

# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4024

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UNA  
OPERACIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL  
HASTA POR USD 100 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS  
MONEDAS, DESTINADOS A FINANCIAR EL PROGRAMA PARA LA  
TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA JUSTICIA EN COLOMBIA- FASE I

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio de Justicia y del Derecho  
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones  
Consejo Superior de la Judicatura  
Corte Suprema de Justicia  
Consejo de Estado  
Corte Constitucional

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 08 de marzo de 2021

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Iván Duque Márquez**

Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**

Vicepresidenta de la República

**Daniel Palacios Martínez**

Ministro del Interior

**Claudia Blum de Barberi**

Ministra de Relaciones Exteriores

**Alberto Carrasquilla Barrera**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Wilson Ruiz Orejuela**

Ministro de Justicia y del Derecho

**Diego Andrés Molano Aponte**

Ministro de Defensa Nacional

**Rodolfo Enrique Zea Navarro**

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Fernando Ruíz Gómez**

Ministro de Salud y Protección Social

**Ángel Custodio Cabrera Báez**

Ministro del Trabajo

**Diego Mesa Puyo**

Ministro de Minas y Energía

**José Manuel Restrepo Abondano**

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

**María Victoria Angulo González**

Ministra de Educación Nacional

**Carlos Eduardo Correa Escaf**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Jonathan Tybalt Malagón González**

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe**

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**

Ministra de Transporte

**Pedro Felipe Buitrago Restrepo**

Ministro de Cultura

**Ernesto Lucena Barrero**

Ministro del Deporte

**Mabel Gisela Torres Torres**

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Luis Alberto Rodríguez Ospino**

Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Daniel Gómez Gaviria**

Subdirector General Sectorial

**Amparo García Montaña**

Subdirectora General Territorial

## Resumen ejecutivo

El acceso efectivo y equitativo a la justicia es fundamental para la garantía y restablecimiento de derechos, la resolución de conflictos, la superación de las desigualdades y contribución al bienestar general de las sociedades (OCDE y Open Society Justice Initiative, 2018). Una de las estrategias desarrollada por el Estado colombiano para lograr este fin son los procesos de transformación digital de la justicia. Sobre estos, a lo largo de las últimas décadas, por un lado, se ha establecido un conjunto de normas e instrumentos de política, gestión y planeación que han definido el marco legal y de política vigente para la transformación digital de la justicia fijando sus bases, alcances y propósitos de corto y mediano plazo.

Por otro lado, se han puesto en marcha diferentes iniciativas, buena parte de estas en curso, que si bien son importantes avances, como lo muestran las experiencias internacionales (BID, 2020), requieren consolidarse y darles sostenibilidad en un horizonte de mediano y largo plazo por medio de un *Programa para la transformación digital de la justicia en Colombia*, el cual se ejecutaría al menos en tres fases y por un período de 12 años.

En ese contexto, por medio del presente documento se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el concepto favorable a la Nación para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por USD 100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinada a financiar el *Programa para la transformación digital de la justicia en Colombia – Fase I*, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993<sup>1</sup> y los artículos 2.2.1.6. y 2.2.1.2.1.2. del Decreto 1068 de 2015<sup>2</sup>, con el objetivo de incrementar la efectividad, la eficiencia y la transparencia del Sistema de Justicia para resolver los procesos judiciales y mejorar las necesidades jurídicas de los ciudadanos.

La primera fase comprende tres componentes fundamentales: (i) fortalecimiento institucional del Sistema Judicial; (ii) fortalecimiento de los servicios digitales y de tecnología para la justicia; y (iii) fortalecimiento del entorno y la cultura digital. Principalmente se orientará a la Rama Judicial y al Ministerio de Justicia y del Derecho como ente articulador encargado de promover la implementación del expediente electrónico de manera preferente en las entidades con funciones jurisdiccionales.

**Clasificación:** H81, D63.

**Palabras clave:** transformación digital de la justicia, eficiencia de la justicia, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), funciones jurisdiccionales, Rama Judicial.

---

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

<sup>2</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>2. ANTECEDENTES</b> .....	<b>8</b>
<b>3. JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>18</b>
3.1. Justificación técnica.....	18
3.1.1. Oportunidades para fortalecer la gestión de los procesos judiciales.....	18
3.1.2. Oportunidades del Sistema de Justicia para resolver procesos .....	21
3.1.3. Transparencia del Sistema de Justicia y acceso a la información.....	23
3.2. Justificación económica y social .....	24
3.2.1. Identificación de beneficios.....	25
3.2.2. Identificación de costos .....	29
3.2.3. Análisis de sensibilidad .....	29
3.3. Espacio fiscal .....	30
3.4 Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada .....	31
<b>4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA A FINANCIAR</b> .....	<b>34</b>
4.1. Objetivo .....	34
4.2. Objetivos específicos .....	35
4.3. Componentes .....	35
4.3.1. Componente 1. Fortalecimiento institucional del Sistema de Justicia.....	36
4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento de los servicios digitales y de tecnología para la justicia.....	36
4.3.3. Componente 3. Fortalecimiento del entorno y la cultura digital .....	38
4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución .....	38
4.5. Financiamiento .....	41
4.6. Programación de desembolsos .....	42
4.7. Seguimiento y evaluación .....	42
4.7.1. Indicadores del programa.....	42
4.7.2. Estrategia de seguimiento .....	43
<b>5. RECOMENDACIONES</b> .....	<b>45</b>

<b>ANEXOS</b> .....	<b>47</b>
Anexo A. Matriz de resultados.....	47
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>56</b>

#### ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Hitos de la transformación digital de la justicia .....	9
Figura 2. Organigrama de los arreglos institucionales del programa para la Rama Judicial .....	39
Figura 3. Organigrama de los arreglos institucionales del programa para la Rama Ejecutiva .....	40

#### ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 . Ingresos, egresos, IEP proyectado e IEP necesario, 2010-2022 .....	20
Gráfico 2. Promedio de cumplimiento implementación expediente electrónico - Rama Ejecutiva.....	22

#### ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Instrumentos de política para la modernización y transformación digital de la justicia .....	12
Tabla 2. Mejora anual acumulada en productividad .....	27
Tabla 3. Cálculo de beneficios anuales por productividad para los ciudadanos .....	28
Tabla 4. Valor presente de los beneficios anuales de los ciudadanos .....	28
Tabla 5. Distribución anual de costos fase I.....	29
Tabla 6. Análisis costo-beneficio, con escenarios .....	30
Tabla 7. Espacio Fiscal de inversión Marco de Gasto de Mediano Plazo .....	31
Tabla 8. Monto por financiar con recursos del crédito sometido a consideración .....	31
Tabla 9. Experiencia relevante de la banca multilateral en Colombia.....	32
Tabla 10. Alineación del crédito con el PETD y el Programa de transformación digital de la Rama Judicial.....	35
Tabla 11. Costos por componente del programa .....	42
Tabla 12. Programación de desembolsos por entidad, 2021-2024 .....	42
Tabla 13. Indicadores del programa .....	43
Tabla 14. Matriz de resultados: impacto esperado .....	47
Tabla 15. Matriz de resultados: resultados esperados .....	48
Tabla 16. Matriz de resultados: productos .....	53

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CIJE	Comisión Intersectorial de Justicia del Ejecutivo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DSEPP	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas
Dimar	Dirección General Marítima
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PETD	Plan Estratégico de Transformación Digital
PME	Planeación, Monitoreo y Evaluación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RAS	Servicios de Asesoría Reembolsables (por su sigla en inglés)
SAAS	Software como servicio
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
UE	Unidad de ejecución
USD	Dólares estadounidenses

## 1. INTRODUCCIÓN

Actualmente la justicia en Colombia enfrenta un conjunto de retos, algunos persistentes en el tiempo y otros asociados a coyunturas como es el caso de la pandemia del Covid-19. Uno de los principales desafíos tiene que ver con la capacidad de gestión judicial, la cual aún no logra un nivel óptimo para atender la totalidad de los casos que ingresan al Sistema Judicial. Esta situación se ha traducido en rezagos y congestión judicial. De otra parte, si bien existen diferentes iniciativas de transformación digital de la justicia en curso (Cepeda & Otalora, 2020), estas responden a necesidades particulares de las entidades responsables de los servicios de administración de justicia y no cuentan con alineación y unidad institucional basada en estándares comunes, restándole así efectividad, eficiencia y oportunidad al Sistema de Justicia. Adicionalmente, la persistencia de estas situaciones ha contribuido a un aumento de la desconfianza en el Sistema de Justicia con lo cual los mecanismos legales de resolución de conflictos (como los facultados por la ley, bien sea el Sistema de Justicia o los métodos de resolución de conflictos) no gozan del pleno reconocimiento y apropiación por los ciudadanos.

Las experiencias internacionales muestran que a través de intervenciones estructuradas de transformación digital es posible dar respuesta a estos desafíos y oportunidades, aumentar la productividad e impactar positivamente la efectividad, eficiencia y oportunidad de la justicia (BID, 2020). Precisamente, como se presenta en este documento, actualmente la justicia colombiana cuenta con un importante marco de instrumentos de política pública en materia de transformación digital. Este marco se ha formulado y se está implementando para enfrentar, entre otros, los retos anteriormente mencionados.

En esta línea se destacan las apuestas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, del Plan Sectorial de Desarrollo 2019-2022 *Justicia moderna con transparencia y equidad* y del Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial (PETD) 2021-2025, los cuales establecen los fines, propósitos y metas para la transformación digital de la justicia.

El proceso de transformación digital de la justicia requiere consolidarse, así como sostenibilidad en un horizonte de mediano y largo plazo; por medio de un Programa para la transformación digital de la justicia en Colombia orientado a incrementar la efectividad, la eficiencia y la transparencia del Sistema de Justicia, para resolver los procesos judiciales y mejorar las necesidades jurídicas de los ciudadanos. Este programa se ejecutaría al menos en tres fases y por un período de 12 años.

La primera fase de la operación de crédito público externo con la banca multilateral, objeto del presente documento, sería hasta por USD 100 millones con un período de

ejecución de 4 años, y comprende tres componentes: (i) fortalecimiento institucional del Sistema Judicial; (ii) fortalecimiento de los servicios digitales y de tecnología para la justicia; y (iii) fortalecimiento del entorno y la cultura digital. Principalmente se orientará a la Rama Judicial y al Ministerio de Justicia y del Derecho como ente articulador encargado de promover la implementación del expediente electrónico de manera preferente en las entidades con funciones jurisdiccionales.

La segunda y tercera fases se orientarían a la escalabilidad territorial y funcional del Programa para la transformación digital de la justicia en Colombia, y a futuro cada una tendría su propia operación de crédito.

