparación con otros países de América Latina, cuyos porcentajes más altos correspondieron a Brasil y Costa Rica (alrededor de 1% del PIB entre 2008 y 2010), mientras que los más bajos fueron para México, Chile y Perú (entre 0,28% y 0,3% del PIB durante este periodo)[[13]](#footnote-13).

Este avance también se aprecia en el indicador de número de jueces por cada cien mil habitantes, el cual mostró un crecimiento de 15%, al pasar de 11,1 en 2010 a 12,7 en 2013[[14]](#footnote-14). Dicho indicador sitúa al país en un nivel medio al interior del continente, en relación con la cobertura de la Rama Judicial, donde los índices más altos se encuentran en Costa Rica, Paraguay y Uruguay (con 21,9, 15 y 14,2 jueces por cada cien mil habitantes, entre los años 2008 y 2010). En cambio, los valores más bajos se registraron en Argentina, México y Chile (con 2,4, 3,4 y 6,5 jueces por cada cien mil habitantes respectivamente)[[15]](#footnote-15).

Por otro lado, se observan ciertas diferencias con relación a este indicador, entre los departamentos que poseen mayor población. En 2013, los que tienen valores más altos son: Boyacá y Santander con 24,1 y 17,3 jueces por cada cien mil habitantes, seguidos por Antioquia (11,4), Valle del Cauca (11,3) y Bolívar (11), mientras que los valores más bajos se encuentran en Bogotá-Cundinamarca (10,8) y Atlántico (9,6). Respecto al crecimiento del indicador durante el periodo 2010-2013, los mayores incrementos se dieron en Bolívar (32,6%), Santander (18,3%) y Boyacá (18%), mientras los que mostraron menores aumentos fueron Atlántico (8%), Antioquia (11,2%) y Valle del Cauca (12,1%).

Con relación a la eficiencia en la gestión de la Rama Judicial, el indicador de procesos acumulados (inventarios finales) por cada cien mil habitantes, ha evidenciado un comportamiento favorable, pues disminuyó 27,3% en los últimos años, al pasar de 5.836 procesos acumulados por cada cien mil habitantes en 2010 a 4.100 en 2013. De acuerdo con esto, Colombia se halla en un nivel medio en materia de eficiencia y congestión de procesos judiciales en comparación con otros países de la Región; donde los índices que reflejaron mejor desempeño, entre los años 2008 y 2010, correspondieron a México y Paraguay (con 127 y 1.121 procesos acumulados por cada cien mil habitantes), mientras que los de peor desempeño fueron para Brasil (30.616) y Perú (5.865)[[16]](#footnote-16).

El presente documento tiene como propósito, analizar el comportamiento de los principales indicadores relacionados con la gestión de procesos judiciales en la Rama Judicial, durante el periodo 2010-2014. Entre ellos se encuentran: ingresos efectivos, egresos efectivos, inventarios finales de procesos, personal juzgador, carga laboral por Juez, productividad efectiva por Juez, así como, los índices de evacuación parcial efectiva e índice de congestión efectivo, los cuales permiten evaluar los aspectos de eficacia y eficiencia del sistema judicial, junto al grado de avance respecto a la meta de descongestión de procesos contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014.

En primer lugar, se revisa el desempeño de dichos indicadores, para la Rama Judicial en su conjunto, luego se efectúa un análisis por Especialidades (penal, civil, administrativo, laboral, familia, disciplinario y promiscuo). Posteriormente, se realiza esta misma evaluación para los principales Consejos Seccionales del país, como: Bogotá-Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Santander. La segunda sección, tiene que ver con el comportamiento de los índices de procesos en los despachos de descongestión. En la tercera, se lleva a cabo este análisis para la sección de oralidad. Y por último, se presentan algunas conclusiones sobre los resultados obtenidos en la ejecución de la política pública.

*2.2.1.3.1 Indicadores Rama Judicial*

De acuerdo con la información suministrada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), durante las vigencias 2010-2013, se reportó un total de 11.161.364 procesos que ingresaron a la Rama Judicial, de estos 9.729.337 (87,2%) correspondieron a ingresos efectivos, es decir nuevos procesos que entraron al sistema judicial del país[[17]](#footnote-17). Su crecimiento ha sido de 14,9%, al pasar de 2.338.948 ingresos efectivos en 2010 a 2.688.293 en 2013 (Tabla 8.), cifra que es muy significativa y muestra una demanda de justicia cada vez mayor por parte de los ciudadanos.

Por otra parte, se presentó un total de 12.153.119 egresos de procesos, de los cuales 9.556.327 (78,6%) fueron egresos efectivos del sistema judicial, es decir, aquellos que tuvieron una salida de fondo[[18]](#footnote-18). En cuanto a su crecimiento fue de 16,2% al pasar de 2.264.467 en 2010 a 2.632.378 en 2013, los cuales aunque resultan inferiores a los ingresos efectivos, poseen una dinámica importante que evidencia la capacidad de respuesta de los despachos judiciales.

En relación con el índice de evacuación parcial efectivo[[19]](#footnote-19) alcanzó un 98% en la vigencia 2013, lo cual señala que de 100 procesos que ingresaron durante este año, salieron 98. Sin embargo, el índice de evacuación total efectivo[[20]](#footnote-20) (que tiene en cuenta el inventario inicial de procesos), llegó a 53%, por ende, de 100 procesos que se encuentran en el sistema judicial, 53 lograron una salida de fondo durante ese año. Ello conduce a un índice de congestión efectivo[[21]](#footnote-21) de 47%, por lo cual, de 100 procesos, 47 quedaron acumulados para el siguiente año.

Vale resaltar que este último indicador ha disminuido durante el período analizado, al pasar de 56,7% en 2010 a 47,2% en 2013, registrando una reducción de 10 puntos porcentuales en los últimos cuatro años. No obstante, el valor de este indicador continúa siendo alto, razón por la cual, los inventarios iniciales de procesos en los despachos judiciales tienen un volumen considerable y requieren de tiempo y acciones más efectivas para descongestionarlos.

Respecto al comportamiento de los inventarios finales, se redujeron en 723.934 procesos (-27,3%) a lo largo de estas vigencias, al pasar de 2.655.892 en 2010 a 1.931.958 en 2013[[22]](#footnote-22). Sin embargo, es importante mencionar que esta reducción se ha presentado principalmente en los procesos sin trámite[[23]](#footnote-23), es decir aquellos que no habían sido objeto de actuaciones (tanto en la vigencia actual como en las anteriores) por parte de jueces y magistrados. Este tipo de inventario[[24]](#footnote-24) pasó de 1.040.992 procesos en 2010 a 271.125 en 2013 (-74%).

Por el contrario, los inventarios de procesos con trámite[[25]](#footnote-25) no han logrado reducirse durante las cuatro vigencias revisadas, sino que incrementaron 2,8%, pues pasaron de 1.614.900 procesos en 2010 a 1.660.833 en 2013. De esta manera, la disminución en los inventarios finales de la Rama Judicial se ha obtenido principalmente por la depuración de procesos sin trámite, realizada en los diferentes despachos judiciales del país, más no como consecuencia del crecimiento en los egresos efectivos y el nivel de productividad.

**Tabla No. 8 Indicadores Procesos Judiciales. Rama Judicial 2010-2013**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
| **Inventario Inicial** | **2.892.292** | **2.691.008** | **2.532.609** | **2.295.873** |
|  Con Trámite | 1.591.882 | 1.654.020 | 1.738.300 | 1.708.035 |
|  Sin Trámite | 1.300.410 | 1.036.988 | 794.309 | 587.838 |
| **Ingresos** | **2.474.151** | **2.755.474** | **2.919.693** | **3.012.046** |
| **Ingresos Efectivos** | **2.338.948** | **2.337.582** | **2.364.524** | **2.688.283** |
| **Egresos** | **2.706.872** | **3.025.161** | **3.148.478** | **3.272.608** |
| **Egresos Efectivos** | **2.264.467** | **2.288.196** | **2.371.286** | **2.632.378** |
| **Inventario Final** | **2.655.892** | **2.491.714** | **2.309.372** | **1.931.958** |
|  Con Trámite | 1.614.900 | 1.686.881 | 1.699.983 | 1.660.833 |
|  Sin Trámite | 1.040.992 | 804.833 | 609.389 | 271.125 |
| **Carga Laboral Total** | **5.366.443** | **5.446.482** | **5.452.302** | **5.307.919** |
| **Índice de Evac. Parcial Efectivo** | **96,8%** | **97,9%** | **100,3%** | **97,9%** |
| **Índice de Evac. Total Efectivo** | **43,3%** | **45,5%** | **48,4%** | **52,8%** |
| **Índice de Congestión Efectivo** | **56,7%** | **54,5%** | **51,6%** | **47,2%** |

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

En relación con el personal juzgador, se encontró que durante el período analizado creció 19%, al pasar de 5.030 jueces y magistrados en 2010 a 5.987 en 2013, logrando su mayor número en 2012 con 6.034 (Ver Gráfica 1). Este crecimiento resulta bastante significativo y obedece principalmente a la creación de despachos de descongestión, a la ampliación del modelo oral a más distritos judiciales y al fortalecimiento de la planta en la especialidad civil, administrativa promiscua y laboral; medida que ha requerido un importante incremento en los recursos dirigidos al gasto de personal de la Rama Judicial[[26]](#footnote-26).

Debido a ello, la carga laboral por Juez[[27]](#footnote-27) decreció 17%, pues pasó de 1.067 procesos por Juez en el 2010 a 887 en 2013, por ende, se ha presentado una mejora relativa en las condiciones de trabajo para el personal juzgador y que podría favorecer una disminución en los niveles de congestión, sin embargo, debido al fuerte crecimiento en los ingresos de procesos a los despachos judiciales (tanto totales como efectivos) ocurrido durante los últimos cuatro años, conlleva a que este indicador continúe siendo muy alto, afectando la prestación oportuna y eficaz de los servicios de justicia.

**Gráfica 1. Personal Juzgador, Carga Laboral por Juez y Productividad por Juez. Rama Judicial 2010-2013**



**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

En el caso de la productividad por Juez[[28]](#footnote-28) aumentó 1,6%, al pasar de 538 egresos totales por Juez en 2010 a 547 en 2013. Mientras que la productividad efectiva por Juez[[29]](#footnote-29) disminuyó 2,3%, pues pasó de 450 egresos efectivos por Juez en 2010 a 440 en 2013. Ello demuestra que el nivel de productividad del sistema judicial, se ha mantenido casi igual durante los últimos cuatro años, siendo además muy inferior en comparación con la carga de trabajo, lo cual conlleva a que persista una alta acumulación de procesos a cargo de cada Juez, hecho que puede ocasionar efectos negativos sobre los tiempos y costos procesales.

De acuerdo con lo anterior, se puede deducir que la mayor vinculación de personal juzgador no ha logrado mejorar la productividad del sistema judicial, mostrando la necesidad de continuar fortaleciendo las medidas implementadas en materia de infraestructura física y tecnológica en los despachos judiciales, simplificación de procedimientos, así como, el mejoramiento de los programas de formación y actualización del personal juzgador y de apoyo; ello con el propósito de reducir la brecha existente entre los niveles de carga laboral y productividad.

*2.2.1.3.1.1 Indicadores por Especialidades*

Respecto al análisis por especialidades, se observa que en promedio 32,5% de los ingresos efectivos al sistema judicial colombiano, entre los años 2010 y 2013, correspondieron a procesos en materia penal, 26% en civil, 12% en promiscuo, 10,2% en laboral, 9,6% en administrativo, 8% en familia y 1,6% en disciplinario. A continuación, se describe el comportamiento de los principales indicadores de gestión, entre ellos: ingresos efectivos, egresos efectivos, personal juzgador, carga laboral por Juez, productividad por Juez, índice de evacuación parcial efectivo e índice de congestión efectivo, para cada una de estas.

En la especialidad penal, los ingresos efectivos aumentaron 15% al pasar de 753.684 procesos judiciales en 2010 a 868.192 en 2013, los egresos efectivos crecieron casi en la misma proporción (16%), al pasar de 691.532 a 801.265 procesos en el mismo período. Y en el área civil, los ingresos efectivos pasaron de 628.133 a 723.294 procesos, registrando un incremento de 15%, mientras las salidas efectivas crecieron 19% al pasar de 724.473 a 864.812.

En los despachos promiscuos, el crecimiento de los ingresos efectivos fue de 12% al pasar de 288.976 procesos en 2010 a 324.645 en 2013. Por su parte, los egresos efectivos tuvieron un mayor crecimiento al alcanzar 15% (de 270.276 a 309.390). En el área administrativa, los ingresos efectivos pasaron de 214.677 en 2010 a 253.341 en 2013, mostrando un crecimiento de 18%, en cambio los egresos aumentaron en mayor medida (23%) al pasar de 174.608 a 214.175.

En el área laboral, los ingresos efectivos pasaron de 222.788 procesos judiciales en el año 2010 a 270.752 en 2013 con un crecimiento de 23% y los egresos efectivos lo hicieron en una menor proporción (13%) al pasar de 204.543 a 230.267 procesos, lo cual incide negativamente sobre el nivel de congestión de esta especialidad. Por último, en el área de familia el aumento de los ingresos efectivos fue de 6%, mientras que el de los egresos efectivos fue 3%. Los primeros pasaron de 191.644 procesos en 2010 a 203.277 en 2013 y los segundos lo hicieron de 166.486 a 170.831 procesos respectivamente.

Con relación al personal juzgador que se desempeña en cada una de las especialidades (Ver Gráfica 2), se encontró que en promedio anual, el mayor número estuvo dirigido al área penal (1.578 jueces y magistrados), seguido de promiscuo (1.344), civil (1.133), administrativo (593), laboral (561), familia (428) y disciplinario (74). Los mayores crecimientos en este aspecto, los tuvieron administrativo (45,2%) al pasar de 454 en 2010 a 659 en 2013 y civil que creció 44,8% al pasar de 864 a 1.252, ello como resultado de las medidas encaminadas a disminuir los altos niveles de inventarios en estas especialidades (como la creación de despachos de descongestión). Por el contrario, los menores crecimientos en personal juzgador, los registraron penal con 1,7% y familia con 8,5%.

**Gráfica 2. Personal Juzgador. Rama Judicial 2010-2013**

**(Por Especialidades)**



**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

De otro lado, respecto a la carga laboral por Juez (Ver Gráfica 3.), el área civil mostró un promedio anual de 1.978 procesos, seguido de disciplinario (1.056), administrativo (874), laboral (870), familia (821), penal (780) y promiscuo (416), siendo niveles de trabajo bastante altos para el personal juzgador y que pueden incidir negativamente en la obtención de tiempos procesales razonables. En cuanto a sus diferencias obedecen a los niveles de inventarios iniciales y al ritmo de ingresos registrado antes del 2010, así como, a la complejidad de los procesos y dinámicas de trabajo propias de cada una de las especialidades.

Debe mencionarse que con excepción de disciplinaria y penal, la mayoría de especialidades tuvieron una disminución considerable de la carga laboral por Juez. En penal creció 11% al pasar de 761 procesos por Juez en 2010 a 847 en 2013 y en disciplinaria aumentó 6% al pasar de 1.028 procesos por Juez a 1.084, en ambos casos como resultado de un mayor ritmo de ingresos (efectivos y no efectivos).

En contraste, en la especialidad civil disminuyó 39% al pasar de 2.623 procesos por Juez a 1.598, en administrativa 27% al pasar de 1.010 a 742 y en laboral 16% al pasar de 972 a 817, lo anterior refleja un mayor aumento en el personal juzgador en comparación con la variación en los inventarios iniciales e ingresos de procesos judiciales, hecho que mejora sus condiciones de trabajo y posiblemente favorecería una disminución en los tiempos procesales.

**Gráfica 3. Carga Laboral por Juez. Rama Judicial 2010-2013**

**(Por Especialidades)**

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

Con respecto a la productividad efectiva por Juez, el mayor promedio anual durante el periodo revisado fue para la especialidad civil con 592 procesos por Juez, seguida por disciplinaria (487), penal (458), laboral (399), familia (379), administrativa (345) y promiscuo (202), niveles que si bien son importantes resultan muy inferiores en comparación a las cargas laborales por Juez, por lo cual, existe el riesgo de una mayor acumulación de procesos en los despachos. En relación con sus diferencias son explicadas por el crecimiento de los egresos y la complejidad y tiempos procesales propios de cada especialidad.

Vale resaltar que la especialidad con mayor crecimiento en su productividad efectiva fue penal con 14%, pues pasó de 449 procesos por Juez en 2010 a 512 en 2013, seguido de disciplinario con 9% al pasar de 463 a 506 y promiscuo con 1% al hacerlo de 219 a 221 (Ver Gráfica 4.), en el caso de penal constituye un incremento significativo y que refleja las medidas adoptadas por la Rama Judicial (despachos de descongestión, oralidad y modelos de gestión).

Por otro lado, este indicador disminuyó en la especialidad civil 18% pues pasó de 839 procesos por Juez en 2010 a 691 en 2013, en administrativa 16% al hacerlo de 385 a 325, en laboral 12% al pasar de 448 a 393 y en familia 5% al disminuir de 414 a 392. En dichas especialidades, el crecimiento del personal juzgador fue mayor al de los egresos efectivos, mostrando que no ha sido una medida suficiente para mejorar este indicador.

**Gráfica 4. Productividad Efectiva por Juez. Rama Judicial 2010-2013**

**(Por Especialidades)**

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

De otra parte, el mayor índice de evacuación parcial efectivo durante el período analizado, fue para la especialidad civil con un promedio anual de 122%, seguida de promiscuo (93%), penal (91%), disciplinario (89,7%), laboral (89,4%), administrativo (87%) y familia (83%), ello evidencia que en la mayoría de las especialidades, los egresos efectivos han sido inferiores a los ingresos efectivos, generando la posibilidad de acumulación de procesos.

En cuanto a las variaciones del índice, el mayor crecimiento fue para la especialidad disciplinaria que registró un aumento de 10 puntos porcentuales (p.p.) al pasar de 83% en el año 2010 a 93% en 2013, le siguen civil con 4 p.p., administrativo con 3 p.p., promiscuo con 2% y penal con 0,5 p.p., mostrando un mayor crecimiento de sus egresos efectivos y por ende, una cierta mejora en su desempeño.

Por el contrario, las especialidades en donde el indicador disminuyó fueron laboral con 7 p.p., al pasar de 92% en 2010 a 85% en 2013 y familia con 3 p.p., de 87% a 84%, en ambos casos como resultado de un crecimiento superior en los ingresos efectivos, que a su vez refleja una mayor demanda de servicios de justicia por parte de los ciudadanos (Ver Gráfica 5.).

**Gráfica 5. Índice de Evacuación Parcial Efectivo. Rama Judicial 2010-2013 (Por Especialidades)**

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

En relación con el índice de congestión efectivo, se encontró que en promedio anual, la mayor cifra la alcanzó la especialidad civil con 60%, le siguen en orden administrativa (56,7%), disciplinaria y familia (53% cada una), promiscuo (50%), laboral (48,2%) y penal (40,6%) (Ver Gráfica 6.). Dichos indicadores resultan bastante altos para el sistema judicial del país, lo cual es consecuencia de las considerables cargas de trabajo de los despachos (inventarios iniciales más ingresos efectivos) en comparación con sus egresos efectivos y que pueden reflejarse en altos tiempos procesales.

No obstante, debe señalarse que este indicador ha disminuido en todas las especialidades durante el periodo revisado; la mayor reducción se presentó en la especialidad civil con 15 p.p., pues pasó de 67,2% a 51,7%, luego aparecen promiscuo con 8 p.p., administrativa con 7 p.p., familia con 5 p.p., disciplinaria con 4 p.p., laboral con 2 p.p. y penal con 1 p.p. En el caso de civil y administrativa coinciden con la vinculación de personal juzgador, adopción inicial de la oralidad en los procesos y el mayor crecimiento en los egresos efectivos. Por tal razón, se señala la necesidad de continuar y fortalecer las medidas dirigidas a reducir este indicador en las demás especialidades, sobre todo en laboral y penal.

**Gráfica 6. Índice de Congestión Efectivo. Rama Judicial 2010-2013**

**(Por Especialidades)**

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

*Indicadores por Consejos Seccionales[[30]](#footnote-30)*

De los ingresos efectivos al sistema judicial, entre los años 2010 y 2013, 23,4% correspondieron a los consejos seccionales de Bogotá y Cundinamarca[[31]](#footnote-31), 17% al de Antioquia, 9% a Valle del Cauca, 5% a Santander, 4% a Atlántico y 41,3% al resto de consejos seccionales del país; este hecho muestra claramente una concentración de la demanda de justicia formal en las regiones con mayor densidad de población. A continuación, se describe el comportamiento de los indicadores de gestión (ingresos efectivos, egresos efectivos, personal juzgador, carga laboral por Juez, productividad por Juez, índice de evacuación parcial efectivo e índice de congestión efectivo) para las principales seccionales.

En las seccionales de Bogotá y Cundinamarca, los ingresos efectivos de procesos judiciales crecieron 21,2% al pasar de 532.307 nuevos procesos en 2010 a 645.004 en 2013, mientras que los egresos efectivos aumentaron casi en la misma proporción (22,3%) pasando de 491.651 a 601.209 salidas durante el mismo periodo. Estas cifras resultan significativas y reflejan la gran expansión de la demanda de servicios de justicia en la capital del país. La segunda seccional con mayor dinámica fue Santander cuyos ingresos efectivos crecieron 25,4%, al pasar de 117.047 nuevos procesos en 2010 a 146.818 en 2013. Así mismo, sus egresos efectivos aumentaron considerablemente (26%), pasando de 116.356 a 146.634 salidas durante este periodo.

Por su parte, las seccionales de Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico presentaron menores crecimientos en sus ingresos y egresos efectivos durante estas vigencias. En el caso de Antioquia, los primeros incrementaron 15,2% (de 396.016 a 456.312 nuevos procesos), mientras los segundos lo hicieron 9,5% (de 368.959 a 404.061 salidas). En Valle del Cauca, los ingresos efectivos mostraron una leve variación (0,7%) (de 230.843 a 232.540 nuevos procesos) y los egresos efectivos aumentaron 5,4% (de 241.794 a 254.874 salidas). Y en Atlántico se presentó la situación contraria, pues mientras sus ingresos efectivos crecieron 10,9% (pasando de 101.265 a 112.268 nuevos procesos), los egresos efectivos disminuyeron 6,2% (de 127.236 a 119.304 salidas).

Respecto a los demás consejos seccionales, los que registraron mayor aumento en los ingresos efectivos fueron Meta (41%), Bolívar (34%), Córdoba (33%) y Caquetá (26%) siendo incrementos bastante altos en un periodo tan breve, lo cual muestra una fuerte demanda de justicia por parte de los ciudadanos en estas regiones. En contraste, algunas seccionales tuvieron una reducción en sus ingresos efectivos como Sucre (-28%) y Magdalena (-4,6%) y otras mostraron incrementos mínimos como Cauca (1,4%) y Caldas (2,1%).

En relación con los egresos efectivos, las seccionales que presentaron mayores crecimientos fueron Meta (81%), Bolívar (69%), Caquetá (58%) y Chocó (48%), mostrando un buen desempeño en comparación con los ingresos efectivos. Por el contrario, ciertas seccionales mostraron una disminución en sus egresos efectivos, entre ellas; Magdalena (-19%), Sucre (-14%), Caldas (-11%) y Boyacá (-5%), siendo un comportamiento similar al de sus ingresos efectivos, pero que contrasta con el incremento en su personal juzgador durante este mismo periodo (23%, 22,6%, 16,6% y 19,4% respectivamente).

En el tema de personal juzgador, las seccionales que contaron con un mayor número de jueces y magistrados, entre 2010 y 2013 (Ver Gráfica 7.), fueron Bogotá-Cundinamarca con un promedio anual de 1.029 (18%), seguido por Antioquia con 694 (12%), Valle del Cauca con 491 (8,6%), Santander con 337 (6%) y Atlántico con 221 (4%). Por su parte, el resto de seccionales tuvieron un promedio de 2.948 jueces y magistrados por año (51,6%). Aquí se observa una leve diferencia entre el porcentaje de personal juzgador y el porcentaje de ingresos efectivos en las seccionales de Bogotá-Cundinamarca (18% y 23,4%) y Antioquia (12% y 17%) resultando mayores los segundos, lo cual muestra una cierta concentración de la carga de trabajo en estas regiones.

Respecto al crecimiento del personal juzgador en las principales seccionales del país, las mayores tasas se dieron en Bogotá-Cundinamarca y Santander (20% en cada una), pues el primero pasó de contar con 924 jueces y magistrados en 2010 a 1.108 en 2013 y el segundo de 294 a 353. En Valle del Cauca dicho incremento fue 16% (pasó de 443 a 512), en Antioquia (15%) al pasar de 620 a 716 y en Atlántico (12%) al pasar de 206 a 231. Los incrementos de estas tres seccionales resultaron menores al total nacional (19%).

**Gráfica 7. Personal Juzgador. Rama Judicial 2010-2013**

**(Por Consejos Seccionales)**



**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

En las demás seccionales, las que mostraron mayor crecimiento en su personal juzgador fueron Córdoba (43%), Bolívar (34%), Cesar (33%) y Caquetá (30%), lo cual coincide con el alto incremento en sus ingresos efectivos y por ende, con la necesidad de fortalecer sus plantas de personal. En cambio, las que tuvieron menores aumentos correspondieron a Huila (8,3%), Cauca (9,7%) y La Guajira (10,3%), en donde el crecimiento de sus ingresos efectivos fue más bajo.

Al observar la carga de trabajo por Juez en las principales seccionales (Ver Gráfica 8.), el promedio anual más alto se presentó en Atlántico con 1.399 procesos por Juez, luego aparecen Bogotá-Cundinamarca (1.269), Valle del Cauca (1.136), Antioquia (969) y Santander (857). De esta forma, las primeras seccionales muestran una carga de procesos considerablemente mayor al total nacional (948) y al resto de las seccionales (775), Por otro lado, las seccionales que registraron menor carga laboral por Juez fueron Chocó (401), La Guajira (499), Boyacá (578) y Magdalena (648). Lo anterior refleja la existencia de grandes diferencias a nivel regional en las capacidades de los despachos judiciales para atender la demanda de servicios.

No obstante, debe resaltarse que las cargas de trabajo por Juez se redujeron en las principales seccionales, la mayor disminución se presentó en Valle del Cauca (-29%) al pasar de 1.355 procesos por Juez en 2010 a 965 en 2013, seguida por Atlántico (-25%) de 1.645 a 1.227, Santander (-15%) de 989 a 842, Bogotá-Cundinamarca (-14%) de 1.395 a 1.199 y en menor proporción Antioquia (-7%) que pasó de 1.051 a 970 procesos por Juez durante el periodo analizado, lo cual obedece al mayor crecimiento en el personal juzgador en comparación con los inventarios iniciales e ingresos totales.

**Gráfica 8. Carga Laboral por Juez. Rama Judicial 2010-2013**

**(Por Consejos Seccionales)**



**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

La única seccional del país que presentó un incremento en la carga de trabajo por Juez fue Meta (3,4%) al pasar de 904 procesos en 2010 a 935 en 2013, ello debido al alto crecimiento en los ingresos de procesos (efectivos y no efectivos). Por otro lado, las seccionales que tuvieron menores reducciones en este indicador correspondieron a Caquetá (-1,2%), Risaralda (-4%) y Cesar (-5%), mientras las que registraron las disminuciones más significativas fueron Boyacá (-41%) y Caldas (-34%) mostrando una mejora relativa en las condiciones para el personal juzgador en estas seccionales y que eventualmente puede favorecer la disminución en sus tiempos procesales.

En relación con el desempeño de la productividad efectiva por Juez en las principales seccionales (Ver Gráfica 9), las que mostraron promedios anuales más altos, entre 2010 y 2013, fueron Antioquia con 543 egresos efectivos por Juez, seguido por Atlántico (536), Bogotá-Cundinamarca (508), Valle del Cauca (490), mientras que Santander registró 354 y el resto de las seccionales 345. Otras seccionales con una alta productividad por Juez son Risaralda (539) y Quindío (521), mientras las que evidencian los niveles más bajos de productividad son Chocó (151), La Guajira (218), Boyacá (238) y Cauca (272).