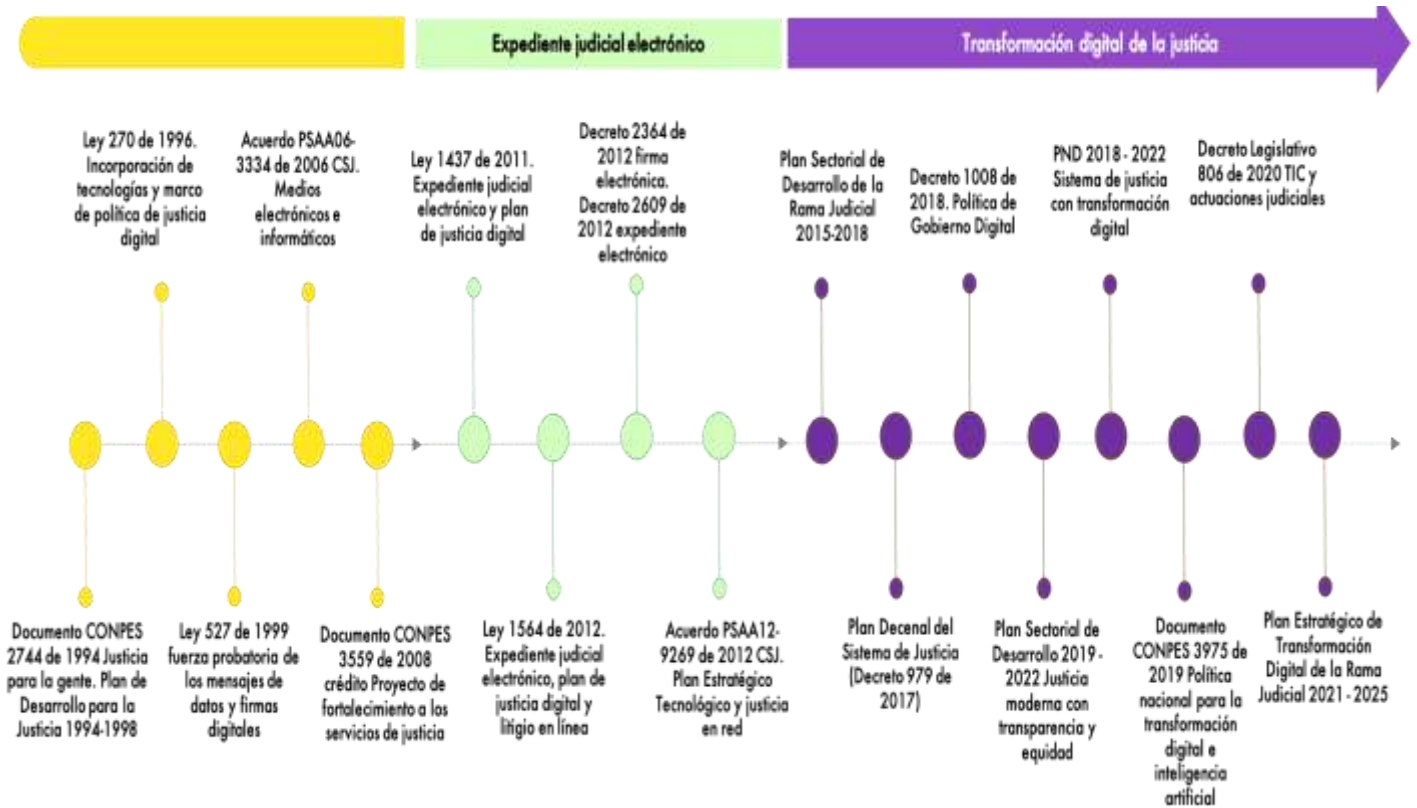
El presente documento se desarrolla en cinco secciones incluyendo esta introducción. En la segunda sección se hace una revisión de los antecedentes de los procesos de transformación digital de la justicia en Colombia. Posteriormente, se desarrolla la justificación técnica, económica y social. En la cuarta sección se presenta la descripción de la Fase I del Programa para la transformación digital de la justicia en Colombia y de los componentes que serán financiados con la operación de crédito público externo con la banca multilateral. En la última sección se presentan las recomendaciones al CONPES para garantizar la ejecución del crédito.

## **2. ANTECEDENTES**

La transformación digital de la justicia es un proceso con importantes antecedentes y que ha estado presente en la agenda estratégica de políticas públicas de las últimas décadas, en las que se distinguen tres grandes momentos con un conjunto de hitos liderados por la Rama Judicial y el Gobierno nacional, cada uno con sus respectivas perspectivas y énfasis: (i) gestión de la información judicial y justicia digital, (ii) expediente judicial electrónico, y (iii) transformación digital de la justicia.



Figura 1. Hitos de la transformación digital de la justicia



Fuente: DNP (2020).

En el período 1994-2008 se dieron los primeros pasos en el marco de la sociedad de la información<sup>3</sup> y del conocimiento de la mano de conceptos como gobierno electrónico, gobierno en línea y justicia digital. Tempranamente, en 1994 se aprobó el Documento CONPES 2744 *Justicia para la Gente, Plan de Desarrollo para la Justicia 1994-1998* (Departamento Nacional de Planeación, 1994). Con este documento se (i) introdujo la gestión de la información judicial como una de las estrategias para contribuir a la efectividad y adoptar mecanismos de seguimiento y evaluación para la toma de decisiones; (ii) estableció un programa de inversiones en técnicas para el manejo de archivos y de la información de los despachos judiciales y proyectos para el mejoramiento de su infraestructura física y; (iii) logró impulsar el desarrollo de la justicia a través de la divulgación y promoción de mecanismos de acceso, de la coordinación entre entidades para facilitar la descongestión de

<sup>3</sup> La sociedad de la información o la era de la información, en términos de Castells (1996), se caracteriza por la expansión exponencial de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los diferentes ámbitos de la actividad humana individual y colectiva, moldeándolos, aunque no determinándolos, con interconexión e interdependencia global y un proceso de transformación multidimensional con difusión social y funcional desigual y selectiva.

los despachos y la solución pacífica de conflictos y el desarrollo normativo para el acceso a la justicia.

Normativamente, se expidieron las Leyes 270<sup>4</sup> de 1996 y 527<sup>5</sup> de 1999. La Ley 270 de 1996 estableció: (i) la responsabilidad del Consejo Superior de la Judicatura para propender por la incorporación de tecnologías de avanzada al servicio de la administración de justicia, en un marco general de política de justicia digital y (ii) las facultades de los servidores judiciales en el uso de las TIC para la gestión y el trámite de los procesos judiciales. La Ley 527<sup>6</sup> definió las bases jurídicas para el reconocimiento y fuerza probatoria de los mensajes de datos y la conceptualización de las firmas digitales. A partir de estas normas, posteriormente el Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo PSAA06-3334 de 2006<sup>7</sup>, por medio del cual se reglamentó la utilización de medios electrónicos e informáticos en el cumplimiento de las funciones de administración de justicia, definiendo los primeros elementos para unificar conceptos en materia de procesos informáticos (Consejo Superior de la Judicatura, 2006). Así, por primera vez se habló en la Rama Judicial sobre el uso de mecanismos electrónicos como actos de comunicación procesal, mensaje de datos, sitio web, servidor seguro, sistema de gestión, correo electrónico y sistema de información. En síntesis, esta normativa permitió establecer el primer marco legal para el desarrollo de la administración de justicia a través de la utilización de las tecnologías de la información.

De otra parte, en 2008 se aprobó el Documento CONPES 3559 *Concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con la Banca Multilateral hasta por USD 62.000.000, o su equivalente en otras monedas, para financiar un Proyecto de Fortalecimiento a los Servicios de Justicia*<sup>8</sup> (Departamento Nacional de Planeación, 2008) orientado al fortalecimiento de los servicios de justicia con soluciones oportunas, eficientes, eficaces y de calidad frente a las controversias de los ciudadanos. En esta línea estratégica la República de Colombia suscribió en 2010 dos operaciones de crédito, una con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otra con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Banco Mundial cuyo objeto fue fortalecer los servicios de justicia. Estos empréstitos estuvieron dirigidos a fortalecer las altas cortes y las jurisdicciones contencioso administrativa y ordinaria. Los principales ejes estratégicos financiados fueron: (i)

---

<sup>4</sup> Ley estatutaria de la Administración de Justicia.

<sup>5</sup> Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> Por el cual se reglamentan la utilización de medios electrónicos e informáticos en el cumplimiento de las funciones de administración de justicia.

<sup>8</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3559.pdf>.

fortalecimiento de la gestión judicial en el país; (ii) mejoramiento de la calidad de la información jurisprudencial; (iii) mejoramiento de los servicios al ciudadano; y (iv) apoyo al ordenamiento de información normativa. También, como se verá en la segunda etapa, este documento CONPES permitió implementar el Plan Estratégico Tecnológico (PET) (Acuerdo PSAA12-9269 de 2012 del Consejo Superior de la Judicatura) (Consejo Superior de la Judicatura, 2012).

La segunda etapa (2011-2012) tuvo especial énfasis en establecer las bases legales para el desarrollo del expediente judicial electrónico. De una parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció la definición técnica de expediente electrónico y en su artículo 186 dispuso elementos normativos necesarios para su implementación y del plan de justicia digital, así como para la integración de todos los procesos y herramientas de gestión de la actividad jurisdiccional por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que permitan formar y gestionar expedientes digitales y el litigio en línea (Congreso de la República, 2011).

De otra parte, el Código General del Proceso en el artículo 103 dispuso la responsabilidad a la Rama Judicial de implementar el plan de justicia digital integrando todos los procesos y herramientas de gestión de la actividad jurisdiccional por medio de herramientas tecnológicas, permitiendo el uso de expedientes digitales y el litigio en línea, así como las disposiciones orientadas a contar con las condiciones técnicas necesarias para la implementación del expediente judicial electrónico y del plan de justicia digital, y la integración de todos los procesos y herramientas de gestión de la actividad jurisdiccional por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones para gestionar expedientes digitales y el litigio en línea (Congreso de la República, 2012). A su vez, el Decreto 2364 de 2012<sup>9</sup> conceptualizó los métodos de firma electrónica y estableció las condiciones para que esta tenga efectos jurídicos y criterios de seguridad. Y el Decreto 2609 de 2012<sup>10</sup> reguló la gestión de documentos electrónicos de archivo y sus calidades de autenticidad, integridad, inalterabilidad, fiabilidad, disponibilidad y conservación, como elementos clave dentro de la conceptualización del expediente electrónico.

También en esta etapa, a partir del Documento CONPES 3559 de 2008 el Consejo Superior de la Judicatura implementó el Plan Estratégico Tecnológico (PET) (Acuerdo PSAA12-9269 de 2012 del Consejo Superior de la Judicatura) (Consejo Superior de la Judicatura,

---

<sup>9</sup> Por medio del cual se reglamenta el artículo 7° de la Ley 527 de 1999, sobre la firma electrónica y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000, parcialmente los artículos 58 y 59 de la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de gestión documental para todas las entidades del Estado.