Estas diferencias se deben sobre todo a la mayor proporción de despachos especializados (civiles, penales, de familia, laborales y administrativos) que existe en las principales seccionales, los cuales poseen mayores niveles de productividad por Juez, mientras que en las demás seccionales hay una mayor proporción de despachos promiscuos (es decir, no especializados) que como se vio anteriormente, poseen una productividad efectiva más baja.

**Gráfica 9. Productividad Efectiva por Juez. Rama Judicial 2010-2013**

**(Por Consejos Seccionales)**



**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

Se observa que el crecimiento de este indicador ha sido muy bajo en la mayoría de seccionales e incluso en varias ha decrecido, por ende, los niveles de productividad efectiva continúan siendo inferiores a las cargas de trabajo por Juez. En el caso de las principales seccionales, Atlántico registró (-16%) al pasar de 618 egresos efectivos por Juez en 2010 a 516 en 2013, Valle del Cauca (-9%) de 546 a 498 y Antioquia (-5%) de 595 a 594; esto refleja el mayor crecimiento del personal juzgador en comparación con los egresos efectivos. En contraste, las seccionales de Santander y Bogotá-Cundinamarca tuvieron leves incrementos en su productividad (5% y 2%), pues el primero pasó de 396 a 415 egresos efectivos por Juez y el segundo de 532 a 543.

No obstante, se presentaron algunas seccionales en donde la productividad efectiva por Juez creció significativamente como Meta (40%), Bolívar (25,5%) y Caquetá (21%), mostrando así una mejora importante en el desempeño de sus despachos judiciales. Por el contrario, las seccionales que evidenciaron fuertes reducciones en su productividad efectiva fueron Magdalena (-34%), Sucre (-30%), Caldas (-26%) y Boyacá (-20%), en las cuales los egresos efectivos crecieron a unas menores tasas en comparación con el personal juzgador, hecho que eventualmente puede ocasionar incrementos en sus niveles de congestión de procesos.

Respecto al comportamiento del índice de evacuación parcial efectivo en las principales seccionales (Ver Gráfica 10.). Los promedios anuales más altos se registraron en Atlántico (118%) y Valle del Cauca (108%), lo cual significa que sus egresos efectivos fueron mayores a sus ingresos efectivos durante el periodo revisado. Lo contrario ocurrió en las seccionales de Antioquia (91%), Bogotá-Cundinamarca (92%) y Santander (96%), por ende, podría generarse una mayor congestión de este tipo de procesos al interior de sus despachos. Por su parte, en el resto de seccionales el índice tuvo un promedio anual de 101%, el cual es levemente mayor al del total nacional (98%).

**Gráfica 10. Índice de Evacuación Parcial Efectivo. Rama Judicial 2010-2013**

**(Por Consejos Seccionales)**



**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

Otras seccionales que mostraron índices de evacuación parcial efectivo superiores a 100% correspondieron a Boyacá (115,5%), Nariño (109%), Risaralda (108%) y Bolívar (107%), por lo cual, sus niveles de congestión de procesos no han incrementado. En cambio, las seccionales que presentaron los índices más bajos fueron Chocó (83%), Caquetá (90%) y Cauca (92%), en donde pese a que sus egresos efectivos aumentaron considerablemente en los últimos cuatro años, continúan siendo inferiores a sus ingresos efectivos.

Este índice no presentó variaciones sustanciales en las principales seccionales, a excepción de Atlántico donde disminuyó 20 p.p., pues pasó de 126% en 2010 a 106% en 2013, en Valle del Cauca aumentó 5 p.p. (de 105% a 110%), en Bogotá-Cundinamarca aumentó solo 1 p.p (de 92% a 93%), mientras que en Santander se mantuvo constante alrededor de 99% y en Antioquia se dio una disminución de 5 p.p. (de 93% a 88%). Lo anterior muestra que los ingresos y egresos efectivos crecieron a tasas similares en estas seccionales (Ver Mapa 1).

Para el resto de seccionales, en la mayoría se presentó una mejora en este indicador, a excepción de Magdalena (-16 p.p.), Caldas (-13 p.p.), Boyacá (-11 p.p.), La Guajira (-9 p.p.) y Córdoba (-7 p.p.).

En relación con el índice de congestión efectivo en las principales seccionales (Ver Gráfica 11.), la que evidenció el menor promedio anual durante el periodo revisado fue Antioquia (40,6%), el cual resulta inferior al promedio nacional (58,2%) y puede favorecer menores tiempos procesales. Por su parte, las seccionales de Santander, Atlántico y Bogotá-Cundinamarca mostraron promedios cercanos al nacional (entre 57% y 58%) que reflejan alto crecimiento en la demanda de servicios de justicia en estos territorios. En Valle del Cauca y el resto de las seccionales, los índices fueron levemente menores (53,5% y 51%).

**Gráfica 11. Índice de Congestión Efectivo. Rama Judicial 2010-2013**

**(Por Consejos Seccionales)**



**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

**Mapa 1. Índice de Evacuación Parcial Efectivo. Rama Judicial 2010-2013**

**(Por Consejos Seccionales)**

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

Las seccionales que presentan los menores índices de congestión efectivo son las localizadas en la región del eje cafetero, como Caldas (37%), Risaralda (39%) y Quindío (40%), hecho que obedece a sus menores niveles de inventarios de procesos judiciales en comparación con sus egresos efectivos. En contraste, aparecen seccionales con índices altos (alrededor del 60%), como Bolívar (63%), Córdoba (62%), Chocó (59%) y Magdalena (56%), en donde los egresos efectivos si bien han incrementado durante el periodo analizado, aún resultan bastante inferiores a los inventarios iniciales de procesos.

Entre las principales seccionales, la que presentó una mayor reducción en el índice de congestión efectivo fue Valle del Cauca (-13 p.p.) al pasar de 59% en 2010 a 46% en 2013, seguida por Santander (-10 p.p.) pues pasó de 59% a 49%, Atlántico (-9 p.p.) de 62% a 53%, Bogotá-Cundinamarca (-7 p.p.) de 60% a 53% y Antioquia (-3%) de 42% a 39%. En las primeras seccionales, aunque estos índices todavía resultan altos para el sistema judicial (superiores al 50%) evidencian un progreso significativo alcanzado en los últimos cuatro años (Ver Mapa 2).

En el caso de las seccionales que mostraron mayores disminuciones en sus índices de congestión, se encuentran Nariño (-22 p.p.), Meta (-21 p.p.), Tolima (-18 p.p.) y Caquetá (-17 p.p.), señalando un buen desempeño que obedece al mayor crecimiento en sus egresos efectivos en comparación con los inventarios iniciales de procesos e ingresos efectivos. Y por otro lado, las seccionales cuyos niveles de congestión efectivos se mantuvieron casi iguales durante el periodo revisado, fueron Sucre (-0,4 p.p.), Magdalena (-1 p.p.) y La Guajira (-4,7 p.p.).

**Mapa 2. Índice de Congestión Efectivo. Rama Judicial 2010-2013**

**(Por Consejos Seccionales)**

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

* + - * 1. *Indicadores Despachos de Descongestión*

En relación con los Despachos de Descongestión, se evidenció que sus ingresos efectivos llegaron a 1.792.636 procesos durante el período 2010-2013, (Tabla 9) representando un 18,4% de los ingresos efectivos de toda la Rama Judicial. Vale resaltar que en el año 2012 se presentó la mayor cantidad de ingresos efectivos a este tipo de despachos, alcanzando 669.940 procesos (28% del total nacional en ese año). Por su parte, los egresos efectivos sumaron 1.337.816, equivalentes a 13,8% de los egresos efectivos de la Rama Judicial.

En la vigencia 2013, se obtuvo un índice de evacuación parcial efectivo de 85% y un índice de congestión efectivo de 50%, esto último indica que de cada 100 procesos que se encuentran en estos despachos, 50 quedan represados para el siguiente año, es decir, no son evacuados del sistema judicial. Igualmente, se encontró que el índice de evacuación parcial efectivo de estos despachos es menor al de la Rama Judicial en el último año (98%), mientras que el índice de congestión efectivo fue levemente superior al de la Rama (47%).

Los inventarios finales presentaron una situación contraria a la descrita por la Rama Judicial en su conjunto, pues aumentaron considerablemente, al pasar de 36.206 procesos en 2010 a 324.581 en 2013 (crecieron 796%), los cuales están representados en su gran mayoría por procesos con trámite (99%).

**Tabla No. 9. Indicadores Procesos Judiciales. Despachos de Descongestión 2010-2013**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
| **Inventario Inicial** | **10.335** | **53.460** | **239.151** | **337.674** |
| Con Trámite | 10.207 | 47.971 | 236.745 | 320.322 |
| Sin Trámite | 128 | 5.489 | 2.406 | 17.352 |
| **Ingresos** | **170.131** | **474.072** | **676.004** | **492.172** |
| **Ingresos Efectivos** | **168.655** | **472.110** | **669.940** | **481.931** |
| **Egresos** | **143.859** | **313.321** | **588.823** | **490.431** |
| **Egresos Efectivos** | **132.802** | **276.820** | **518.827** | **409.367** |
| **Inventario Final** | **36.206** | **220.334** | **333.942** | **324.581** |
| Con Trámite | 35.594 | 214.044 | 315.593 | 322.183 |
| Sin Trámite | 612 | 6.290 | 18.349 | 2.398 |
| **Carga Laboral Total** | **180.466** | **527.532** | **915.155** | **829.846** |
| **Índice Evac. Parcial Efectivo** | **78,7%** | **58,6%** | **77,4%** | **84,9%** |
| **Índice Evac. Total Efectivo** | **74,2%** | **52,7%** | **57,1%** | **49,9%** |
| **Índice Congestión Efectivo** | **25,8%** | **47,3%** | **42,9%** | **50,1%** |

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

Por otro lado, el personal juzgador en estos despachos creció 185% al pasar de 398 jueces y magistrados en 2010 a 1.136 en 2013 (Ver Gráfica 12), hecho que refleja la alta prioridad de este programa para la administración de justicia. Así mismo, la carga laboral por Juez aumentó 61% en el mismo período, pues pasó de 453 procesos a 730. No obstante, en el último año fue menor a la registrada por la Rama Judicial (887 procesos).

**Gráfica 12. Personal Juzgador, Carga Laboral por Juez y Productividad Efectiva por Juez. Despachos de Descongestión 2010-2013**



**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

En relación con la productividad efectiva por Juez, incrementó 8% al pasar de 334 egresos efectivos en 2010 a 360 en 2013. Sin embargo, esta última fue menor a la de la Rama (440 egresos). De esta forma, el aumento en el personal juzgador en los despachos de descongestión no se ha traducido en un crecimiento significativo de sus niveles de productividad.

Al observar por especialidad, la que presenta el mayor porcentaje de ingresos efectivos es civil (47%), área donde existen los más altos inventarios de procesos y niveles de congestión[[32]](#footnote-32), luego aparecen penal y laboral[[33]](#footnote-33) (18% cada una), administrativa (13%), mientras que promiscuo, familia y disciplinario poseen participaciones mínimas (1,4%, 1,3% y 0,6%), en el caso de las dos últimas tienen los menores inventarios de procesos[[34]](#footnote-34). Con respecto a los egresos efectivos, los porcentajes son similares, en primer lugar aparece civil (48%), luego penal y laboral (18% cada una), administrativa (13%), promiscuo y familia (1% cada una) y disciplinario (0,5%). Así, la distribución de ingresos efectivos en los despachos de descongestión ha sido acorde con los inventarios de procesos y niveles de congestión mostrados en cada una de las especialidades.

Respecto a la distribución del personal juzgador entre especialidades al interior de estos despachos, se encuentran algunas diferencias, pues el mayor promedio anual fue para civil (31%), seguido por laboral (25%), penal (20%), administrativo (17%), promiscuo (4%), familia (3%) y disciplinario (1%). En este caso, las especialidades laboral, administrativa y penal tuvieron mayores porcentajes de personal juzgador en comparación con su participación en los inventarios iniciales de procesos (7%, 9% y 16%), mientras que civil registró un porcentaje mucho menor en relación con estos inventarios (51%).

Este hecho conlleva a grandes disparidades en las cargas laborales por Juez en cada una de las especialidades, donde el promedio anual más alto es para civil (832 procesos por Juez) y luego aparecen administrativo (615), penal (597), laboral (440), disciplinario (426), familia (355) y promiscuo (279). Y en relación con la productividad efectiva por Juez, el valor más alto también es para civil (531 egresos efectivos por Juez), seguido por penal (316), administrativo (279), familia (153), disciplinario (146) y promiscuo (116), siendo esta última especialidad donde hay menor diferencia entre la carga laboral por juez y la productividad efectiva en sus despachos de descongestión.

Respecto al comportamiento del índice de evacuación parcial efectiva, su promedio fue menor a 100% en todas las especialidades, por ende, sus ingresos efectivos son inferiores a sus egresos efectivos. El mayor índice correspondió a laboral y civil (78% cada uno), seguidos por administrativo (76%) y penal (74%), mientras que familia, promiscuo y disciplinario registraron índices bastante bajos (66%, 65% y 43%), los cuales evidencian dificultades para la evacuación efectiva de los procesos que ingresan a este tipo de despachos.

Lo anterior se refleja en el desempeño de los índices de congestión efectiva registrados durante el periodo 2010-2013, pues los menores promedios anuales fueron para las especialidades civil (34%) y laboral (36%) mostrando así un buen desempeño en sus despachos; mientras que en las demás especialidades los índices han sido mayores o están alrededor del 50%, siendo el más alto para el área disciplinaria (68%), seguida por familia y administrativa (55% cada una), promiscuo (48%) y penal (46%), lo cual podría ocasionar una mayor acumulación de procesos efectivos en sus despachos de descongestión.

* + - * 1. *Indicadores Sistema Oralidad*

En relación con la Sección Oral, se encuentra que sus ingresos efectivos han crecido significativamente como resultado de la implementación gradual de este modelo en las diferentes especialidades. De esta manera, se pasó de 491.637 nuevos procesos orales en 2010 a 1.054.469 en 2013, es decir, un aumento de 115% en los últimos cuatro años (Tabla 10.), por ende, pasa de representar 21% de los ingresos efectivos de la Rama Judicial en 2010 a 39% en 2013.