2012). Este plan definió la hoja de ruta para incorporar a la justicia las tecnologías de la información y las comunicaciones con el fin de modernizarla y prestar un servicio eficiente y efectivo, estuvo vigente hasta el 2018.

La tercera etapa tiene como énfasis estratégico la transformación digital de la justicia y corresponde al actual marco de instrumentos de política pública en la materia (Tabla 1).

**Tabla 1. Instrumentos de política para la modernización y transformación digital de la justicia**

Estratégicos	Interinstitucionales	Sectoriales
Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 (Ley 1955 de 2019), Pacto por Colombia, pacto por la equidad.	Plan Decenal del Sistema de Justicia (Decreto 979 de 2017).	Documento CONPES 3975 de 2019: Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018. Plan Sectorial de Desarrollo 2019 - 2022, <i>Justicia moderna con transparencia y equidad</i> . Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial (PETD) 2021 - 2025 (Acuerdo PCSJA20-11631 del Consejo Superior de la Judicatura del 22 de septiembre de 2020).

Fuente: DNP (2020).

El Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (República de Colombia, 2017) elaborado por el Gobierno nacional, la Rama Judicial, el Sector Fiscalía, el Ministerio Público, los organismos de control, el DNP y la ciudadanía en general, contiene, entre otros aspectos, propuestas relacionadas con el mejoramiento de la gestión, arreglos institucionales, mejoramiento de la infraestructura TIC, formación, transparencia y rendición de cuentas. Específicamente el componente *Gestión del sistema de justicia*, busca optimizar la capacidad de gestión del Sistema de Justicia para aumentar el impacto hacia el goce efectivo de los derechos fundamentales y la convivencia pacífica, y el componente *Información pública y TIC* busca generar la transformación del sistema de justicia mediante la aplicación de nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en las relaciones con los ciudadanos y la administración de justicia. Este plan establece responsabilidades compartidas entre las entidades formuladoras, basadas en el cumplimiento de objetivos comunes que son monitoreados a través de instrumentos de seguimiento y evaluación.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* (Departamento Nacional de Planeación, 2018), específicamente en el *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con*

*libertad y en democracia*, línea estratégica B. *Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos*, busca generar y liderar estrategias que robustezcan la administración de justicia como un bien público indispensable que permita, a través de la garantía del acceso a la justicia, materializar los derechos de las personas, asegurar el cumplimiento de la ley y castigar sus transgresiones. Para esto, plantea generar una transformación sistémica del Sistema de Justicia desde una perspectiva de digitalización y del acercamiento a las necesidades de la población y de los territorios.

En particular, los objetivos 3<sup>11</sup> y 4<sup>12</sup> de la línea B del *Pacto por la legalidad* buscan definir un esquema de seguimiento y monitoreo a los servicios de justicia, implementar el expediente electrónico único para las acciones judiciales, promover e implementar medidas de descongestión o de ampliación de la oferta judicial, promover e implementar medios y programas digitales que mejoren la productividad y equidad del Sistema de Justicia, entre otras acciones. Como parte de las metas trazadoras se encuentran dos indicadores transformacionales asociados con la promoción al acceso a la justicia: (i) porcentaje de municipios con modelos de oferta de justicia local y rural formulado y (ii) porcentaje de los servicios de justicia ofrecidos por el ejecutivo con expediente digital implementado.

A su vez, la ley del PND 2018-2022, Ley 1955 de 2019 (Congreso de la República, 2019), en los artículos 147 y 148 establece los principios para la transformación digital pública y al gobierno digital como política de gestión y desempeño institucional, este último bajo la responsabilidad del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Así mismo, con el objeto de promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control, el artículo 132 establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Consejo Superior de la Judicatura, entre otras entidades, deberán adelantar las armonizaciones necesarias al Plan Decenal del Sistema de Justicia en concordancia con los Planes Nacionales de Desarrollo.

En este mismo sentido, el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2019-2022, *Justicia Moderna con Transparencia y Equidad* (Consejo Superior de la Judicatura, 2019), busca la modernización de la Rama Judicial para el uso y aprovechamiento de la tecnología y el mejoramiento de la infraestructura. Para esto establece la necesidad de impulsar la transformación digital, de manera escalonada, en la gestión judicial y administrativa, incluyendo la definición e implementación de un modelo de negocio basado en procesos. Este plan cuenta con siete estrategias: (i) adaptar el marco de política institucional en materia

---

<sup>11</sup> Objetivo 3: cobertura y calidad de servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo.

<sup>12</sup> Objetivo 4: sistema de justicia pertinente y de fácil acceso con transformación digital.

de las TIC y de justicia digital; (ii) adquirir e instalar la plataforma tecnológica de cómputo y comunicaciones con base en el inventario de tecnología; (iii) mantener la continuidad y sostenibilidad del negocio; (iv) implementar o modificar sistemas de información para facilitar las labores de la administración de justicia; (v) conservar los sistemas de información de la Rama Judicial actualizados; (vi) mantener el licenciamiento de las soluciones tecnológicas de la Rama Judicial, y (vii) modernizar o incorporar los componentes de comunicación de datos.

Teniendo como referente el anterior marco de planeación estratégica de mediano plazo, la Rama Judicial y la Rama Ejecutiva han adelantado un trabajo conjunto en torno a la transformación digital de la justicia en Colombia. Labor que se ha coordinado y articulado a través del *Memorando de entendimiento de expediente judicial electrónico*<sup>13</sup>, cuyo objetivo es coordinar esfuerzos para formular e implementar el piloto de expediente judicial electrónico en cinco trámites judiciales. Este consta de dos fases, una prueba de concepto y una fase piloto. La primera fase finalizó en julio de 2019 con el cierre y aprobación del comité de dirección<sup>14</sup> de un documento de análisis y resultados que permitió verificar requerimientos funcionales propios de la gestión de trámites judiciales, así como elementos transversales del expediente electrónico y contar con insumos para la formulación del piloto. En cuanto a la prueba piloto de las acciones priorizadas en el memorando de entendimiento, se cuenta con: (i) los desarrollos tecnológicos alcanzados por las altas cortes; (ii) los desarrollos del BID que están en curso con recursos de cooperación técnica no reembolsable (mapa de oportunidades presentado en sesión del comité directivo que gobierna este memorando de entendimiento); (iii) los desarrollos de interoperabilidad por parte de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y (iv) los proyectos de transición hacia la transformación digital priorizados por el Consejo Superior de la Judicatura. El desarrollo de estas iniciativas requiere un financiamiento sostenible para así continuar con la implementación del expediente en las acciones priorizadas, ya no como piloto, sino con una visión de oportunidades hacia la transformación digital en los procesos priorizados en las altas cortes.

---

<sup>13</sup> Este Memorando se suscribió el 29 de noviembre de 2018 por una duración de un año y ya ha sido prorrogado en dos ocasiones. Fue suscrito por: Altas Cortes (Constitucional, Suprema de Justicia y Consejo de Estado); el Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y la Consejería para la Innovación y la Transformación Digital de la Presidencia de la República. De acuerdo con la sesión del Comité Directivo del Memorando de Entendimiento, sesión del 30 de junio de 2020, se deberá revisar alcance, plazo y actores.

<sup>14</sup> El comité de dirección del Memorando de entendimiento de expediente judicial electrónico está conformado por los altos directivos de las entidades firmantes, a saber: Altas Cortes (Constitucional, Suprema de Justicia y Consejo de Estado); el Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y la Consejería para la Innovación y la Transformación Digital de la Presidencia de la República.

En paralelo a la ejecución del mencionado memorando, el Consejo Superior de la Judicatura firmó con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Grupo Banco Mundial un contrato de Servicios de Asesoría Reembolsables (RAS), con el fin de mejorar la eficiencia y transparencia en la prestación de servicios de justicia en Colombia a través de asistencia técnica para la modernización de gestión judicial con apoyo de las tecnologías de información. A través del RAS se brindó asistencia técnica al Consejo Superior de la Judicatura para mejorar los procesos de gestión judicial, así como sus sistemas de información asociados a la prestación de servicios internos y externos con base en estudios previos de levantamiento de procesos y diseños tecnológicos. También incluyó el desarrollo de actividades estructuradas en tres componentes: (i) fortalecimiento institucional para la gestión de proyectos; (ii) estrategia de tecnologías de la información, y (iii) diseño y estrategia para la implementación del sistema de información de la gestión judicial.

Para avanzar en la transformación digital de la justicia en Colombia, el Documento CONPES 3975 *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial* aprobado en 2019, en relación con el objetivo específico de crear condiciones habilitantes para la innovación digital en los sectores público y privado como un mecanismo para el desarrollo de la transformación digital, establece como línea de acción ejecutar iniciativas de alto impacto apoyadas en la transformación digital. Esta línea de acción promueve que el Ministerio de Justicia y del Derecho coordine a las entidades del orden nacional con funciones jurisdiccionales<sup>15</sup> de la Rama Ejecutiva para que implementen el expediente digital, y de acuerdo con los lineamientos de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se debe garantizar la interoperabilidad entre estos expedientes digitales a diciembre de 2021.

En esa misma línea, el proceso de modernización y transformación digital de la Rama Judicial, en la gestión judicial y administrativa, es uno de los objetivos transversales y uno de los principales compromisos de la política tecnológica delineada desde el Plan Sectorial de Desarrollo 2015-2018 (Consejo Superior de la Judicatura, 2015) y proyectada en el Plan Sectorial de Desarrollo (PSD) 2019-2022 *Justicia Moderna con Transparencia y Equidad* (Consejo Superior de la Judicatura, 2019). Este Plan busca lograr la modernización de la Rama Judicial sobre el uso y aprovechamiento de la tecnología y el mejoramiento de la infraestructura a través de siete estrategias: (i) adaptar el marco de política institucional en materia TIC y de justicia digital; (ii) adquirir e instalar la plataforma tecnológica de cómputo y comunicaciones con base en el inventario de tecnología; (iii) mantener la continuidad y

---

<sup>15</sup> Superintendencia Financiera, Superintendencia Nacional de Salud, Superintendencia de Sociedades Superintendencia de Industria y Comercio, Dirección Nacional de Derechos de Autor, Dirección General Marítima, Instituto Colombiano Agropecuario, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

sostenibilidad del negocio; (iv) implementar o modificar sistemas de información para facilitar las labores de administración de justicia; (v) conservar los sistemas de información de la Rama Judicial actualizados; (vi) mantener el licenciamiento de las soluciones tecnológicas de la Rama Judicial, y (vii) modernizar o incorporar los componentes de comunicación de datos.

Sumado a lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura aprobó el Plan Estratégico de Transformación Digital PETD 2021-2025 (Consejo Superior de la Judicatura, 2020) en el cual convergen un conjunto de programas, proyectos y actividades que transformarán digitalmente a la Rama Judicial, de la mano de un mejor aprovechamiento de las nuevas tecnologías digitales. Este es un instrumento de planeación institucional estratégica para los próximos cinco años, toma como base los diagnósticos, avances y definiciones a nivel institucional logrados hasta hoy, como norte común e integrador del desarrollo del Programa de transformación digital de la Rama Judicial. A través del PETD se materializa la formulación, desde la planeación estratégica, del Plan de Justicia Digital de que trata el artículo 103 del Código General del Proceso.