**Tabla 10. Indicadores Procesos Judiciales. Sección Oralidad 2010-2013**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
| **Inventario Inicial** | **57.718** | **88.878** | **153.374** | **228.153** |
| Con Trámite | 57.718 | 82.549 | 130.022 | 214.160 |
| Sin Trámite | 0 | 6.329 | 23.352 | 13.993 |
| **Ingresos** | **494.281** | **610.141** | **810.059** | **1.076.632** |
| **Ingresos Efectivos** | **491.637** | **601.357** | **796.075** | **1.054.469** |
| **Egresos** | **486.127** | **600.006** | **739.418** | **965.318** |
| **Egresos Efectivos** | **466.698** | **552.348** | **644.531** | **837.376** |
| **Inventario Final** | **65.770** | **140.045** | **231.715** | **333.794** |
| Con Trámite | 65.770 | 119.081 | 212.233 | 325.929 |
| Sin Trámite | 0 | 20.964 | 19.482 | 7.865 |
| **Carga Laboral Total** | **551.999** | **699.019** | **963.433** | **1.304.785** |
| **Índice Evac. Parcial Efectivo** | **94,9%** | **91,9%** | **81,0%** | **79,4%** |
| **Índice Evac. Total Efectivo** | **85,0%** | **80,0%** | **67,9%** | **65,3%** |
| **Índice Congestión Efectivo** | **15,0%** | **20,0%** | **32,1%** | **34,7%** |

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

En el caso de los egresos efectivos, también han crecido pero en una menor proporción (79%), al pasar de 466.698 procesos orales con salida de fondo en 2010 a 837.376 en 2013, por ello, su participación en los egresos efectivos de la Rama incrementó de 21% en 2010 a 32% en 2013 (Ver Gráfica 13.). Lo anterior muestra que si bien se ha ampliado la cobertura del modelo oral en el sistema judicial del país, aún falta bastante para su completa implementación.

Por otra parte, los inventarios de procesos orales al final de cada vigencia han crecido a una tasa considerable (407%) durante el periodo revisado, llegando a 333.794 procesos en 2013, que representan 17% de los inventarios finales de la Rama Judicial. De estos casi la totalidad (98%) corresponden a procesos con trámite. Dicho aumento en los niveles de inventarios es consecuencia directa del mayor crecimiento en los ingresos con respecto a los egresos.

Al observar el índice de evacuación parcial efectivo en la modalidad oral, muestra una tendencia decreciente, pasando de 95% en 2010 a 79% en 2013, lo cual significa que los ingresos efectivos son mayores a los egresos efectivos, hecho que puede generar mayor acumulación de este tipo de procesos en los despachos judiciales. De igual forma, se encuentra que en 2013 el índice resulta menor al registrado por la Rama Judicial (98%), mostrando una menor capacidad de evacuación de procesos en comparación con el modelo escrito.

**Gráfica 13. Ingresos y Egresos Efectivos. Sección Oralidad (Como % de Ingresos y Egresos Efectivos. Rama Judicial)**



**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS. Fecha de Corte: Abril de 2014**

Respecto al comportamiento del índice de congestión efectivo, se aprecia un incremento considerable durante el periodo analizado, al pasar de 15% en el año 2010 a 35% en 2013; lo cual significa que de 100 procesos orales que se encuentran en los despachos judiciales, 35 quedan acumulados para el siguiente año. El valor de este indicador es menor al mostrado por la Rama Judicial en el año 2013 (47%), sin embargo, de continuar teniendo este ritmo de crecimiento, implicaría que al aplicarse la oralidad a un mayor número de especialidades y distritos judiciales, podría llegarse a un nivel de congestión similar al registrado en la modalidad escrita (este alcanzó un 51% en 2013).

Al analizar por especialidades, la que posee en promedio una mayor parte de los ingresos efectivos durante el periodo 2010-2013, es penal (62%), seguida por promiscuo (15%), laboral (10%), administrativo (8%), civil (4%) y familia (2%). En el caso de estas tres últimas especialidades, se debe a que la oralidad en los procesos comenzó a implementarse desde el año 2011, mientras que en penal y laboral dicho modelo empezó a funcionar en 2005 y 2007 respectivamente, y en la actualidad se encuentran en proceso de consolidación. En relación con los egresos efectivos en oralidad, las participaciones resultan similares, pues en primer lugar, se halla penal (69%) y luego aparecen promiscuo (16%), laboral (7%), administrativo (4%), civil (3%) y familia (1%).

En cuanto al porcentaje de los ingresos efectivos orales dentro de los ingresos efectivos totales de cada especialidad en el año 2013, el más alto correspondió a administrativo (68%), seguido por penal (61%), laboral (54%) y promiscuo (43%), siendo estas las especialidades con mayores avances en la implementación del modelo oral; en cambio, los porcentajes más bajos fueron para familia (10%) y civil (7%), en donde su ámbito de aplicación ha sido mínimo.

Respecto al porcentaje de los egresos efectivos orales dentro de los egresos efectivos totales en 2013, se presentan algunas diferencias, en el área penal se mantiene en 61%, mientras que en las demás especialidades los porcentajes son mucho menores, es el caso de laboral (42%), promiscuo (38%), administrativo (37%), familia (8%) y civil (4%), lo cual muestra que en estas áreas aún falta bastante tiempo para sustituir completamente los procesos escritos.

Por otra parte, en relación con el índice de evacuación parcial efectivo, las especialidades que registraron los promedios más altos durante el periodo 2010- 2013, fueron penal (95%), familia (90%) y promiscuo (87%), mientras que civil, laboral y administrativo mostraron los valores más bajos (70%, 64% y 63%), ello refleja que en estas tres especialidades los egresos efectivos han sido mucho menores frente a los ingresos efectivos, lo cual puede conducir a una acumulación de procesos de este tipo en el futuro próximo.

Es importante señalar que en las especialidades penal y familia, los índices de evacuación parcial efectivos son mayores en el modelo oral que en el escrito (iguales a 87% y 85%), mostrando una mayor capacidad para la evacuación de los procesos. Sin embargo, en otras especialidades como civil, administrativo, laboral y promiscuo, sus índices de evacuación parcial efectivo resultan menores a los de la modalidad escrita (iguales a 125%, 110%, 101% y 97% respectivamente), por ende, esta última continúa mostrando una mayor eficacia en este tema.

Al observar el comportamiento del índice de congestión efectivo, las especialidades que tuvieron los promedios más bajos entre 2010 y 2013, fueron penal (17%) y promiscuo (22%), ello debido al alto crecimiento de sus egresos efectivos frente a sus inventarios de procesos e ingresos efectivos. No obstante, una situación contraria se presentó en las especialidades administrativa y civil, cuyos índices fueron superiores al 50% (69% y 59%), mostrando niveles de congestión bastante altos para el modelo oral. Y en relación con las especialidades laboral y familia registraron índices alrededor del 50% (51% y 48%).

Finalmente, se encuentra que en las especialidades penal y promiscuo, los índices de congestión en oralidad son mucho menores en comparación con los del modelo escrito (58% en cada una), evidenciando una ventaja importante en su desempeño durante los últimos cuatro años. Por el contrario, en la especialidad administrativa, el índice de congestión del modelo oral es superior al del escrito (igual a 55%), lo cual señala la existencia de dificultades en la aplicación de los procesos orales en dicha especialidad. Por su parte, en las especialidades civil, familia y laboral, las diferencias entre los niveles de congestión de ambos modelos resulta poco significativa (para el escrito son iguales a 60%, 53% y 47%).

* + 1. **Gestión y Resultados de la Política Pública**
			1. *Conclusiones de la Política Pública*

Los ingresos y egresos efectivos de procesos de la Rama Judicial tuvieron crecimientos significativos (14,9% y 16,2%), durante el periodo 2010-2013, que muestran un incremento tanto en la demanda de justicia por parte de los ciudadanos, como en la capacidad de respuesta del sistema judicial, sin embargo, los egresos han sido inferiores a los ingresos en la mayoría de las vigencias revisadas, lo cual se refleja en índices de evacuación parcial efectivos menores a 100%, hecho que puede generar una mayor acumulación de este tipo de procesos en los despachos judiciales.

Por otro lado, se observa una importante reducción en los inventarios finales de procesos, mostrando el avance en la meta del Plan Nacional de Desarrollo relacionada con esta política pública. No obstante, debe señalarse que dicha disminución se presentó en los inventarios de procesos sin trámite, es decir, aquellos que no habían sido objeto de actuaciones por parte de los jueces y magistrados, por ende, es el resultado de la depuración de procesos realizada al interior de los despachos judiciales y no por el incremento en sus egresos efectivos. Por el contrario, los inventarios de procesos con trámite crecieron levemente, los cuales influyen sobre los niveles de congestión del sistema.

El personal juzgador de la Rama Judicial, ha aumentado considerablemente durante el periodo revisado (19%), hecho que ha permitido una importante disminución en la carga laboral por Juez (-17%). Sin embargo, no ha generado una mejora sustancial en los niveles de productividad por Juez (1,6% total y 2,3% efectiva), los cuales continúan siendo bastante inferiores (547 egresos totales y 440 egresos efectivos por Juez en 2013), en comparación con la carga laboral (887 procesos por Juez). Lo anterior podría ocasionar una mayor acumulación de procesos al interior de los despachos judiciales y a su vez generar efectos negativos sobre los tiempos y costos procesales.

En cuanto al desempeño por especialidades, la que registró un mayor promedio en el índice de evacuación parcial efectiva, entre 2010 y 2013, fue civil (122%), mostrando un mayor nivel en sus egresos efectivos y en la capacidad de evacuación de procesos. Mientras que en las demás especialidades, los índices fueron menores a 100%, siendo los más bajos para familia (83%) y administrativo (87%). Respecto a los índices de congestión efectiva, los promedios más altos fueron para las especialidades civil (60%), administrativa (57%), disciplinaria y familia (53% cada una), lo anterior como consecuencia de sus altos inventarios iniciales de procesos en comparación con sus egresos efectivos, mientras que el menor nivel de congestión se observó en el área penal (41%)[[35]](#footnote-35).

En relación con el desempeño de los despachos de descongestión, se encuentra que los egresos efectivos si bien han crecido durante las vigencias revisadas, resultan menores a los ingresos efectivos, esto se refleja en índices de evacuación parcial efectiva que no solamente son menores al 100% (85% en 2013), sino que resultan inferiores a los registrados por la Rama Judicial en su conjunto. Este hecho señala una menor capacidad de evacuación de procesos en estos despachos en comparación con los despachos permanentes.

Los inventarios finales de procesos en los despachos de descongestión han tenido un crecimiento cada vez mayor a lo largo del periodo analizado, lo cual condujo a que en la última vigencia, su índice de congestión efectivo (50%) fuera levemente mayor al registrado por la Rama Judicial (47%). Este aspecto llama la atención, pues señala que la mayor asignación de procesos a estos despachos, no se corresponde con un crecimiento similar en los egresos (totales y efectivos).

Para el caso del crecimiento del personal juzgador en este tipo de despachos, ha sido significativo (185%) y evidencia el alto grado de prioridad que tiene esta estrategia para la administración de justicia. Sin embargo, no ha generado una disminución en la carga laboral por Juez, la cual por el contrario ha aumentado como consecuencia del fuerte crecimiento en los ingresos totales e inventarios iniciales de procesos. Por su parte, la productividad por Juez ha incrementado pero en una menor proporción, siendo inferior a la registrada por la Rama Judicial en su conjunto. Lo anterior cuestiona los impactos de esta estrategia para lograr una mayor evacuación de procesos del sistema judicial.

Respecto a la distribución del personal juzgador al interior de los despachos de descongestión, se encontró que fue adecuada, pues las mayores participaciones correspondieron a las especialidades con mayor crecimiento en los ingresos de procesos y altos índices de congestión, como son: civil y laboral (31% y 25%), seguidas por las especialidades penal y administrativa (20% y 17%), las cuales poseen menores niveles de congestión, mientras que promiscuo, familia y disciplinaria tuvieron unas participaciones mínimas (4%, 3% y 1%).

Al observar el desempeño de la modalidad oral, en primer lugar, se encontró un crecimiento considerable tanto en los ingresos efectivos como en los egresos efectivos (115% y 79%), durante el periodo revisado, ello condujo a una mayor participación dentro de los ingresos y egresos efectivos de la Rama Judicial (39% y 32% en la vigencia 2013). Lo anterior muestra una importante ampliación del modelo oral en el sistema judicial colombiano, sin embargo, señala que aún faltan varios años para lograr su completa implementación.

Por otra parte, se evidencia un aumento continuo en los inventarios finales de procesos e índices de congestión efectivo en la modalidad oral, esto debido al mayor crecimiento de los ingresos con respecto a los egresos. Lo anterior también se ha reflejado en una disminución continua del índice de evacuación parcial efectivo (que llegó a 79% en 2013), siendo inferior al registrado por la Rama Judicial, hecho que muestra una menor capacidad de evacuación de este tipo de procesos en el modelo oral en comparación con el escrito.

La tendencia creciente mostrada por el índice de congestión efectivo durante las vigencias revisadas, al pasar de 15% en 2010 a 35% en 2013, sugiere que de continuar con dicho comportamiento, los niveles de congestión de la modalidad oral igualarían a los de la modalidad escrita, en un futuro cercano (los cuales a su vez, han venido disminuyendo de 62% en 2010 a 51% en 2013). Lo anterior indica claramente, la existencia de dificultades en la aplicación del modelo oral, que impiden lograr menores niveles de congestión en el sistema judicial del país, siendo este uno de sus principales propósitos.

En cuanto al desempeño del modelo oral por especialidades, las que poseen un mayor porcentaje de ingresos de este tipo, dentro de los ingresos efectivos de cada una de ellas, en la vigencia 2013, son: administrativa, penal y laboral, los cuales superan el 50%, por ende, muestran un mayor grado de avance en la implementación de esta modalidad en los distritos judiciales. En cambio, en las especialidades familia y civil, dichos porcentajes resultan inferiores al 10%, ello significa que su ámbito de aplicación ha sido mínimo.