En este marco de transición de acciones de transformación y estabilización del ecosistema actual, la Rama Judicial ha puesto en marcha el Plan de Digitalización de Expedientes para la consolidación del expediente electrónico. Este Plan está diseñado en dos fases: la primera se refiere a acciones internas en los propios despachos judiciales con recursos institucionales existentes y, la segunda, mediante la contratación de especialistas en digitalización y gestión documental, atiende una porción significativa de la demanda de documentos a digitalizar, a nivel nacional. Este ambicioso plan se ha fortalecido con la asignación de recursos, adquisición y distribución de equipamiento de escáneres y computadores en los despachos judiciales a nivel nacional, así como la gestión para disponer de un repositorio y gestor documental de transición para los expedientes judiciales electrónicos, bajo un esquema de servicio.

Igualmente, el conjunto de esfuerzos comprende la valoración técnica y funcional de los sistemas de información existentes que conducirá a la definición de puntos de fortalecimiento de estos, mediante la fábrica de software que gestionará el ciclo de vida de estos sistemas de información y condiciones para la transición al sistema único integrado de gestión judicial.

Este nuevo sistema único integrado de gestión judicial permitirá integrar a la Rama Judicial bajo una misma arquitectura tecnológica de punta y avanzar hacia la justicia digital y el expediente electrónico. Su implementación se hará por fases, destacando que recientemente fueron aprobados 22.000 millones para la Fase 1 que comprende los procesos en sus distintas instancias de la especialidad laboral y la tutela en distritos de Armenia, Manizales, Pereira, Sincelejo, Bogotá y a las altas cortes.



Es preciso señalar que se ha venido avanzando en la implementación de los proyectos propuestos, más aún en el contexto de la pandemia del Covid-19 donde se hizo necesario acelerar su puesta en marcha. Se destacan: (i) ampliación del acceso a red de datos e Internet para ampliar la cobertura de despachos judiciales; (ii) masificación del servicio de audiencias virtuales (desde marzo de 2020, se pasó de 23 audiencias virtuales en 2019 a más de 200.000 audiencias en plataforma primaria y 560.000 audiencias y reuniones virtuales, en plataformas colaborativas); (iii) disposición de canales unificados de acceso para el envío de tutelas y habeas corpus con 172.000 acciones recibidas de julio a noviembre de 2020, aplicativo de recepción de demandas en Bogotá que desde su implementación en julio de 2020 ha permitido la recepción de 95.000 demandas; (iv) aplicativo de firma electrónica; (v) envío electrónico de cerca de 150.000 tutelas para eventual revisión a la Corte Constitucional; (vi) autorización electrónica de pago de depósitos judiciales (entre marzo y noviembre de 2020 se gestionaron por estos medios electrónicos más de un millón y medio de depósitos por cerca de tres billones); (vii) unificación de la consulta de procesos para el ciudadano en el portal web de la Rama Judicial; (viii) sistema informático de restitución de tierras con un formulario de radicación electrónica de procesos y solicitudes; (ix) Sistema Justicia XXI Web y SAMAI desarrollado en el Consejo de Estado; y (x) Sistema pretoria desarrollado en la Corte Constitucional.

Como se mencionó al inicio de esta sección, los antecedentes dan cuenta de importantes avances en materia de transformación digital de la justicia colombiana. A lo largo de las últimas décadas, por un lado, se ha establecido un conjunto de normas e instrumentos de política, gestión y planeación que han definido el marco legal y de política vigente para la transformación digital de la justicia fijando sus bases, alcances y propósitos de corto y mediano plazo.

Por otro lado, los antecedentes sintetizan las iniciativas que se han venido desarrollando en materia de transformación digital de la justicia, buena parte de estas en curso, las cuales, como se presenta en la siguiente sección, responden a necesidades particulares de las entidades responsables de los servicios de administración de justicia y no cuentan con alineación y unidad institucional basada en estándares y lineamientos comunes, restándole así efectividad, eficiencia y oportunidad al Sistema de Justicia. Lo anterior, como lo muestran las experiencias internacionales (BID, 2020) hace pertinente desarrollar intervenciones estructuradas de transformación digital con un horizonte de mediano y largo plazo, consolidando y haciendo sostenible los esfuerzos adelantados para lograr incrementar la efectividad, la eficiencia y la transparencia del Sistema de Justicia.

### **3. JUSTIFICACIÓN**

De conformidad con el artículo 2.2.1.6. del Decreto 1068 de 2015, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) tendrá en cuenta en la emisión de conceptos sobre operaciones de crédito de la Nación, entre otros, la adecuación de las respectivas operaciones a la política del Gobierno en materia de crédito público y su conformidad con el Programa Macroeconómico y el Plan Financiero aprobados por el CONPES, y el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

En ese orden de ideas, en esta sección se sintetizan los elementos que sustentan el concepto favorable a la operación de crédito, y se realiza un análisis de los problemas en clave de desafíos y oportunidades que actualmente presenta el Sistema de Justicia, principalmente la Rama Judicial, el Ministerio de Justicia y del Derecho y las entidades del ejecutivo con funciones jurisdiccionales para incrementar la efectividad, la eficiencia y la transparencia del Sistema de Justicia para resolver los procesos judiciales y mejorar las necesidades jurídicas de los ciudadanos por medio de procesos de transformación digital.

#### **3.1. Justificación técnica**

Como se presentó en los antecedentes, actualmente la justicia colombiana cuenta con un importante marco de instrumentos de política pública en materia de transformación digital. Este marco se ha formulado y se está implementando para responder a un conjunto de desafíos que enfrenta la justicia. A continuación, se presentan tres escenarios en los que se identifican las oportunidades y retos para fortalecer la gestión de los procesos judiciales, consolidar la incorporación y apropiación de las nuevas tecnologías y los servicios digitales del Sistema de Justicia, y mejorar la cultura digital, la transparencia y el acceso a la información del Sistema de Justicia.

##### **3.1.1. Oportunidades para fortalecer la gestión de los procesos judiciales**

La oportuna gestión de los procesos judiciales es fundamental para que el Sistema de Justicia en el país funcione de manera eficiente y efectiva, es decir, para que los procesos judiciales sean atendidos en tiempos razonables y otorgando decisiones sólidas, garantizando así el acceso a la justicia de toda la ciudadanía. Sin embargo, a pesar de los avances tecnológicos y el aumento de instrumentos de política y de gestión de los últimos años, históricamente en Colombia el número de casos resueltos de forma efectiva por parte del sistema no equiparan los casos que ingresan, evidenciando una baja gestión de los procesos judiciales. De esta forma, la Rama Judicial presenta índices de desempeño sistemáticamente bajos y un atraso en la imposición de justicia oportuna a nivel nacional,

afectando los intereses de la sociedad que requiere la resolución de conflictos por medio de mecanismos institucionales y la protección de sus derechos y garantías constitucionales.

En consecuencia, la mejora en la gestión de los procesos judiciales es una primera oportunidad y desafío de la justicia a trabajarse con la aprobación de la presente operación de crédito. De esta forma, una de las principales manifestaciones de la baja gestión de los procesos judiciales se evidencia en las cifras del Consejo Superior de la Judicatura que, por un lado, en 2019 contaba con un inventario atrasado de 1,9 millones de procesos y cerca de 2,8 millones adicionales que se sumaron en el transcurso del año, dando un total de 4,7 millones de procesos que se debían gestionar en esa misma vigencia. Así, la relación entre el número de ingresos y egresos efectivos, medida con los índices de evacuación parcial (IEP)<sup>16</sup> y total (IET)<sup>17</sup> de la Rama Judicial, evidencia rezagos y morosidad en la atención de los procesos judiciales. Si bien su relación ha crecido cada vez menos desde 2017, año con los niveles más favorables del último quinquenio, alcanzando un nivel del 80 % y un cambio interanual del 4 %, los ingresos efectivos al sistema judicial siguen estando por encima de los egresos.

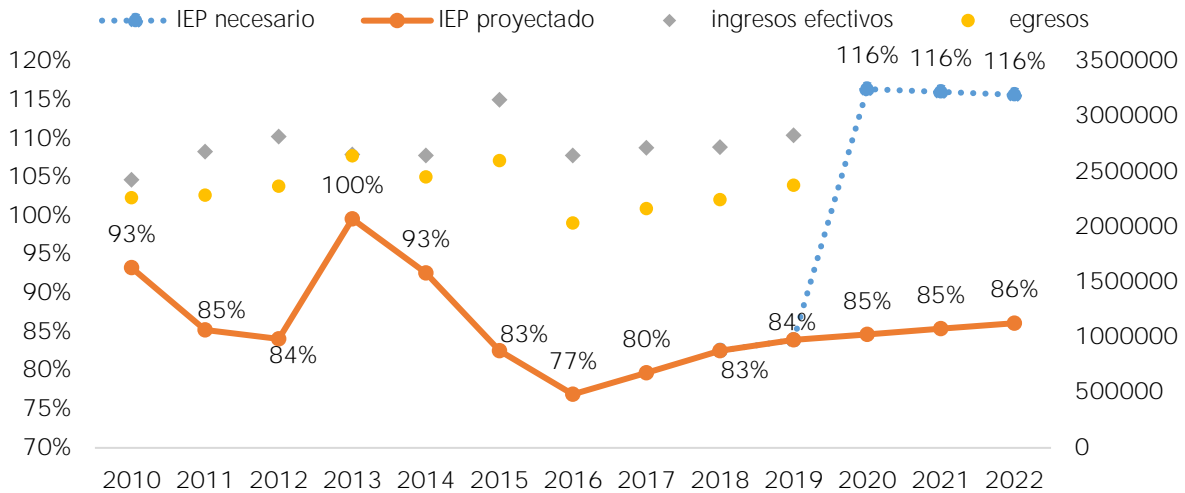
De acuerdo con el Consejo Privado de Competitividad, para 2019 el IEP de toda la Rama Judicial fue del 84 %, lo que quiere decir que de cada 100 casos que entraron se resolvieron 84 acumulando 16 para el próximo período (Consejo Privado de Competitividad, 2020). Sumando este excedente de procesos a los nuevos ingresos del 2020 y teniendo en consideración la tasa promedio de congestión del 50 % (Contraloría General de la República, 2020), se reflejan problemas estructurales en la gestión judicial en el país, al no resolver oportunamente las solicitudes de la ciudadanía que generan nuevos retrasos para el próximo período. Por su parte, el Consejo Privado de Competitividad resalta en su último informe que se debería contar con un IEP superior al 100 %, tal como se evidencia en el Gráfico 1, para suplir la demanda de justicia y lograr el equilibrio entre ingresos y egresos de los procesos judiciales para el final del actual periodo presidencial (Consejo Privado de Competitividad, 2020).

---

<sup>16</sup> El IEP es el porcentaje resultante de la división de egresos efectivos entre ingresos efectivos de un despacho. Un índice de Evacuación Parcial Efectivo, superior al 100 % indica la desacumulación de procesos del inventario final y un valor inferior al 100 %, representa la acumulación (ACUERDO PCSJA19-11207, Cartilla guía anexa, 2019).

<sup>17</sup> El IET es el porcentaje resultante de la división entre los egresos y la carga laboral. Su objetivo es identificar la proporción de procesos que tuvieron salida en un período determinado frente al número de asuntos que tuvo a su cargo el despacho (Rama Judicial del Poder Público, Consejo Superior de la Judicatura, 2019).

Gráfico 1 . Ingresos, egresos, IEP proyectado e IEP necesario, 2010-2022



Fuente: Consejo Privado de Competitividad (2020).

La situación anterior, entre otros elementos, posiblemente se presenta por un desequilibrio entre el total de procesos que ingresan a la rama judicial y el aumento de jueces necesarios para resolverlos. Para 1993, se tenían 10,8 jueces por cada 100.000 habitantes y 2.066 procesos para esa misma proporción de población. Para 2019, se identificó un aumento del 177 % en el ingreso de procesos lo que representa alrededor de 5.732 casos por cada 100.000 habitantes, mientras que la proporción de jueces se mantuvo prácticamente igual, siendo 11 jueces por cada 100.000 habitantes, por lo que no se evidencian grandes cambios en esos 26 años en el número de administradores de justicia. Sumado a eso, el bajo número de jueces en Colombia lo cual dista del estándar OCDE de 65 jueces para esa misma población de 100.000 habitantes (Rama Judicial del Poder Público, Consejo Superior de la Judicatura, 2019). Esto incrementa aún más los problemas de oportunidad en la administración de justicia, no solo desde un punto de vista de infraestructura sino operacional del sistema.

Por otro lado, la congestión judicial está relacionado con el modelo de operación de la justicia en el país que mayoritariamente opera de manera presencial, lo cual en ocasiones se convierte en una barrera de acceso para la población, al aumentar los tiempos y distancias para acceder a las instituciones. Este fenómeno se hizo aún más evidente con la coyuntura actual provocada por el Covid-19 ya que, al no contar con las herramientas digitales para continuar con la prestación normal de los servicios, fue necesaria la expedición de aproximadamente 26 acuerdos de suspensión de términos judiciales (Consejo Superior de la Judicatura, 2020), lo que implicó que no se computaran los términos al interior de los procesos judiciales, alargando sus tiempos. Esto evidenció la necesidad de contar con un

proceso de rediseño en la prestación de servicios del sector, que no solo respondan a una necesidad histórica como la actual, sino que contribuyan a la consolidación de esquemas post-pandemia.

Lo anterior evidencia la oportunidad y la necesidad de fortalecer la gestión de los procesos judiciales con el proceso de transformación digital que, de una parte, dé respuesta a los rezagos históricos y, de otra parte, mejore su eficiencia y oportunidad en los escenarios de pandemia y post-pandemia (Departamento Nacional de Planeación, 2021).

### **3.1.2. Oportunidades del Sistema de Justicia para resolver procesos**

Al igual que en la gestión de los procesos, es necesario contar con esquemas de resolución más rápidos que incorporen elementos digitales, que hagan más sencilla la labor judicial y contribuyan a la construcción de esquemas de información que permita a al Sistema de Justicia llegar a soluciones más rápidamente.

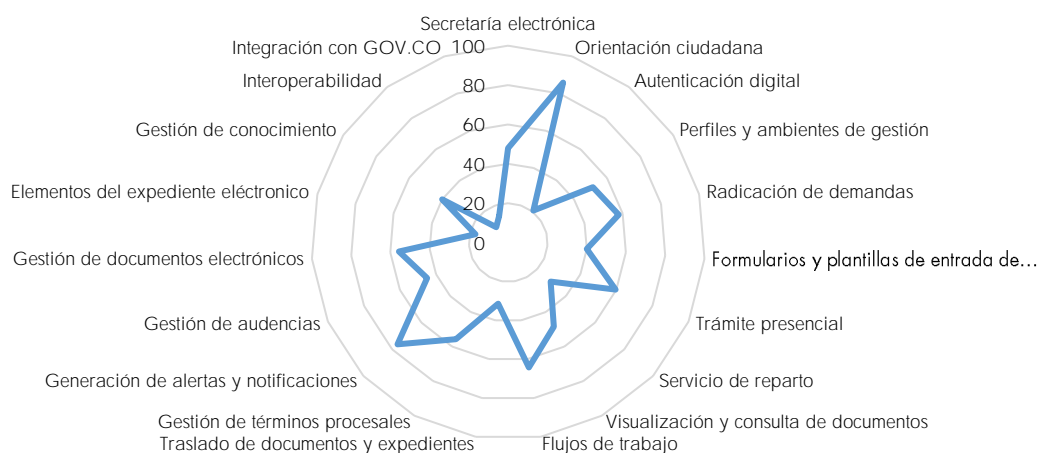
Si bien ya existen diferentes iniciativas de transformación digital de la justicia en curso, estas responden a necesidades particulares de las entidades responsables de los servicios de administración de justicia y no cuentan con alineación y unidad institucional basada en estándares y lineamientos comunes, lo que le resta efectividad, eficiencia y oportunidad al Sistema de Justicia, y a cualquier iniciativa transformacional que no esté alineada a estas. Por ejemplo Cepeda & Otalora (2020) identifican que en la actualidad existen por lo menos tres iniciativas de transformación digital en marcha para temas de administración de justicia: (i) Prisma, de la Fiscalía General de la Nación, es un modelo de aprendizaje supervisado por medio del cual se predice la probabilidad de reincidencia a través del análisis de patrones de criminalidad y otras variables de probabilidad (Fiscalía General de la Nación, 2019); (ii) Pretoria, de la Corte Constitucional, es un sistema que permite analizar y clasificar la información de sentencias diarias que recibe la corte con el fin de detectar casos prioritarios de tutela, y así fortalecer el precedente judicial, (Corte Constitucional, 2020) y (iii) el Proyecto de expediente digital (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

En el caso de la Rama Judicial, de acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura la multiplicidad de los distintos sistemas de información y herramientas informáticas que soportan los procesos misionales y administrativos, presentan altos niveles de obsolescencia y alta dispersión de información, lo cual ha dificultado la implementación, uso, disponibilidad y aprovechamiento de la gestión tecnológica (Consejo Superior de la Judicatura, 2020). Esto se refleja por ejemplo en que en la actualidad hay 5.446 despachos judiciales permanentes de los cuales, 2.620 usan el sistema Justicia XXI cliente servidor, 968 usan el sistema Justicia XXI web, y 55 despachos usan el Portal de restitución de tierras, lo cual demuestra que a pesar de existir un sistema común, no hay acuerdos ni protocolos armonizados para el uso

de la herramienta al interior de la Rama Judicial, perdiéndose así oportunidades de mejora y eficiencia en la implementación de este software.

En el caso de la Rama Ejecutiva, es el Ministerio de Justicia y el Derecho, como ente articulador, el encargado de promover la implementación del expediente electrónico de manera preferente en las entidades con funciones jurisdiccionales<sup>18</sup>, dando cumplimiento a lo establecido en el Documento CONPES 3975 aprobado en 2019, y en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, socializó la Guía de Tecnologías de la Información para la Gestión de Trámites Jurisdiccionales en el mes de diciembre de 2019 y realizó una autoevaluación durante el 2020 (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019b). Esto, permitió reconocer el nivel de madurez y adopción de la misma, identificando que la capacidad de interoperabilidad tenía un promedio del 10 % en las entidades evaluadas, siendo el resultado más bajo de la evaluación referente al marco de interoperabilidad (Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, 2019c), lo que se traduce en un retraso significativo en la implementación del expediente electrónico como se puede apreciar en el Gráfico 2. Lo anterior denota que en la actualidad no hay canales de comunicación que favorezcan el intercambio de información por plataformas digitales, imponiendo así una barrera adicional en la resolución de problemas de carácter justiciable, retrasando aún más los procesos en esa rama del poder.

**Gráfico 2. Promedio de cumplimiento implementación expediente electrónico - Rama Ejecutiva**



<sup>18</sup> Las entidades del orden nacional con funciones jurisdiccionales que hacen parte del proyecto expediente digital del Ejecutivo son: Superintendencia Financiera, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Salud, Dirección Nacional de Derecho de Autor, Instituto Colombiano Agropecuario, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, DIMAR (Ministerio de Defensa Nacional).

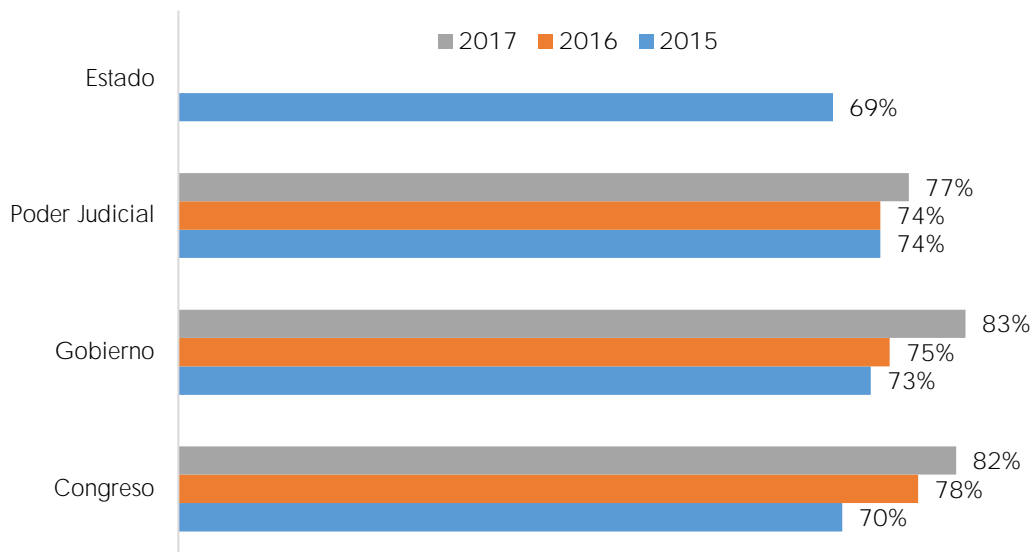
Fuente: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2019).

Lo anterior evidencia la oportunidad y la necesidad de consolidar la incorporación y apropiación de las nuevas tecnologías y los servicios digitales al conjunto del Sistema de Justicia.