Por último, de acuerdo con el análisis realizado por el equipo auditor de la CGR, debe señalarse que la existencia de un único indicador en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, relacionado con la política pública de justicia formal, descongestión y oralidad, como es la disminución en los inventarios finales de procesos judiciales, resulta insuficiente para evaluar de una manera integral, la eficacia y eficiencia en la gestión de la Rama Judicial.

* + - 1. *Gestión Reporte Estadísticas*

Hallazgo No. 2 Reporte estadísticas SIERJU-Despachos Permanentes

De acuerdo con la información suministrada por la Entidad, respecto al cumplimiento del Reporte al Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial – SIERJU, de conformidad con la obligación establecida en los Acuerdos 2915 de 2005, modificado por el Acuerdo 4551 de 2008; Acuerdo 9859 de 2008, Acuerdo 9991 de 2013 y 10106 de 2014 por parte de los Despachos Judiciales, se evidencia que en promedio durante el período 2010-2013, sólo 71% de los citados Despachos cumplen con el 100% del reporte, es decir los doce (12) meses del año, como se muestra en la Tabla 11. Así mismo, 9% reportaron 8 meses o menos.

**Tabla 11. Porcentaje Reporte SIERJU Despachos Judiciales Permanentes 2010-2013**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **PROMEDIO** |
| No Reportó | 0,0% | 0,0% | 1,2% | 0,8% | 0,5% |
| 1 Mes | 0,8% | 0,3% | 0,1% | 0,3% | 0,4% |
| 2 Meses | 0,2% | 0,3% | 0,3% | 0,6% | 0,4% |
| 3 Meses | 1,0% | 0,9% | 2,3% | 1,0% | 1,3% |
| 4 Meses | 0,2% | 0,4% | 0,4% | 0,1% | 0,3% |
| 5 Meses | 0,2% | 0,8% | 0,6% | 0,8% | 0,6% |
| 6 Meses | 2,1% | 1,5% | 9,4% | 2,2% | 3,8% |
| 7 Meses | 0,6% | 0,5% | 0,9% | 0,2% | 0,5% |
| 8 Meses | 0,9% | 2,9% | 0,7% | 0,4% | 1,2% |
| 9 Meses | 12,1% | 9,4% | 14,2% | 11,4% | 11,8% |
| 10 Meses | 0,8% | 1,2% | 0,7% | 2,0% | 1,2% |
| 11 Meses | 7,4% | 15,9% | 1,3% | 5,2% | 7,5% |
| **12 Meses** | **73,8%** | **66,0%** | **67,9%** | **75,0%** | **70,7%** |
| **Total Registros** | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS Fecha de Corte: Abril de 2014**

La situación anotada anteriormente, genera debilidades en la confiabilidad y oportunidad de la información estadística, instrumento fundamental para la toma de decisiones por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que permita mejorar el cumplimiento de las estrategias y metas proyectadas mediante el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial.

* + - 1. *Gestión Planes de Acción*

Hallazgo No. 3 Formulación y Seguimiento de Metas e Indicadores Planes de Acción.

Luego de revisar el Plan de Acción de la Rama Judicial - vigencia 2011, el equipo auditor encontró problemas en la formulación de algunas metas e indicadores establecidos para los proyectos de inversión relacionados con la construcción, adquisición y/o adecuación de infraestructura física del sector, en especial, la construcción de sedes judiciales en diferentes ciudades del país[[36]](#footnote-36), y la construcción y dotación de salas de audiencias para la implementación de la oralidad en las especialidades: contencioso administrativo, civil, familia y laboral.

En la información entregada inicialmente por la Entidad[[37]](#footnote-37), se observó que varias de las metas se formularon de una manera general y cualitativa, y además sin contar con indicadores adecuados que permitan una verificación precisa del avance de estos proyectos de inversión, conforme lo establece el parágrafo 1º, del Artículo 4 de la Ley 872 de 2003[[38]](#footnote-38). En el caso de los proyectos de construcción de sedes judiciales, no se contemplan los metros cuadrados de obra planeados y ejecutados al final de la vigencia. Y en los proyectos de salas de audiencias para la oralidad, no se establece el número de salas programadas y construidas.

Después de recibir la presente observación de parte del equipo auditor, la Entidad entregó una información específica sobre indicadores y metas cuantitativas para dichos proyectos de inversión. Sin embargo, no se precisa si tal información efectivamente se encuentra incluida en el Plan de Acción - vigencia 2011, pues el archivo enviado al inicio de la actuación especial de la CGR (en hoja de cálculo Excel), posee las deficiencias anteriormente mencionadas.

Igualmente, la Entidad manifestó que las metas, indicadores y porcentajes de avance de estos proyectos de inversión, se detallan en el documento denominado: “Informe Parcial de Evaluación y Seguimiento. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011-2012”. Este hecho muestra la labor de monitoreo y seguimiento a las actividades programadas realizada por la Entidad. No obstante, el equipo auditor señala de nuevo la importancia de incorporar esta información de manera centralizada en el Plan de Acción de la vigencia.

Por otro lado, el equipo auditor encontró que el Plan de Acción - vigencia 2010 entregado inicialmente por la Entidad[[39]](#footnote-39), cuenta únicamente con información sobre sobre los recursos proyectados en el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2007-2010, para cada uno de los objetivos estratégicos, programas y proyectos de inversión del sector, sin embargo, no contiene información acerca de la apropiación y ejecución presupuestal y tampoco sobre las metas, indicadores y porcentajes de avance de los proyectos.

Sobre este punto, la Entidad manifestó que la información requerida se encuentra en el Informe al Congreso 2009-2010 (Capítulo 3.), en lo relacionado con los logros alcanzados en materia de eficiencia, donde se describen las metas, indicadores y avances físicos de los proyectos. De igual forma, señaló que el seguimiento y monitoreo a la ejecución de las inversiones del Plan, efectuado por cada una de las unidades responsables, se detalla en el documento “Informe Consolidado. Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010” (sin embargo, este no ha sido entregado a la CGR).

Por tal razón, el equipo auditor persiste en señalar que dicha información debe estar incorporada en el Plan de Acción - vigencia 2010, al ser este el mecanismo indicado para realizar la evaluación de las actividades y resultados dirigidos al cumplimiento de los objetivos de los Planes Sectoriales de Desarrollo.

*2.2.2.4 Gestión Tiempos y Costos Procesales*

El equipo auditor solicitó a la Sala Administrativa del CSJ, información sobre estudios de tiempos y costos procesales relacionados con la implementación de la oralidad en las diferentes jurisdicciones y especialidades, entre 2010 y 2013. Ello con el fin de verificar resultados en términos de eficacia y eficiencia, generados por la aplicación de dicho modelo, por lo cual, se constituye en un insumo indispensable para los procesos de planeación y toma de decisiones.

Al respecto, la Entidad manifestó inicialmente que el último estudio de tiempos procesales se realizó en la vigencia 2010[[40]](#footnote-40), arrojando tiempos promedio (medidos en días) por especialidad, que comprenden la duración entre el ingreso de un proceso a un despacho judicial y su salida del mismo[[41]](#footnote-41). Y con relación a las vigencias 2011, 2012 y 2013, indicó que no se han efectuado dichos estudios, pues se declararon desiertos los procesos contractuales dirigidos a este propósito[[42]](#footnote-42), al no recibirse ofertas por parte de ningún proponente.

Luego de recibir la presente observación del equipo auditor, la Entidad señaló la existencia de otros motivos, por los cuales, no cuentan con estos estudios, pese a estar contemplados en uno de los proyectos del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011-2014, denominado “Seguimiento de medición de tiempos en oralidad y estandarización de tiempos a partir de muestreos y estudios de caso”, con partidas presupuestales proyectadas para las vigencias 2012 y 2014. Pues dado que el proceso contractual para la selección de oferentes se declaró desierto, se solicitaron vigencias futuras para su realización en la vigencia 2013, pero estas no fueron aprobadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Igualmente, precisó que en la vigencia 2014 se aprobaron los recursos para este componente del Plan de Inversiones, mediante Acuerdo PSAA14-10085 de la Sala Administrativa del CSJ. Sin embargo, a la fecha el Gobierno Nacional no ha situado dichos recursos, por lo cual, el proyecto se encuentra “sin situación de fondos” y no ha podido adelantarse ninguna de las actividades programadas.

Dado que se han presentado una serie de situaciones externas a la gestión de la Entidad, por las cuales, no han podido realizarse estos estudios, el equipo auditor considera que no existe suficiente mérito para constituir hallazgo administrativo. Sin embargo, señala que dada la importancia estratégica de dichos estudios para evaluar las fortalezas y dificultades en la implementación del modelo oral en cada una de las jurisdicciones y especialidades, resulta indispensable que la Entidad continúe adelantando las gestiones pertinentes ante el Gobierno Nacional, con el fin de contar con estos estudios en el menor tiempo posible.

*2.2.2.5 Gestión Contractual*

Se verificó el cumplimiento de los objetos contractuales celebrados para ejecutar los proyectos de inversión seleccionados, suscritos por el Consejo Superior de la Judicatura, durante las vigencias 2010 – 2013.

Se examinaron 18 contratos por valor de $70.702.6 millones, de los 136 suscritos por $336.079,23 millones que corresponden a 21% de los recursos invertidos.

Hallazgo No. 4 Planeación y Coordinación Contractual**.**

La ejecución contractual del Consejo Superior de la Judicatura presenta debilidades en el tema de coordinación de la obras de infraestructura con la instalación tecnológica y con la logística necesaria para ejecutar las obras, como la necesidad de reubicación temporal de los ocupantes de los inmuebles objeto de las obras; que eventualmente puede generar retrasos en el cumplimiento del objeto del contrato, como se puede evidenciar en los siguientes contratos:

**Tabla No. 12. Relación Contratos con Debilidades en Planeación y Coordinación 2010-2013**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **No. Contrato** | **Contratista** | **Situación Irregular** |
| 259 de 2010  | Consorcio Iaras Ltda., conformado por Iaras Ltda. y Darío Montoya Mier | En informe de mayo de 2012, comunican que en Valledupar no se ha podido iniciar formalmente la obra porque no se han evacuado las oficinas a intervenir. |
| 081 de 2011  | Datapoint de Colombia S.A.S | Se presentaron inconvenientes del CSJ en la obras para instalar los equipos. |
| 176 de 2012  | Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S. | El contratista informa a la Entidad las actividades adelantadas para la instalación de equipos han presentado dificultades respecto a la falta de condiciones ambientales en el sitio final de instalación pues no se cuenta con aire acondicionado. |
| 205 de 2013  | Unión Temporal Superior 18-2013 | De acuerdo con los informes del interventor, algunas áreas no se pueden intervenir en la fecha señalada por inconvenientes de reubicación por parte del CSJ. |

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Fecha de Corte: Abril de 2014**

Las situaciones anotadas evidencian deficiencias en la aplicación del principio de planeación contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política[[43]](#footnote-43), el artículo 25 de la Ley 80 de 1993[[44]](#footnote-44) y el Manual de Contratación de la Entidad sobre Procedimientos de Selección que señala *“La Coordinación de los procesos contractuales. En este sentido, las demás áreas de la Dirección, deben mantener comunicación permanente, y actuación armónica y coordinada con estas instancias, a fin de que los fines de la contratación se cumplan plenamente”.*

Hallazgo No. 5 Cumplimiento objeto contractual. (D)

Para la ejecución de obras necesarias y dotación de mobiliario requeridas para la implementación del sistema oral en las especialidades civil y familia a nivel nacional, se observó diferencia entre lo estipulado en el contrato y el área intervenida por el Contratista, pues se presentaron cambios en las áreas a intervenir sin que se observe una modificación al contrato, como se evidencia en los contratos que se relacionan a continuación:

**Tabla No. 13 Relación Contratos con Diferencias en el Cumplimiento del Objeto Contractual 2010-2013**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **No. Contrato** | **Contratista** | **Situación Irregular** |
| 150 de 2011  | Unión Temporal Nueva Esperanza | Fueron intervenidas las áreas: Dorada, Duitama, el Banco, Plato – Magdalena, Girardot, Honda, Puerto Boyacá, Puerto Salgar que no fueron previstas en el contrato.  |
| 154 de 2011 | UNION TEMPORAL NUEVO SOL | Se evidencian cambios en los despachos, así: no se intervinieron los siguientes despachos que fueron previstos en el contrato: Distrito Arauca; Distrito San Andrés; Distrito Armenia; Distrito Pasto, Mocoa y Putumayo; Distrito Pereira; Circuito Sincelejo; Distrito Tunja; Distrito Buga, se intervino sólo uno y se tenían previstos Buenaventura, Cartago, Sevilla, Tulia y Palmira; Distrito; Distrito Valledupar. Sin embargo, se intervinieron los siguientes despachos que no fueron previstos en el contrato: Fresno, Líbano, Girardot, Florencia, Soacha y Fusagasugá. |

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Fecha de Corte: Abril de 2014**

Lo anterior evidencia debilidades en la supervisión de los contratos para vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, en virtud del principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y en la determinación de las necesidades de las obras, en el deber de planeación; que pueden generar eventualmente riesgos en la prestación de los servicios de justicia y la inversión de los recursos.

*2.2.2.6 Gestión Presupuestal*

A partir de la evaluación y análisis del proceso de ejecución y cierre presupuestal, surgieron los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 6 Recursos Presupuestales (D)

Se determinó que en lo referente a la ejecución de los proyectos de inversión relacionados con descongestión y oralidad, especialmente, en estos últimos, se presentaron en los respectivos cierres presupuestales, saldos de CDP´s sin liberar por un valor total de $2.742 millones durante las vigencias 2010 a 2013, como se aprecia en la siguiente Tabla:

**Tabla 14. Cuadro Saldos de CDP´s sin Liberar-CSJ. 2010-2013**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **PROYECTO DE INVERSIÓN** | **VIGENCIA** | **SALDO CDP SIN LIBERAR** |
| Construcción, adecuación y dotación sede juzgados laborales y salas de audiencias para la implementación del sistema oral a nivel nacional | 2010 | $822.688 |
| Adquisición y/o adecuación y dotación de salas de audiencias para el sistema penal acusatorio a nivel nacional | 2010 | $ 5.358.170 |
| Construcción, adquisición, adecuación y dotación de sedes y salas de audiencia para la implementación del sistema oral de los juzgados de menores a nivel nacional | 2011 | $ 252.689.814 |
| Construcción, adecuación y dotación de sedes de juzgados laborales y salas de audiencias para la implementación del sistema oral a nivel nacional | 2013 | $305.260.736 |
| Construcción y adecuación de salas de audiencias para oralidad en lo contencioso administrativo a nivel nacional | 2012 | $1.891.229.799 |
| Sistematización de despachos judiciales a nivel nacional | 2011 | $135.677.207 |
| Construcción, adquisición, adecuación y dotación de sedes y salas de audiencia para la implementación del sistema oral de los juzgados de menores a nivel nacional | 2013 | $36.249.955 |
| Construcción, adquisición, adecuación y dotación de sedes y salas de audiencias para la implementación del sistema oral de los juzgados civiles a nivel nacional | 2013 | $115.107.113 |
|  |  | **$2.742.395.482** |

**Fuente: Oficio DEAJPL14-438 del 13/05/2014 del CSJ**

En algunos de estos proyectos, no se pudieron liberar recursos por falta del proceso de liquidación contractual.