### 3.1.3. Transparencia del Sistema de Justicia y acceso a la información

En Colombia se perciben altos niveles de desconfianza en el Sistema de Justicia que provoca que las personas no acudan a mecanismos formales para la resolución de sus problemas, generando vacíos legales y espacios para la resolución de conflictos por vías de hecho. Si bien durante los últimos 20 años se han implementado estrategias para atender el rezago y la congestión judicial, así como lograr mayor acceso a la justicia y fortalecer la capacidad de gestión y de los servicios de administración de esta, la persistencia de estas situaciones ha contribuido a un aumento en la desconfianza del Sistema de Justicia (PND 2018-2022). Mediciones internacionales muestran que, mientras la satisfacción y confianza en el sistema judicial para los países de la OCDE es del 56 %, en Colombia, es del 28 % (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2019), por lo que sumado a los desafíos en la gestión y efectividad de los procesos, se perciben dinámicas que van en contravía en el proceso de generación de relaciones sólidas entre el Estado y los ciudadanos, tal como se observa en el Gráfico 3.

Gráfico 1. Prevalencia de la desconfianza ciudadana en Colombia



Fuente: OCDE (2019).

La desconfianza e insatisfacción en el Sistema de Justicia implica que los mecanismos legales de resolución de conflictos (como los facultados por la ley, bien sea el Sistema de Justicia o los métodos de resolución de conflictos) no gozan del pleno reconocimiento y apropiación por los ciudadanos y a la postre estos no ven necesario acudir a canales formales para resolución de sus problemas, conflictos o disputas, con lo cual se ve menoscabado el Estado de derecho frente a la impunidad y la ilegalidad. De acuerdo con la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana de 2019, apenas el 29 % de los delitos son denunciados, mientras que en zonas rurales la cifra es de tan solo el 21 %. Para ese mismo período, alrededor del 45 % de las víctimas de hurto no denunciaron por razones de desconfianza en el Sistema de Justicia dado los altos niveles de impunidad, retraso y baja efectividad que percibe la población en este. Adicionalmente, alrededor del 50 % consideró que los jueces no contribuyen a la seguridad ciudadana, evidenciando un problema aún mayor de desconfianza en la administración de justicia, generando así un ciclo regresivo en el sistema que se va profundizando en el transcurso del tiempo, por lo que mayor ineficacia genera mayor desconfianza y viceversa.

En virtud de lo anterior, se debe propender por acercar la justicia a la ciudadanía. En el marco del Proyecto de asistencia técnica para el fortalecimiento de los procesos y sistemas de información de la Rama Judicial (Banco Mundial, 2020) se señala a la transparencia y al acceso a la información como uno de los elementos fundamentales en la gestión judicial en el país. De acuerdo con ellos, para garantizar una gestión judicial transparente y abierta al escrutinio ciudadano, la Rama Judicial necesita mejorar la calidad, la divulgación, acceso y comunicación oportuna de la información, así como la rendición de cuentas y el fortalecimiento de canales institucionales. De igual forma, es menester sensibilizar y propiciar la interiorización en los servidores judiciales de los valores y principios éticos que deben regir su actuar frente a la sociedad.

Actualmente, no se cuentan con esquemas de información que cumplan con estos principios en la administración de justicia, y permita hacer análisis de la información que allí se registre. Es importante señalar que la transparencia es una estrategia que va más allá de la divulgación de datos, es un proceso para incentivar su uso por parte de la población, la divulgación de la información allí contenida y la apropiación por parte de la ciudadanía del funcionamiento del Sistema de Justicia. Se espera que con la aprobación del crédito mencionado se contribuya en un primer momento al establecimiento de una justicia más moderna, y que de esta forma, y como consecuencia de este aumento en la productividad, se fortalezca la relación estado-ciudadano en el sector justicia.

### **3.2. Justificación económica y social**



El análisis presentado en esta sección usa la metodología de costo-beneficio con base en evidencia empírica y tomando en cuenta experiencias que enfrentaron problemas similares. Además, se llevan a cabo escenarios de sensibilidad para determinar la variación de resultados conforme a cambios en los supuestos. También se fundamenta en los beneficios totales para los ciudadanos de una mejora en el número de casos procesados por cada juez, que se traduzca en menores tiempos procesales, y, como consecuencia, disminuya los costos económicos y sociales para los ciudadanos. Toma como aproximación de los beneficios el costo promedio que un proceso representa para un ciudadano.

### 3.2.1. Identificación de beneficios

A través del crédito se espera fortalecer las capacidades del Sistema de Justicia para atender la demanda de justicia por parte de la ciudadanía mediante proceso de transformación digital. Como ya se mencionó, en la actualidad, el Sistema de Justicia no tiene la capacidad de atender la totalidad de los casos que ingresan al sistema, lo cual se ha traducido en rezagos y congestión judicial, deterioro de los tiempos y aumento de los costos procesales.

Para solucionar esta problemática principalmente se han hecho esfuerzos en dos sentidos. Por un lado, con medidas de descongestión enfocadas fundamentalmente la contratación de personal temporal, con posibles efectos no deseados para el sistema, y, por otro lado, con diferentes iniciativas de incorporación de la TIC en los servicios de justicia que han lo esencial han estado orientadas a requerimientos particulares de las entidades de justicia.

A pesar de los esfuerzos, la capacidad de atención de la demanda no ha mejorado sustancialmente. Sin embargo, siguiendo la metodología del BID para identificar beneficios, algunas experiencias internacionales muestran que a través de intervenciones estructuradas de transformación digital es posible aumentar la productividad e impactar positivamente la efectividad, eficiencia y oportunidad del Sistema de Justicia.

Por ejemplo, entre 2008 y 2013 se implementó en Eslovenia el Proyecto Lukenda<sup>19</sup>, cuyo principal objetivo era reducir los atrasos o inventarios procesales. El proyecto buscó mejorar la eficiencia del sistema, a través de, entre otros, producir información y automatización, y usar esta información para ser transformada en conocimiento. En este periodo la iniciativa logró reducir los inventarios en un 35 %, con un impacto en los tiempos

---

<sup>19</sup> *European Commission. Theme 6. Strengthening the quality of judicial systems. Quality of public administration – a toolbox for practitioners, 339 - 397.*

de egresos efectivos, los cuales pasaron de casi ocho meses (7,7) meses, en promedio, a cuatro (4) meses.

Con el mismo objetivo, entre el 2001 y el 2003, Pakistán implementó la reforma Programa de Acceso a la Justicia, la cual buscaba disminuir el nivel de atrasos o inventario. El programa, financiado por el Banco Asiático de Desarrollo, buscaba facilitar la descongestión, para lo cual se desarrolló e implementó un plan de gestión basado en el análisis de casos completados e inventario y se introdujeron mecanismos de manejo de casos, gestión de registros manuales y un sistema de gestión de flujo de procesos. Chemin (2009) encontró que la reforma logró un aumento en el número de casos o egresos por juez de 25 %.

Así mismo, Chemin calcula que el efecto no sólo se evidenció en el aumento de Egresos Efectivos por juez, sino que se pudo observar que, debido al descongestionamiento judicial, la economía tomó un impulso al incentivar la creación de empresa y empleo. Se calcula que dicho programa, que costó el 0,1% del producto interno bruto de Pakistán, incrementó el PIB en un 0,5 %.

Otras experiencias muestran que, para las víctimas, un proceso judicial tiene impactos importantes, como el tiempo gastado, la revictimización, las emociones, el estrés, los costos sociales y de relaciones interpersonales o el costo de oportunidad<sup>20</sup>. Si bien estos son difíciles de medir con precisión, pues dependen de cada persona y situación, en general tienen una característica común y es que el tiempo los magnifica. De esta manera, cualquier programa que busque eficiencia en la justicia tiene como grandes beneficiarios a los ciudadanos, que con una mayor eficiencia encuentran una reducción en los costos asociados a sus casos.

Este ejercicio busca tener una aproximación al beneficio que traerá este programa a los ciudadanos, al tener una mejora en los tiempos procesales, impactados por una mayor productividad. Para esto, se toma el costo procesal para el Estado, y aunque el estudio Resultados del Estudio de Costos Procesales<sup>21</sup> muestra que los costos totales monetarios de un proceso se dividen, en promedio, en 26,3 % para el Estado y en 73,7 % para el ciudadano, haciendo una aproximación conservadora, se usa como proxy para los beneficios de los ciudadanos el costo del Estado.

El resultado muestra los ahorros o beneficios para un ciudadano que se generan del aumento en la productividad y usa la lógica económica de que los costos del proceso no pueden ser superiores a las expectativas del demandante o de lo contrario este desistiría de

---

<sup>20</sup> Gramatikov, M. A. (2009). A Framework for measuring the costs of paths to justice. *The Journal Jurisprudence*, 2(1), 111-147.

<sup>21</sup> Corporación Excelencia en la Justicia (2016). Resultado del Estudio de Costos Procesales. Tomo II, p. 15.

sus pretensiones. Esta es una aproximación muy conservadora, pues los costos monetarios y, sobre todo, los no monetarios son mucho mayores a los que se calculan con esta metodología (Tabla 2).

El cálculo de los beneficios se efectúa utilizando los siguientes supuestos:

- La tasa de descuento utilizada es del 12 %.
- Se toma como base del cálculo de los costos judiciales el presupuesto de funcionamiento de la Rama Judicial del 2019.
- Se asume que el costo del Estado es igual al costo total del ciudadano. Como se dijo, esta es una aproximación conservadora, pues el costo monetario de un ciudadano (abogados, transporte, papelería, arancel judicial, etc.) es casi tres veces el del Estado (Corporación Excelencia en la Justicia, 2017) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020) y no incluye los costos no monetarios (tiempo gastado, revictimización, emociones, estrés, costos sociales y de relaciones interpersonales, costo de oportunidad, etc.), que usualmente son los costos más grandes y difíciles de medir.
- La mejora de los tiempos procesales se deriva de la evidencia empírica de Pakistán (Chemin, 2009), Malasia (Banco Mundial, 2011) y Eslovenia (Comisión Europea, 2013), que lograron productividades superiores al 25 %. Tomando una aproximación conservadora se calcula un escenario base con una mejora en productividad total del 8 % en diez años, con beneficios iguales acumulados desde el tercer año hasta el décimo año.

**Tabla 2. Mejora anual acumulada en productividad**

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mejora acumulada	0,0%	0,0%	1,0%	2,0%	3,0%	4,0%	5,0%	6,0%	7,0%	8,0%

Fuente: BID (2020).

- El tipo de cambio utilizado para la conversión de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público será de 3.960 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020) pesos colombianos por dólar de los Estados Unidos de América.
- El período sobre el cual se calculan los beneficios es de diez años.

Tomando el presupuesto de funcionamiento de 2019, y usándolo como proxy del costo de los ciudadanos para los diez años de la proyección, se le aplica la expectativa de mejora en productividad (Tabla 3).

Tabla 3. Cálculo de beneficios anuales por productividad para los ciudadanos

Año	Productividad	Beneficio USD
1	0,0 %	0
2	0,0 %	0
3	1,0 %	10.040.057
4	2,0 %	20.080.114
5	3,0 %	30.120.171
6	4,0 %	40.160.228
7	5,0 %	50.200.285
8	6,0 %	60.240.343
9	7,0 %	70.280.400
10	8,0 %	80.320.457

Fuente: BID (2020).