Los argumentos expuestos por la Entidad, como: a) el hecho que al apropiar un monto determinado de recursos para inversión, no necesariamente tengan que ejecutarse en su totalidad y b) que no se hubiesen realizado trámites y acciones tanto para liberar los saldos de estos CDP´s, como para comprometerlos, por razones como contratos en proceso de liquidación o término de duración de los tramites presupuestales ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; no justifican el incumplimiento de los procedimientos establecidos para el cierre presupuestal, el cual en los fundamentos conceptuales del SIIF II Nación, establece en el Capítulo 5, numeral 5.4.1, lo siguiente: “….*Cuando se detecte que el monto del compromiso es inferior al del CDP expedido, se procederá a reversar el CDP por el valor no comprometido, liberando así la apropiación en dicho monto;” y* el Artículo 8 de la Ley 819 de 2003, donde se determina que las apropiaciones puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que a pesar de que estos saldos de CDP´s sin liberar por valor de $2.742 millones, pertenecientes a los periodos 2010 a 2013, comprenden en términos porcentuales sólo 0,3% de la inversión realizada durante estos mismos periodos por valor de $902.965 millones[[45]](#footnote-45) (a precios corrientes). No debe dejar de analizarse la lógica presupuestal, en la cual es relevante la planeación que realice la Entidad para proveer el mayor grado de contingencias que puedan afectar la ejecución de los proyectos; en este sentido, es indispensable lograr una mejor gestión en la ejecución de los recursos que han sido apropiados, con el propósito de optimizarlos, pues, de una u otra forma inciden en el logro de los objetivos misionales e institucionales, así como, en la dinámica de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, en las estrategias de oralidad y descongestión, consecuente con lo señalado en el Decreto 111 de 1996 en su Artículo 13, referente al Plan Nacional de Desarrollo.

Hallazgo No. 7 Ejecución Recursos Presupuestales (D)

Se determinó que en relación con el proyecto de inversión: “Construcción adquisición, adecuación y dotación de sedes y salas de audiencias para la implementación del sistema oral de los juzgados de familia a nivel nacional”, correspondiente al cierre de la vigencia presupuestal 2012, se liberaron recursos el 19 de diciembre de 2012, por valor de $1.874 millones del CDP 9812 del 20 de enero de 2012 por valor de $2.000 millones, los cuales no se constituyeron en vigencias futuras, ni se realizó acción alguna para comprometerlos.

La misma situación se encontró con el proyecto de inversión “adquisición y/o adecuación y dotación de salas de audiencias para el sistema penal acusatorio a nivel nacional”, correspondiente al cierre de la vigencia presupuestal 2012, donde se liberaron recursos el 31 de diciembre 2012 por un valor de $ 4.985 millones, del CDP 10312 del 20 de enero de 2012 por valor de $ 5.000 millones.

Teniendo en cuenta que los saldos liberados mas no comprometidos de estos CDP´s alcanzaron un valor $ 6.859 millones[[46]](#footnote-46), pertenecientes a los periodos 2010 a 2013, comprenden 0,76% de la inversión realizada durante este periodo por valor $ 902.965 millones[[47]](#footnote-47) (a precios corrientes). Al respecto, es importante mencionar, que si bien es importante ejecutar los recursos eficientemente, el hecho de no ejecutarlos o no comprometerlos, cuando por diferentes circunstancias los procesos contractuales no se pueden adelantar oportunamente debido a factores exógenos; no es razón suficiente, para que se presente la situación observada.

Esta omisión, contradice lo establecido en el Artículo 8 de la Ley 819 de 2003, referente a que las apropiaciones puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente y genera debilidades en la planeación y ejecución presupuestal, que repercuten en la satisfacción de las necesidades de la Entidad, pues no se cuenta con los bienes y servicios oportunos para poder brindar un servicio al ciudadano eficiente y eficaz, en concordancia con el logro de los objetivos misionales e institucionales de la Entidad.

Hallazgo No.8 Seguimiento Grado de Cumplimiento Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011-2014.

Se determinó que debido a las reiteradas solicitudes sobre los grados de cumplimiento del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011-2014, durante las vigencias 2011, 2012 y 2013, y las respuestas suministradas por la Entidad, no se tiene establecido de una forma concreta, clara y concisa, el grado de cumplimiento de la apropiación y ejecución presupuestal de cada uno de los proyectos de inversión, puesto que los requerimientos no son informados tal y como se solicitan; de acuerdo con lo establecido en el mismo Plan Sectorial de Desarrollo, en relación con la disposición de los recursos en el cuatrienio[[48]](#footnote-48) y el seguimiento y monitoreo requerido para lograr la coordinación intersectorial para la modernización de la administración de justicia[[49]](#footnote-49)

De acuerdo con los argumentos expuestos por la Entidad frente al hecho de que su División de Ejecución Presupuestal, seguirá efectuando los ajustes a los informes que se remiten, atendiendo las mejoras que SIIF Nación realice al sistema, relacionados con los requerimientos específicos de los usuarios de información y las recomendaciones de los Organismos de Control; el hecho observado por el equipo auditor subsiste hasta tanto no se cuente con los ajustes necesarios para disminuir las deficiencias en la consistencia, coordinación, consolidación, organización y entrega de la información solicitada.

*2.2.2.7 Coordinación Interinstitucional MJD - CSJ*

Desde el punto de vista de la teoría administrativa, es necesario precisar que el concepto de “coordinación” es definido por autores como Harold Koontz[[50]](#footnote-50), como la esencia de la administración, pues consiste en armonizar los esfuerzos individuales para alcanzar los objetivos organizacionales propuestos. Corresponde pues al gerente o directivo conciliar los diferentes esfuerzos e intereses particulares, para alcanzar dichas metas organizacionales. [[51]](#footnote-51)

Así pues, a nivel de la administración del Estado colombiano, podemos afirmar que la coordinación busca armonizar los esfuerzos interinstitucionales para contribuir con el alcance de los fines del Estado. Para efectos de este análisis, es el Ministerio de Justicia y del Derecho, como cabeza del sector, quien debe demostrar el liderazgo en la armonización de esfuerzos interinstitucionales tendientes a la ejecución de la Política Pública relacionada con el sector.

Para determinar el nivel de coordinación entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de la Judicatura, acorde con el lineamiento de Política Pública establecido, la Contraloría General de la República (CGR) solicitó a dichas entidades información que evidenciara su relación interinstitucional, la cual fue complementada mediante entrevistas personalizadas. [[52]](#footnote-52)

De la información recibida, se verificaron las siguientes acciones de coordinación interinstitucional:

*Coordinación Ministerio de Justicia- Consejo Superior de la Judicatura, en lo relacionado con la Jurisdicción Indígena*

Documento Atlas Judicial de Colombia: se evidencia la inclusión dentro de la Rama Judicial las dos jurisdicciones especiales indígena y de paz.

Gaceta de la Judicatura[[53]](#footnote-53). En este documento se encuentra el Acuerdo No. PSAA12-9614 de 2012, “Por el cual se establecen los medidas de coordinación inter-jurisdiccional y de interlocución entre los Pueblos Indígenas y el Sistema Judicial Nacional”. Este documento evidencia cómo en cumplimiento del artículo 11 de la Ley 270 de 1996, se reconoce la Jurisdicción Especial Indígena como parte integrante de la Rama Judicial en Colombia.

Así mismo permite evidenciar la puesta en marcha de mecanismos y acciones de interlocución y coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena, atendiendo el enfoque diferencial y étnico que corresponde a los pueblos indígenas, de acuerdo con la jurisprudencia nacional e internacional respectiva.

Cabe mencionar la conformación de la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena, integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado y el Magistrado Coordinador de la Jurisdicción Especial Indígena de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, entre otros miembros.

*Coordinación Ministerio de Justicia- Consejo Superior de la Judicatura, en lo relacionado con la implementación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

La Circular DEAJC 14-37 del 7 de marzo de 2014, establece el uso de medios tecnológicos para las notificaciones, según lo establecido en la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

*Coordinación Ministerio de Justicia- Consejo Superior de la Judicatura, en lo relacionado con la implementación del Código General del Proceso.*

Con las actas No. 2, 3, 4 y 5 del 19 de marzo, 20 y 28 de mayo y 9 de julio de 2013, respectivamente, dan cuenta de las reuniones de seguimiento realizadas con la participación de integrantes de las dos entidades.

Se pudo verificar la coordinación interinstitucional mediante las diferentes actividades administrativas (reuniones, comunicaciones escritas), en temas como SISMEG; Comité Interinstitucional de Justicia y Paz; Justicia Formal y Jurisdiccional; implementación de la Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta; lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Teniendo en cuenta la información suministrada y lo establecido en los lineamientos de Política Pública anteriormente descritos, la CGR puede evidenciar acciones tendientes al desarrollo del concepto de “coordinación interinstitucional”, presentadas en el periodo analizado.

*2.2.2.8 Gestión Corposol – Ciudad Bolívar*

Hallazgo No. 9 Obra “Corposol” – Ciudad Bolívar

En visita realizada a la Obra Corposol en Ciudad Bolívar se pudo establecer que en el mes de febrero de 2014 fue inaugurada la Obra y entraron en funcionamiento dos (2) Juzgados de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples en el Distrito Judicial de Bogotá, que fueron creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo No. PSAA11-8145 del 30 de Mayo de 2011, es decir casi tres años después de su creación.

En las instalaciones de Corposol se observa la distribución y nomenclatura de los diferentes Despachos Judiciales (pequeñas causas (2), laboral (2), familia (2), penal (2), juez de paz (1), policía (1), centro de servicios (1), aula múltiple (1) y salas de audiencia, sin embargo, a la fecha sólo se encuentran en funcionamiento los dos Juzgados de Pequeñas Causas en Civil, ocasionando con ello una subutilización de todos los despachos anunciados que se encuentran debidamente dotados en mobiliario y tecnología, en detrimento de la prestación del servicio de justicia a una población aproximada de 500.000 personas, de acuerdo con lo establecido inicialmente por el Consejo Superior de la Judicatura en las necesidades de la comunidad para 2008[[54]](#footnote-54).

Finalmente, después de cinco años de ejecución del proyecto, la población vulnerable, hasta ahora empieza a beneficiarse de la cobertura del servicio de justicia, contraviniendo los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad contemplados en el artículo 209 de la Carta Política y el principio de administración de justicia, consagrado en el artículo primero de la Ley 270 de 1996.

**2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada**

El Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011-2014, entre sus objetivos transversales, plantea abordar el cumplimiento de los objetivos misionales, con una perspectiva del respeto de los derechos humanos. Así, los temas sobre los que de manera principal se ha trabajado son: Acciones Constitucionales, en especial, la Acción de Tutela, los procesos que atentan contra los derechos y libertades de los niños y adolescentes, el fortalecimiento de las políticas de género, las salas de Justicia y Paz, los Jueces de Paz y la Ley de Restitución de Tierras.

*2.2.3.1 Acción de Tutela*

El principal medio utilizado por la ciudadanía para garantizar el respeto a los derechos humanos es la Acción de Tutela[[55]](#footnote-55). Durante el período 2011-2013 ingresaron a la Rama Judicial 1.693.376 tutelas, correspondientes a 24.4% del total de ingresos durante el mismo período, (Tabla 15). De igual manera, se evidencia el incremento que ha tenido a lo largo del período analizado, 21%, al pasar de 518.045 en 2011 a 628.030 en 2013, lo que indica que cada vez más la ciudadanía acude a este mecanismo. Vale resaltar que de acuerdo con la Rama Judicial, el uso de la Tutela, trajo como consecuencia la congestión de los despachos judiciales.

**Tabla No 15. Registro Ingresos Acciones de Tutela 2011-2013**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2011** | **2012** | **2013** | **Total** |
| Ingresos Período | 2.277.467 | 2.243.689 | 2.418.926 | 6.940.082 |
| Tutelas | 518.045 | 547.301 | 628.030 | 1.693.376 |
| **%** | **22.7%** | **24.4%** | **25.96%** | **24.4%** |

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS Fecha de Corte: Abril de 2014**

Ahora bien, en la medida en que existan violaciones recurrentes a los derechos

fundamentales por parte de las instituciones y órganos del Estado en general, seguirá creciendo la demanda de la Acción de Tutela, como se observa en los últimos años.

Para 2012 la Corte Constitucional recibió 424.400 expedientes de Acciones de Tutela para su eventual revisión, las cuales en su gran mayoría correspondieron a la protección del derecho fundamental de petición (43%), le siguen la protección del derecho a la salud (23%), el derecho al debido proceso (9%), al mínimo vital (6%), la protección de los derechos de la población desplazada (3%), a la seguridad social (3%), a la vida en condiciones dignas (3%), el derecho a la vida y al trabajo, (2% cada uno).

*2.2.3.2 Otras Acciones Constitucionales*

Respecto a las otras Acciones Constitucionales, dentro de las cuales se encuentra la de Grupo[[56]](#footnote-56), Populares[[57]](#footnote-57), de Cumplimiento[[58]](#footnote-58) y Hábeas Corpus[[59]](#footnote-59) que protegen derechos colectivos, el cumplimiento de las leyes y la privación de la libertad, se encontró que para las vigencias 2012 y 2013, su participación ha sido mínima con respecto al total de la Rama Judicial, Tabla 16. Vale resaltar que para 2013, las Acciones de Grupo y Populares han disminuido su demanda de justicia con respecto a 2012 en 33% y 59% respectivamente.

Es importante mencionar que las cifras reportadas por la Entidad, con respecto al total de ingresos de procesos en la Rama Judicial, en relación con la información para tutelas y otras acciones constitucionales, no coindicen en los diferentes informes, aún con una misma fecha de corte (UDAE-SIERJU), 6 de febrero de 2013, situación preocupante, pues se cuestiona la confiabilidad de las cifras reportadas.

**Tabla No. 16. Registro Otras Acciones Constitucionales 2012-2013**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   | **2012** | **2013** | **Variaciones** |
| **Tipo de Acción** | **Ingresos** | **Egresos** | **Ingresos** | **Egresos** | **Ingresos** | **Egresos** |
| Acciones de Grupo | 1.062 | 1.223 | 711 | 362 | -33% | -70% |
| Acciones Populares | 11.123 | 18.823 | 4.506 | 6.250 | -59% | -67% |
| Acción de Cumplimiento | 1.674 | 1.694 | 1.876 | 1.019 | 12% | -40% |
| Hábeas Corpus | 4.704 | 4.712 | 5.042 | 5.329 | 7% | 13% |
| Otras Acciones Constitucionales | 18.563 | 26.452 | 12.135 | 12.960 | -35% | -51% |
| Total Rama Judicial | 2.919.693 | 3.148.478 | 2.418.926 | 2.229.451 |   |   |
| **% de Otras Acciones Constitucionales** | **0,64%** | **0,84%** | **0,50%** | **0,58%** |  |  |

**Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos CGR DES-DJS Fecha de Corte: Abril de 2014**

*2.2.3.3 Medidas Constitucionales para la protección de Niños y Adolescentes*

De otra parte, los procesos atendidos por los Despachos Judiciales que atentan contra los derechos y libertades sexuales de los niños y adolescentes fueron 1.628 durante 2011, de los cuales profirieron 1.606 fallos, es decir 6 fallos por día y correspondieron a :

* Contra la libertad, integridad y formación sexuales 49.5%
* Violación, acceso carnal violento 47.5%
* Proxenetismo, inducción a la prostitución 1.8%
* Otros 1.2%

Durante 2012 se presentaron 15.979 demandas relacionadas con defensa de los derechos a la libertad, integridad y formación sexuales de los niños y adolescentes. Vale resaltar que esta misma cifra fue egresada de la administración de justicia, lo que indica que en promedio se produjeron 6 fallos por día. Las causas de estas demandas están asociadas en 53% de los casos, por acceso carnal abusivo o violento, seguido con 45% con actos sexuales con menores, estímulos a la prostitución y pornografía.

*2.2.3.4 Política de Género*

En relación con este tema, el Acuerdo 4552 de 2008 promueve la incorporación de la perspectiva de género en la Administración de Justicia, mediante la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial (CNGRJ)[[60]](#footnote-60), básicamente enfocados con procesos de capacitación. Así, durante 2011 realizaron una videoconferencia, 8 audiencias internacionales y otros eventos.

Para la vigencia 2012, la Comisión tuvo el apoyo financiero del MSD/USAID para la realización de cinco (5) conversatorios regionales y la implementación de los criterios de calidad en la prestación del servicio de justicia con perspectiva de género en los Juzgados de Itagüí y Envigado.

La gestión realizada en materia de género se agrupa en cinco temas, así:

1. Capacitaciones en equidad de género (18 a nivel nacional con 1.743 participantes).
2. Encuentros nacionales e internacionales (cátedra virtual con 9 videoconferencias internacionales). Adicionalmente, Encuentro Iberoamericano de Magistrados de Cortes Internacionales por una justicia de género.
3. Divulgación y Publicación (Entrega de 6 documentos en el evento de conmemoración del día internacional de la mujer).
4. Consolidación de Sistemas en materia de género: aportes al proceso de sistematización de la jurisprudencia para la culminación de los motores de búsqueda y de la línea base para el Observatorio de Género. Así mismo, apoyo técnico al desarrollo del piloto en juzgados de Envigado e Itagüí, validando criterios de calidad en la prestación del servicio de justicia con perspectivas de género.
5. Actualización del acuerdo marco de la CNGRJ

*2.2.3.5 Ley de Restitución de Tierras*

Mediante la aplicación de la Ley 1448 de junio 10 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, para 2011, se estimó que se recibirían 300.000 casos de restitución de tierras, en un período de 10 años, de los cuales 12.500 casos se estiman para la vigencia 2012.

Para atender esta demanda, el Consejo Superior de la Judicatura, durante 2011 aprobó la creación de 22 Juzgados Civiles del Circuito Especializados en Restitución de Tierras, 15 despachos de Magistrados para que en grupos de tres, integren Sala Civil en los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales de Bogotá, Cali, Cartagena, Cúcuta y Antioquia. Así mismo, aprobó la creación de un Juez Civil de Circuito Itinerante en el Distrito Judicial de Antioquia.

Mediante acuerdos PSAA12-9266, 9265, 9268 y 9575 la Sala Administrativa creó y puso en funcionamiento durante 2012, 23 Juzgados Civiles del Circuito, especializados en restitución y un Itinerante, conformados por 240 funcionarios judiciales en total. Los despachos están ubicados en: Antioquia, Bolívar, Sucre, Nariño, Putumayo, Meta, Cesar, Cauca, Tolima, Magdalena, Córdoba, Chocó, Norte de Santander, Valle, Santander, Bogotá y Casanare.

En total, se contabilizaron 412 procesos de restitución de tierras y 3 medidas cautelares, estos procesos incluyen cerca de 1.106 solicitudes individuales de restitución de tierras. Los juzgados profirieron 7 sentencias y 1 medida cautelar, 3 en el Municipio de María La Baja (Comunidad de Mapuján), departamento de Bolívar, 2 en Ataco (Tolima), 1 en Tibú (Norte de Santander) y 1 en Morroa (Sucre). La medida cautelar fue sobre un territorio de comunidades afro descendientes de 46.000 hectáreas.

Durante 2013 se pusieron en funcionamiento 15 Juzgados Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras, adicionales a los 39 ya existentes, ubicados en Bucaramanga, Buga, Cartagena, Cúcuta, Pasto, Montería, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar, Villavicencio y Yopal.

A 31 de diciembre, los jueces y magistrados especializados, profirieron un total de 350 sentencias que incorporaron alrededor de 8.000 órdenes a diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

Se llevó un proceso de capacitación a jueces y magistrados de restitución, con el objetivo de garantizar sistemas integrales acordes con los principios de justicia transicional. Así mismo, a los 15 módulos de formación ya existentes, se le sumaron tres (3) nuevos títulos a la colección y se efectuaron 39 talleres de capacitación.

*2.2.3.6 Jurisdicción Especial Indígena*

La Sala Administrativa como órgano encargado de la administración judicial tiene un deber constitucional de coordinación entre el Sistema de Justicia Nacional (SJN) y los sistemas jurídicos de los grupos étnicos.

Para 2012, la Sala desarrolló su labor desde tres (3) líneas estratégicas: diagnóstico, coordinación y capacitación. En relación con el diagnóstico se realizaron 5 Talleres Regionales de coordinación de la Jurisdicción Especial Indígena y el SJN, que se llevaron a cabo en Cúcuta, Jardín (Antioquia), Leticia, Villavicencio y la Sierra Nevada de Santa Marta. Adicionalmente se realizaron talleres regionales de diagnóstico de restitución de territorios colectivos de comunidades indígenas. En relación con la coordinación, el Acuerdo PSAA12-9614 de 2012, estableció los medios de coordinación interjurisdiccional.

 *2.2.3.7 Jurisdicción Especial Jueces de Paz*

La Constitución Nacional, capítulo 5 de las jurisdicciones especiales, artículo 247, dispone la creación de jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios.

La disposición constitucional se desarrolló mediante la Ley 497 de 1999 “*Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento*”, la cual fue publicada el 11 de febrero de 1999 y entró a regir un año después de su promulgación, es decir, el 11 de febrero de 2000.

El objeto de la citada ley señala: La jurisdicción de paz busca el tratamiento integral y pacífico de los conflictos comunitarios o particulares que voluntariamente se sometan a su conocimiento.

De otra parte, dispuso, que el Consejo Superior de la Judicatura deberá incluir dentro del proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, las partidas necesarias para la financiación de justicia y paz; organizar y ejecutar el Programa General de Formación de Jueces de Paz y de Reconsideración e implementar un Programa de Seguimiento, Mejoramiento y Control de esta Jurisdicción.

El Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo No. PSAA08-4977 de julio 23 de 2008 “*Por el cual se reglamenta la Jurisdicción Especial de Paz*”, señaló los temas de financiamiento, seguimiento y mejoramiento de la jurisdicción. El cual fue modificado y adicionado con el Acuerdo No. PSAA08-5300 del 4 de noviembre de 2008 “*Por el cual se modifican y adicionan los Artículos Cuarto y Noveno del Acuerdo No. PSAA08 – 4977 de 2008*” en el sentido de asignar la responsabilidad de los Consejo Seccionales de la Judicatura para “*Coordinar con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la implementación de los Comités Interinstitucionales de la Jurisdicción de Paz Regionales y poner en funcionamiento los comités municipales, para efectos de cumplir con la labor de seguimiento, mejoramiento y control de la jurisdicción*”.

Para la vigencia 2011, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, impartió directrices y precisó los alcances de las facultades conferidas a los jueces de paz por el artículo 37 de la Ley 497 de 1999, para dilucidar la controversia presentada respecto a la facultad excepcional “*De manera excepcional, los Jueces de Paz podrán comisionar a los inspectores de policía para realizar la diligencia de entrega de bien arrendado, siempre y cuando así se hubiere pactado en conciliación u ordenado en sentencia de equidad, y con el cumplimiento pleno del debido proceso, como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia T-638 de 2010, so pena de incurrir en faltas disciplinarias o penales*”

El análisis de datos reportados por los jueces de paz y reconsideración para el periodo 2007 – 2011, arroja que la gestión predominante es la conciliación, que presentó un incremento de 1.8% en el año 2007 a 22.6% en el 2011. El desistimiento presentó un decrecimiento de cerca de diez puntos porcentuales entre el 2007 y el 2011 y la remisión descendió once puntos entre 2010 y 2011. Para el año 2011, los jueces de paz atendieron 2.466 procesos.

El 20 septiembre de 2012, la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, implementó el Comité Interinstitucional de la Jurisdicción de Paz Regional con la participación de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, el Registro Nacional de Abogados, la Dirección Ejecutiva Seccional de Bogotá-Cundinamarca, Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá, Alcaldías Locales de Bogotá, Contraloría, Procuraduría, algunas Universidades, los jueces de Paz y de Paz de Reconsideración, los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades, el Director Ejecutivo de PARTNERS Colombia (ONG), para efectos de cumplir con la labor de seguimiento, mejoramiento y control de la jurisdicción.

Para la vigencia 2012, en la gestión de Jueces de Paz, continúo predominando la conciliación, que representa 93% y sólo 3.4% con decisión de fondo o fallo del total de casos conocidos por esta jurisdicción a nivel nacional.

El mayor porcentaje de asuntos atendidos se refieren a conflictos entre personas que para el 2011 presentó un 24.8% y para 2012, 21%, predominando los conflictos de arrendamiento, seguido de conflictos familiares, con una participación de 15% y 19%, respectivamente. Los asuntos comunitarios tuvieron una participación del 9.7% y 10% para cada una de las vigencias.

*2.2.3.8* *Ley de Justicia y Paz Transicional*

Con la expedición de la Ley 975 de 2005 se pretende la verdad judicial sobre los actos delictivos cometidos por los grupos armados con el propósito de que la sociedad y especialmente las víctimas, conozcan los hechos acontecidos. Para dar cumplimiento con lo establecido en la Ley, durante 2011, la Sala Administrativa, aprobó la creación de dos Salas de Justicia y Paz con función de conocimiento en los Tribunales Superiores de Medellín y Barranquilla y con función de Control de Garantías, en los Tribunales Superiores de Bogotá y Bucaramanga.

Para 2012, la especialidad penal contó con 15 despachos de Magistrados (10 de Conocimiento y 5 de Control de Garantías), distribuidos en Bogotá, Barranquilla, Medellín y Bucaramanga, conformaron un equipo de 15 funcionarios y 57 empleados, para un total de 72 servidores públicos.

De acuerdo con la información suministrada por la Entidad, para 2013, en el caso de presentarse una eventual negociación con las FARC, conllevaría necesariamente a la ampliación de la oferta de servicios de justicia, acompañada del fortalecimiento de los recursos financieros, de capital, humanos, tecnológicos y capacitación, mínimos para que el Estado, en cabeza del Poder Judicial, pueda garantizar la protección de los derechos de las víctimas y victimarios, inmersos en el conflicto armado, directamente relacionados con acciones de este grupo armado.

Para este año, la especialidad contó con 15 despachos de Magistrados (10 de Conocimiento y 5 de Control de Garantías), igual que en 2012, en las mismas regiones y con la misma planta de personal.

El movimiento estadístico que presentaron los respectivos tribunales a diciembre de 2013 es el siguiente:

1. El Tribunal de Justicia y Paz de Barranquilla reporta un total de 114 postulados y se realizaron 92 audiencias.
2. El Tribunal de Bucaramanga contó con 53 procesos y 360 postulados.
3. El Tribunal de Medellín contó con 14 procesos de connotación nacional los cuales tienen más de 1.041 hechos victimizantes y más de 1.082 víctimas.
4. Bogotá contó con 136 procesos, con 411 postulados en el área de conocimiento y con un promedio mensual de 128 audiencias por mes en un despacho de Garantías.

*2.2.3.9 Conclusiones Cumplimiento Derechos Humanos y Fundamentales y Fines Esenciales del Estado*

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, que fue verificado con entrevistas y en la página web de la Entidad, se concluye que la Rama Judicial ha implementado estrategias dirigidas a garantizar los derechos humanos y fundamentales.

Así mismo, mediante la Administración de Justicia, con miras a garantizar la convivencia pacífica y un orden justo, todo lo expuesto en este documento es evidencia del cumplimiento de los fines esenciales del Estado[[61]](#footnote-61) por parte de la Rama Judicial.