A efectos de obtener el valor presente (Tabla 4) se tiene en cuenta una tasa de descuento utilizada por el BID del 12 %. El cálculo de los beneficios totales se hace mediante la siguiente fórmula:

$$\beta_t = \sum_{t=1}^{10} \frac{\beta_t}{1,12^t}$$

Donde  $\beta$  denota los beneficios y  $t$  indica el año corriente.

Tabla 4. Valor presente de los beneficios anuales de los ciudadanos

Año	VPN USD
1	0
2	0
3	7.146.314
4	12.761.276
5	17.090.994
6	20.346.422
7	22.708.060
8	24.330.064
9	25.343.817
10	25.861.037

Fuente: BID (2020).

### 3.2.2. Identificación de costos

Debido a la magnitud de los distintos supuestos realizados, se presentan los resultados en paralelo al análisis de sensibilidad, en donde se incluyen dos escenarios alternativos al base (uno conservador, con un incremento en productividad del 5 % acumulada y otro optimista con un incremento en productividad del 12 %, con comportamientos anuales iguales al escenario base).

Los costos totales (3 fases) del programa ascienden a USD 500 millones y para la primera fase USD 100 millones los cuales, serán distribuidos así (Tabla 5):

**Tabla 5. Distribución anual de costos fase I**

<b>Año</b>	<b>Distribución</b>	<b>Monto USD</b>
1	7,0 %	7.000.000
2	30 %	30.000.000
3	36 %	36.000.000
4	27 %	27.000.000
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100.000.000</b>

Fuente: DNP (2020).

La segunda y tercera fases se orientarían a la escalabilidad territorial y funcional del Programa para la transformación digital de la justicia en Colombia, y a futuro cada una tendría su propia operación de crédito.

### 3.2.3. Análisis de sensibilidad

Se plantean los siguientes escenarios de aceleración (Tabla 6):

- En el escenario optimista, con una tasa de descuento del 12 % se evidencia una TIR del 50 %.
- Para el escenario base, se establece una tasa de descuento del 8 % se genera una tasa de retorno 34 %.
- En el caso menos conservador, la tasa de descuento es del 5 % la tasa de retorno es menor y es de 20 %.

Tabla 6. Análisis costo-beneficio, con escenarios

Productividad	Escenario optimista	Escenario base	Escenario conservador
Tasa de descuento	12 %	8 %	5 %
VP Beneficios totales USD	233.381.975	155.587.983	97.242.490
VP Costos USD	-73.076.311	-73.076.311	-73.076.311
VP Beneficios netos USD	160.305.664	82.511.672	24.166.178
Razón (Beneficio/Costo)	3,2	2,1	1,3
Beneficio Neto por proceso USD	71	37	11
TIR	50 %	34 %	20 %

Fuente: BID (2020).

En general, cuantificar los efectos de un sistema judicial más eficiente y efectivo depende de la calidad de la información disponible, situación que no es igual en países con varias jurisdicciones y condiciones geográficas que limitan no solo la conectividad sino infraestructura física y tecnológica que permita generar información actualizada en variables que se consideran básicas para adelantar un análisis y una evaluación de impacto de intervenciones en materia de tecnología.

Algunos países han avanzado en calcular beneficios de estas intervenciones teniendo como fundamento beneficios asociados a los daños ocasionados por la demora en la emisión de sentencias para reincidentes. Se asocia que existen costos económicos anuales asociados a la reincidencia basados en la estimación del número total de criminales sobre el número total de criminales que son reincidentes.

### 3.3. Espacio fiscal

Considerando que se trata de financiamiento del Presupuesto General de la Nación, el endeudamiento (USD 100 millones) se enmarca en el cupo aprobado por el Congreso de la República, atendiendo la capacidad de pago de la Nación en los términos y condiciones definidos por el artículo 364 de la Constitución Política y la normativa vigente.

La presente autorización afecta el espacio fiscal de la Rama Judicial y del Sector Justicia y del Derecho. En el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2021-2024, se incluyó la primera fase del Programa por un monto de USD 100 millones a ser ejecutados en 4 años.

Los sectores mencionados serán responsables de validar año a año durante la ejecución del crédito, el cumplimiento de los techos presupuestales definidos en los MGMP y Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Las entidades deberán priorizar dentro de su MGMP el espacio fiscal en el rubro de inversión para ejecutar el valor total del crédito. Lo anterior guardando consistencia con el MFMP y la cuota de inversión para la elaboración del POAI que se comuniquen en cada vigencia.

En la Tabla 7 se presenta el espacio fiscal de inversión de la Rama Judicial y el Ministerio de Justicia y del Derecho, y en la Tabla 8 se puede observar las necesidades programadas para adelantar la operación de crédito en un plazo de hasta cuatro años, comprendido en el período 2021-2024. Como se observa, la operación de crédito cuenta con el espacio fiscal y se ajusta a los techos presupuestales, en consistencia con el MGMP y se alinea con el MFMP.

**Tabla 7. Espacio Fiscal de inversión Marco de Gasto de Mediano Plazo**

Miles de millones de pesos

Sector	2021			2022			2023			2024		
	Nación	Propios	Total	Nación	Propios	Total	Nación	Propios	Total	Nación	Propios	Total
Sector												
Justicia y del Derecho	442	69	511	367	71	438	275	73	348	309	75	384
Rama Judicial	448	0	448	430	0	430	420	0	420	410	0	410

Fuente: DNP (2021), con información de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

**Tabla 8. Monto por financiar con recursos del crédito sometido a consideración**

Miles de millones de pesos

Monto	2021	2022	2023	2024	Total
Ministerio de Justicia y del Derecho	3	7	7	3	19
Rama Judicial	25	107	133	102	367
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>114</b>	<b>140</b>	<b>105</b>	<b>387</b>

Fuente: DNP (2021).

Nota: Tasa de cambio en pesos colombianos; 2021: 3,747; 2022: 3,811; 2023: 3,876; 2024: 3,950. Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica.

### 3.4 Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

Siguiendo la metodología del BID (2020), la experiencia de los organismos financieros multilaterales es estratégica en la Evaluación de las alternativas de financiación y justificación

de la fuente seleccionada, así como en la ejecución del programa de transformación digital de la justicia, principalmente por el valor agregado que genera durante la ejecución de las inversiones con la aplicación de estrictos estándares técnicos, de contratación y supervisión, entre otros. También, por las experiencias y lecciones aprendidas en diferentes lugares del mundo, en particular, en países de la región, las cuales se pueden poner al servicio del país.

En la Tabla 9 se presenta experiencia relevante de la banca multilateral en Colombia en la ejecución de programas y proyectos similares.

**Tabla 9. Experiencia relevante de la banca multilateral en Colombia**

Año	Nombre crédito	Objetivo	Monto	Fuente
2001	Mejoramiento de la Resolución de Conflictos Judiciales	Comprobar que un cambio en la organización integral de los juzgados conseguiría producir una transformación para asegurar mayor oportunidad, calidad y productividad en la resolución de conflictos judiciales.	USD 5.000.000	Banco Mundial
2002	Mejoramiento de la resolución de conflictos judiciales	Diseñar y poner a prueba una estrategia de cambio participativa e integral, con el propósito de mejorar la resolución de conflictos.	USD 3.900.000	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF - Banco Mundial
2003	Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación <sup>(a)</sup>	Contribuir a la modernización del Estado mediante el afianzamiento y consolidación de su sistema de control	USD 64.000.000	Banco Interamericano de Desarrollo
2005	Donación Japonesa para la preparación del proyecto de desarrollo del sector justicia	Evaluación de las necesidades del sector justicia	USD 75.000	Banco Mundial
2010	Fortalecimiento a los Servicios de Justicia	Fortalecimiento de los servicios de justicia para proporcionar soluciones oportunas, a las controversias con los ciudadanos	USD 20.000.000	Banco Mundial
2010	Fortalecimiento de los Servicios de Justicia	Fortalecimiento de la seguridad jurídica y el Estado de Derecho en Colombia	USD 20.136.682	Banco Interamericano de Desarrollo
2012	Programa de Fortalecimiento a la Defensa Jurídica del Estado <sup>(b)</sup>	Mejorar la efectividad de la gestión de la defensa jurídica del Estado para disminuir los pagos por fallos desfavorables	USD 25.000.000	Banco Interamericano de Desarrollo
2016	Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República	Fortalecer la efectividad del sistema de control fiscal	USD 30.000.000	Banco Interamericano de Desarrollo
2018	Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional	Mejorar la efectividad de la gestión institucional de la DPC	USD 18.000.000	Banco Interamericano de Desarrollo



Año	Nombre crédito	Objetivo	Monto	Fuente
	de la Defensoría del Pueblo			
2019	Contrato de Servicios de Asesoría Reembolsables	Mejorar la eficiencia y transparencia en la prestación de servicios de justicia en Colombia con la modernización de gestión judicial con apoyo de las tecnologías de información	COP 4.655.145.000	Banco Mundial
2019	Fortalecimiento institucional para la transparencia y la eficiencia de la Corte Constitucional	Incrementar la confianza y el acceso a la justicia, a través del fortalecimiento de la transparencia y eficiencia de la Corte Constitucional	EUR 3.000.000	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania

Fuente: DNP (2021).

Notas: <sup>(a)</sup> Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación: ha tenido tres fases por valor total de 64 millones de dólares. <sup>(b)</sup> Programa de Fortalecimiento a la Defensa Jurídica del Estado: ha tenido dos fases por valor total de 25 millones de dólares.

Con base en lo anterior, se puede concluir que la banca multilateral ha venido históricamente apoyando procesos similares en el país, lo que les ha permitido identificar y acompañar el fortalecimiento de diferentes entidades a través de procesos de modernización institucional, que en muchos casos han implicado desarrollos tecnológicos en cada una de las entidades, tales como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado.

Esta experiencia le ha permitido a la banca multilateral identificar buenas prácticas y cuellos de botella en la ejecución de los proyectos con las particularidades de la ejecución de recursos del Presupuesto General de la Nación en Colombia. Esto, aunado al acompañamiento y asesoría técnica permanente que ofrece la banca multilateral durante la ejecución de los créditos, así como el estricto seguimiento al cumplimiento de los objetivos trazados en los mismos, justifican el valor agregado que representa para el país el financiamiento de iniciativas con estos organismos.

Adicionalmente, es importante mencionar que las condiciones financieras ofrecidas por la banca multilateral son bastante favorables y competitivas en términos de plazo, período de gracia y tasas de interés, representando así una ventaja para la Nación en términos de costo.

Es por todo lo anterior que la banca multilateral se constituye no solamente en una alternativa financieramente atractiva y justificada, sino también en una fuente estratégica que incorpora sus mejores prácticas para beneficio del programa en los aspectos técnicos, desde su estructuración hasta su implementación y seguimiento puesto que, la banca multilateral

pone a disposición del prestatario plataformas para acceso permanente a información y expertos con altos estándares de calidad y eficacia.