Derecho fundamental que es efectivo en la medida que existe una estructura judicial para atender las demandas de los ciudadanos, mediante un Juez que con la aplicación de la constitución nacional y la normatividad propia del caso, garantiza la igualdad de las partes, analiza las pruebas y profiere una decisión de fondo e implementa estrategias con modelos de gestión, infraestructura, dotación y mobiliario, capacitación a sus funcionarios; para el logro de su objetivo.

1. [1] Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013 [↑](#footnote-ref-1)
2. Artículo 2, Ley 1450 de 2011 y en Concordancia con la Ley 152 de 1994. [↑](#footnote-ref-2)
3. Informe CSJ al Congreso año 2013. [↑](#footnote-ref-3)
4. Proyecto de Ley 155 de 2013 Senado, 053 de 2013 Cámara de Representantes. Con corte 16 de mayo de 2014, pendiente de aprobar conciliaciones, tomado de [www.senado.gov.co/az-legislativo/proyecto](http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyecto) de ley. [↑](#footnote-ref-4)
5. Información reportada por el DANE en la página web [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co), mayo 8 de 2014. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sin incluir el presupuesto dirigido al pago de la Deuda Pública. [↑](#footnote-ref-6)
7. Las más importantes son las establecidas en el Decreto 4040 de 2004. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ver Informe al Congreso de la República 2012-2013. Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Documento Ejecutivo. Pág. 2-4. [↑](#footnote-ref-8)
9. El indicador se calcula con la siguiente fórmula: RDJC = [Resultado Disminución de Inventarios de Procesos 2011-2013 / Meta Disminución de Inventarios de Procesos 2011-2013] / [Presupuesto Comprometido Rama Judicial 2011-2013 / Presupuesto Apropiado Rama Judicial 2011-2013]. Cuando el indicador es mayor a uno, muestra eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las metas de descongestión judicial del Plan Nacional de Desarrollo, pues se obtuvo un resultado mayor a la meta esperada con los recursos disponibles o se obtuvo un resultado igual a la meta con recursos menores a los disponibles. [↑](#footnote-ref-9)
10. Según información suministrada por la Entidad en el Oficio DEAJPL14-222 del 4 de Marzo de 2014. De acuerdo con el DANE, a Diciembre de 2013 existían 1.122 Municipios en el país. [↑](#footnote-ref-10)
11. Presupuesto General de la Nación (PGN), sin incluir el pago de la deuda pública. [↑](#footnote-ref-11)
12. No obstante, debe señalarse la existencia de un alto déficit de recursos para cubrir las necesidades de la Rama Judicial, el cual en 2013 llegó a 43% del presupuesto asignado. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ver el documento: Clavijo, S. (2011). *Costos y Eficiencia de la Rama Judicial en Colombia*. Bogotá: ANIF. Con base en cifras del Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA). Pág. 25. [↑](#footnote-ref-13)
14. Esta cifra incluye los Jueces que laboran en los Despachos de Descongestión. Teniendo en cuenta solo los Jueces que laboran en los Despachos Permanentes, dicho indicador pasa de 10,2 en 2010 a 10,3 en 2013, dato que también se encuentra en nivel medio para América Latina. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ibíd. Pág. 32. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ibíd. Pág. 35. [↑](#footnote-ref-16)
17. Los ingresos efectivos se calculan como los ingresos totales de cada uno de los despachos judiciales menos los ingresos por concepto de reingresos, otros reingresos y descongestión. Los ingresos efectivos registrados 2010 y 2013 corresponden a los siguientes tipos: por reparto (65,4%), por solicitudes de audiencia (15,3%), por resolución de acusación (2,7%), por preacuerdos (0,6%) y por otros tipos (16%). [↑](#footnote-ref-17)
18. Los egresos efectivos son iguales a los egresos totales de cada uno de los despachos judiciales menos los egresos remitidos a despachos de descongestión, remitidos a otros despachos, rechazados o retirados, autos de desistimiento, autos desiertos o desistidos y por Art.9 de la Ley 1395 de 2010. Los egresos efectivos obtenidos entre 2010 y 2013, se componen por los siguientes tipos: por sentencia (40,4%), por auto (24,7%), por desistimiento tácito (9,3%), por cumplimiento de pena (1,7%) y por otros tipos (24%). [↑](#footnote-ref-18)
19. Este índice es igual a los egresos efectivos sobre los ingresos efectivos. [↑](#footnote-ref-19)
20. Dicho índice se calcula como: egresos efectivos / (inventario inicial + ingresos efectivos). [↑](#footnote-ref-20)
21. Este índice es igual a uno menos el índice de evacuación total efectivo. [↑](#footnote-ref-21)
22. Según el Sistema Nacional de Gestión y Evaluación de Resultados (SINERGIA) del DNP, la meta vigente para el Plan Nacional de Desarrollo, es de 1.765.000 procesos al final del año 2014. [↑](#footnote-ref-22)
23. De acuerdo con la información de la Entidad, esto ha obedecido en buena medida, a la aplicación de figuras como el desistimiento tácito y la exclusión de inventarios señaladas en la legislación vigente, así como a la disminución de procesos que se quedan sin trámite durante el período. También vale resaltar que en 2010, el 45% de inventario de procesos estaba pendiente de la actuación de alguna de las partes para poder continuar su trámite procesal y el 55% dependía del impulso por parte del Despacho Judicial. En 2013 esta situación cambió, registrando unos porcentajes de 74% y 26% respectivamente. [↑](#footnote-ref-23)
24. Los inventarios finales de procesos sin trámite, son iguales a los inventarios iniciales sin trámite, más los procesos sin trámite durante la vigencia, menos los procesos reactivados. [↑](#footnote-ref-24)
25. Estos inventarios son iguales a los inventarios iniciales con trámite, más los ingresos y procesos reactivados en la vigencia, menos los egresos, procesos sin trámite y acumulados durante la vigencia. Según la Entidad, la reactivación de procesos ha permitido el paso de procesos sin trámite a inventario con trámite. [↑](#footnote-ref-25)
26. Los gastos de personal ejecutados por la Rama Judicial, aumentaron de 1,48 billones en la vigencia 2010 a 2,23 billones en 2013 (50,6%). [↑](#footnote-ref-26)
27. Este indicador es igual a: ( inventario inicial de procesos + ingresos totales ) / número de personal juzgador [↑](#footnote-ref-27)
28. Es igual a los egresos totales sobre el número de personal juzgador. [↑](#footnote-ref-28)
29. Se calcula como los egresos efectivos sobre el número de personal juzgador. [↑](#footnote-ref-29)
30. Debe señalarse que algunos Consejos Seccionales tienen jurisdicción sobre varios departamentos, así: Bogotá-Cundinamarca incluye Amazonas; Bolívar incluye San Andrés y Providencia; Boyacá incluye Casanare; Meta incluye Guaviare, Guainía, Vichada y Vaupés; Nariño incluye Putumayo y Norte de Santander incluye Arauca. [↑](#footnote-ref-30)
31. Para simplificar el análisis del documento, se tratará de forma unificada la información sobre estos dos Consejos Seccionales, durante el periodo 2010-2013. No obstante, debe señalarse que el Consejo Seccional de Bogotá fue creado mediante el Acuerdo PSAA11-7689 del 1 de Febrero de 2011. [↑](#footnote-ref-31)
32. Esta especialidad registró en promedio un 51% de los inventarios iniciales de procesos de la Rama Judicial y su índice de congestión efectivo promedio fue de 60%. [↑](#footnote-ref-32)
33. Dichas especialidades tuvieron en promedio el 16% y 7% de los inventarios iniciales de procesos de la Rama, mientras que sus índices de congestión efectivos fueron en promedio 41% y 48%. [↑](#footnote-ref-33)
34. Estas especialidades registraron en promedio un 5,7% y 1,4% de estos inventarios. [↑](#footnote-ref-34)
35. Específicamente en la Rama Judicial, no incluye la labor investigativa a cargo de la Fiscalía General de la Nación. [↑](#footnote-ref-35)
36. Entre los proyectos cuyas metas tienen este inconveniente, sobresalen: a) rehabilitación del Palacio de Justicia Pedro Elías Serrano de Cali, b) adquisición, construcción y mejoramiento de la Sede Anexa del Palacio de Justicia en Bogotá D.C., c) mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura propia del sector, entre otros. [↑](#footnote-ref-36)
37. Contenida en el Oficio UDAEOF14-293 del 13 de Febrero de 2014. Puntos 2 y 3. [↑](#footnote-ref-37)
38. El cual establece: *“Este Sistema tendrá como base fundamental el diseño de indicadores que permitan, como mínimo medir variables de eficiencia, de resultado y de impacto que faciliten el seguimiento por parte de los ciudadanos y de los organismos de control, los cuales estarán a disposición de los usuarios o destinatarios y serán publicados de manera permanente en las páginas electrónicas de cada una de las entidades cuando cuenten con ellas”* [↑](#footnote-ref-38)
39. Ibíd. [↑](#footnote-ref-39)
40. Contenido en Oficio UDAEOF14-293 del 13 de Febrero de 2014. Punto 9. [↑](#footnote-ref-40)
41. Los tiempos calculados en número de días, fueron: civil (625), familia (433), laboral (631), penal (758), menores (555) y disciplinario (625) [↑](#footnote-ref-41)
42. Ibíd. [↑](#footnote-ref-42)
43. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. [↑](#footnote-ref-43)
44. *El principio de* ***planeación*** *es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición, como señaló la Procuraduría General de la Nación en la cartilla “Recomendaciones para la Elaboración de Estudios Previos”.* [↑](#footnote-ref-44)
45. Fuente: Oficio DEAJPL 14-157 del 13/02/2014 (CD gastos específicos vigencias 2010-2013). [↑](#footnote-ref-45)
46. Fuente: Oficio DEAJPL14-438 del 13 de mayo de 2014 del CSJ. [↑](#footnote-ref-46)
47. Fuente: Oficio DEAJPL 14-157 del 13/02/2014 (CD gastos específicos vigencias 2010-2013). [↑](#footnote-ref-47)
48. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011-2014, pág. 91. [↑](#footnote-ref-48)
49. Ibídem, donde se establece que *“Intersectorialidad para la construcción de información, monitoreo y seguimiento de las políticas de Estado”,* pág. 69. [↑](#footnote-ref-49)
50. Cfr. KOONTZ, Harold. Administración. Una perspectiva Global. Bogotá, Mc-Graw Hill. [↑](#footnote-ref-50)
51. El substantivo ‘coordinación’ y el infinitivo ‘***coordinar’*** se derivan de los términos latinos ‘*cum*’ (con, conjuntamente) y ‘*ordinare*’ (regular, poner en una línea, ordenar), y tienen el significado de una actividad reguladora, o de ordenación sobre varios elementos, indica que se busca que distintas actividades sigan un mismo ordenamiento, se orienten a los mismos objetivos, o se eviten conflictos entre ellas.

El concepto de “coordinación” es pues inherente a la administración pues permite el esfuerzo mancomunado para alcanzar objetivos comunes. Para autores como Henri Fayol (1841-1925) que desarrollaron la Teoría Clásica de la administración, el concepto de coordinación implica los siguientes aspectos: jerarquía organizacional, reglas y procedimientos claros, y oportunidad y precisión en la comunicación para la toma de decisiones. Lo anterior debe permitir integrar los esfuerzos particulares, propios de la división de funciones en el trabajo, con la finalidad de alcanzar conjuntamente las metas propuestas.

De otra parte, precisamos que en nuestra legislación colombiana se habla del “Principio de Coordinación”, referido a que las diferentes instancias y entidades del gobierno nacional, departamental y municipal, trabajen armónicamente cuando sus competencias sean concurrentes; lo anterior con el objeto de que las acciones y proyectos emprendidos, se complementen, sean razonables y conducentes para lograr los fines de la acción estatal. Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 288 y Sentencia C-149 de 2010. [↑](#footnote-ref-51)
52. El Ministerio de Justicia y del Derecho entregó a la CGR copia del documento “Todos construyendo desde posibilidades” el cual explica cómo la Oficina de Planeación del Ministerio ha implementado el “Sistema Integrado de Planeación y Gestión”, con la finalidad de desarrollar y aplicar metodologías para la construcción participativa de la visión y el cumplimiento de la misión institucional y facilitar la función de dirección y liderazgo del Ministerio, como cabeza del sector. Se incluye en dicho documento la Política de Calidad del Ministerio, la cual incluye como uno de sus objetivos, la coordinación y fortalecimiento de las relaciones con el sector y las diferentes ramas del poder público, entre otros aspectos. Ministerio de Justicia, Planeación Institucional, 2013. [↑](#footnote-ref-52)
53. Cfr. REPUBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Gaceta Judicial. Sala administrativa. Año XIX- Vol. XIX - Ordinaria No.131 – Julio 19 de 2012. Páginas 4-9. [↑](#footnote-ref-53)
54. Informe de Auditoría Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura. Vigencias 2007-2011, pág. 18 y 19. CGR, Bogotá, diciembre de 2011. [↑](#footnote-ref-54)
55. Los ciudadanos pueden solicitar la protección de sus derechos fundamentales ante cualquier Juez de la República. Consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000. Procedimiento preferente y sumario que garantiza la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. [↑](#footnote-ref-55)
56. Las que se ejercen exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios interpuestos por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas, artículo 3 de la Ley 472 de 1998, que desarrollo el artículo 88 de la Constitución Política. [↑](#footnote-ref-56)
57. Protege derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica. Artículo 88 de la Constitución Política, desarrollado mediante la Ley 472 de 1998. [↑](#footnote-ref-57)
58. Mediante el cual se acude ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, desarrollado mediante la Ley 393 de 1997, artículo 87 de la Constitución Política. [↑](#footnote-ref-58)
59. Protege la libertad personal, cuando alguien es capturado con violación de las garantías constitucionales o legales, o se prolongue ilegalmente la privación de su libertad, es decir la protección de su derecho a mantenerse libre, artículo 30 de la Constitución Política, reglamentada por la Lay 1095 de 2006. [↑](#footnote-ref-59)
60. Integrada por un Magistrado de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia, de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. [↑](#footnote-ref-60)
61. De acuerdo con el artículo segundo de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado: *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”* [↑](#footnote-ref-61)