#### **4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA A FINANCIAR**

La transformación del Sistema de Justicia requiere una visión de Estado y no debe limitarse a una perspectiva de gobernanza de la Rama Judicial, siendo necesario contar con instituciones en donde las capacidades organizacionales, tecnológicas y su cultura digital converjan en la generación de valor público mediante la prestación de servicios al ciudadano de una forma eficiente y gestionada, y que la información sea transformada en conocimiento para ser compartida de forma segura. Esta transformación debe darse en el mediano plazo, por lo que es estratégico prever recursos técnicos y financieros a lo largo del tiempo. En este sentido, el Programa para la transformación digital de la justicia en Colombia está previsto a ser ejecutado al menos en tres fases y por un período de 12 años, en donde la fase I, objeto de la operación de crédito público externo con la banca multilateral sería hasta por USD 100 millones para un período de ejecución de 4 años. Principalmente se orientará a la Rama Judicial y al Ministerio de Justicia y del Derecho como ente articulador encargado de promover la implementación del expediente electrónico de manera preferente en las entidades con funciones jurisdiccionales.

La primera fase comprende tres componentes fundamentales: (i) fortalecimiento institucional del Sistema de Justicia, cuyo propósito es generar capacidades organizacionales para la ejecución del mismo y garantizar su sostenibilidad; (ii) fortalecimiento de los servicios digitales y de tecnología para la justicia, que está orientado a la creación y evolución de las herramientas y sistemas que expondrán los servicios y trámites del programa desde su infraestructura hasta sus modelos de operación, y (iii) fortalecer el entorno y la cultura digital, que se encarga de facilitar el proceso de uso y apropiación basado en una gestión del cambio y en un proceso de transferencia de conocimiento a los diferentes actores del ecosistema judicial.

La articulación de estos componentes estructura el proceso de transformación digital de una forma gestionada, controlada y progresiva.

Las fases posteriores se orientarían a la escalabilidad territorial y funcional del Programa para la transformación digital de la justicia en Colombia, y a futuro cada una tendría su propia operación de crédito.

##### **4.1. Objetivo**

Incrementar la efectividad, la eficiencia y la transparencia del Sistema de Justicia para resolver los procesos judiciales y mejorar las necesidades jurídicas de los ciudadanos.

#### 4.2. Objetivos específicos

OE 1. Mejorar la efectividad de la gestión de los procesos judiciales para el fortalecimiento institucional del Sistema Justicia.

OE 2. Mejorar la eficiencia en la gestión de los procesos judiciales para el fortalecimiento de los servicios digitales y de tecnología para la justicia.

OE 3. Mejorar la transparencia en la gestión de los procesos judiciales para el fortalecimiento del entorno y la cultura digital.

#### 4.3. Componentes

Para lograr estos objetivos, la primera fase está estructurada en tres componentes, en armonía con el Plan Estratégico de transformación Digital de la Rama Judicial (PETD) y sus pilares estratégicos, los cuales, a su vez, corresponden a cada uno de los objetivos específicos: (i) fortalecimiento institucional del Sistema Judicial; (ii) fortalecimiento de los servicios digitales y de tecnología para la justicia; y (iii) fortalecimiento del entorno y la cultura digital. La descripción de cada uno de ellos se encuentra a continuación, como se aprecia en la Tabla 10.

**Tabla 10. Alineación del crédito con el PETD y el Programa de transformación digital de la Rama Judicial**

Componente crédito	Pilares – PETD	Objetivos – Programa de transformación digital de la Rama Judicial
Fortalecimiento institucional del Sistema Judicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Control y Transparencia. Optimización de elementos y mecanismos que promuevan e impulsen un enfoque de prevención de riesgos, de información abierta y de control</li> <li>Fortaleza y capacidades de la Rama Judicial. Compromiso, responsabilidad, participación y adecuada gobernanza del proceso. Formación digital y fortalecimiento de la capacidad institucional, como parte de la transformación de las personas y de la organización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Optimizar los mecanismos de control en la gestión judicial</li> <li>Mejorar la capacidad institucional en la gestión judicial</li> </ul>
Fortalecimiento de los servicios digitales para la justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión Judicial Eficiente. Incidencia en la transformación del modelo de servicios de operación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la eficiencia en la gestión judicial</li> </ul>

Componente crédito	Pilares – PETD	Objetivos – Programa de transformación digital de la Rama Judicial
Fortalecimiento del entorno y la cultura digital.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios de Justicia centrados en el ciudadano. Mejora continua en la interacción con los ciudadanos y en la experiencia en el uso de los servicios de justicia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilitar el acceso al ciudadano a los servicios judiciales</li> </ul>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2021).

#### 4.3.1. Componente 1. Fortalecimiento institucional del Sistema de Justicia

Con este componente se busca mejorar la fortaleza y las capacidades organizacionales, tecnológicas y de gestión del Sistema de Justicia en dos aspectos fundamentales del control de la gestión judicial y la mejora de la capacidad institucional los cuales están establecidos como pilares del PETD: (i) control y transparencia, y (ii) fortaleza y capacidades de la Rama Judicial. El primero de ellos se centra en la optimización de elementos y mecanismos que promuevan e impulsen un enfoque de prevención de riesgos, de información abierta y de control. En segunda instancia, la fortaleza y capacidades de la Rama Judicial se traducen en el compromiso, responsabilidad, participación y adecuada gobernanza del proceso; formación digital y fortalecimiento de la capacidad institucional, como parte de la transformación de las personas y de la organización.

Para el efecto es necesario llevar a cabo el diseño e implementación del modelo del aseguramiento de la calidad de los sistemas de información, así como el desarrollo del modelo de capacidades del Sistema de Justicia y el desarrollo e implementación del modelo de la arquitectura institucional para la gestión de datos incluyendo su diseño e implementación, esto incluye entre otros, capacidades organizacionales, tecnológicas, de ejecución de proyectos. De igual forma se prevé el diseño e implementación de la estrategia para el dimensionamiento y planeación de las capacidades (*capacity planning*) informáticas necesarias para apoyar la operación del Sistema de Justicia, el desarrollo y puesta en marcha de la estrategia y de herramientas para el fortalecimiento de los procesos de gestión asociados con el monitoreo, seguimiento y control del Sistema de Justicia y el acompañamiento en la implementación de los proyectos priorizados por la Rama Judicial. Además, y para lograr este objetivo, se debe llevar a cabo el diseño e implementación de la estrategia de ciberseguridad y protección de la información, entre otras.

#### 4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento de los servicios digitales y de tecnología para la justicia

El pilar del PETD que le corresponde a este componente es contar con una gestión judicial eficiente: incidencia en la transformación del modelo de servicios de operación. A su

vez, el objetivo del Programa de transformación digital de la Rama Judicial, dentro del cual se encuentra este componente es el de incrementar la eficiencia en la gestión judicial. Este componente está orientado a la creación y evolución de las herramientas y sistemas que expondrán los servicios y trámites del programa desde su diseño hasta sus modelos de operación. Contiene dos subcomponentes: (i) fortalecimiento para la transformación digital de la justicia, y (ii) fortalecimiento de los servicios de justicia ofrecidos por la Rama Ejecutiva.

### **Subcomponente 2.1. Fortalecimiento para la transformación digital de la justicia**

Este subcomponente busca apoyar la construcción de servicios digitales para la creación de un ecosistema digital<sup>22</sup> y mejorar así la prestación de los servicios y la integración del Sistema de Justicia.

Para el efecto, se desarrollarán actividades como el diseño, desarrollo e implementación de módulos y funcionalidades del expediente digital, de infraestructura y servicios TIC, así como el diseño e implementación del modelo de arquitectura empresarial con miras a la alineación de las TIC a la misionalidad del Sistema de Justicia. También se debe llevar a cabo el diseño, desarrollo e implementación de interoperabilidad e integración en el Sistema de Justicia, el diseño, desarrollo e implementación de servicios para el sistema de justicia oral, y el diseño y ejecución de estrategias de despliegue de soluciones como apoyo a la transformación digital del Sistema de Justicia, entre otras.

### **Subcomponente 2.2. Fortalecimiento de los servicios de justicia ofrecidos por la Rama Ejecutiva**

En la Rama Ejecutiva se busca apoyar el diseño, desarrollo e implementación de los servicios de justicia ofrecidos por el ejecutivo<sup>23</sup>, entre los cuáles se destacan las actividades de las entidades del orden nacional con funciones jurisdiccionales tales como la Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Financiera, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Unidad Administrativa de Derechos de Autor y el Instituto Colombiano Agropecuario. El

---

<sup>22</sup> Conjunto de herramientas, sistemas que son adaptativos con capacidad de evolucionar en el tiempo e interactúan de acuerdo con unas definiciones acordadas que permiten la comunicación, interoperabilidad e intercambio de información de manera armónica y permanente.

<sup>23</sup> Se refiere a la coordinación a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho de actividades de entidades del orden nacional con funciones jurisdiccionales. Este trabajo se alinea con el Documento CONPES 3975 *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*, en el que se establece que en relación al expediente digital el Ministerio de Justicia y del Derecho coordinará las actividades para que las entidades del orden nacional con funciones jurisdiccionales de la Rama Ejecutiva implementen el expediente digital, las cuales serán responsables de su infraestructura tecnológica y del cumplimiento de las políticas del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

trabajo se encaminará a la consolidación del expediente digital, incluyendo lineamientos de interoperabilidad, firma digital, entre los principales temas.

#### **4.3.3. Componente 3. Fortalecimiento del entorno y la cultura digital**

Este componente está asociado al pilar del PETD de *Servicios de Justicia centrados en el ciudadano: mejora continua en la interacción con los ciudadanos y en la experiencia en el uso de los servicios de justicia.*

El objetivo del Programa de transformación digital de la Rama Judicial, dentro del cual se encuentra este componente es el de fortalecer los servicios para el acceso al ciudadano, incorporando la gestión del cambio del Sistema de Justicia con el fin de generar una cultura que fomente la transformación digital. En la Rama Judicial se busca mejorar de manera continua la interacción con los ciudadanos y la experiencia en el uso de los servicios de justicia. Los esfuerzos de la transformación digital potencian las acciones de acceso rápido a los canales de la justicia, la información, y el servicio dentro con más altos parámetros de calidad y transparencia.

Esto se logrará a través del diseño, desarrollo e implementación de la estrategia de gestión del cambio y las comunicaciones, así como de los servicios de apoyo a la transformación digital del Sistema de Justicia. De igual forma, se llevará a cabo el diseño, desarrollo e implementación del modelo de servicio al ciudadano, el desarrollo e implementación de estrategias y herramientas de soporte para la implantación de las herramientas digitales, entre otras.

#### **4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución**

El Plan Estratégico de Transformación Digital 2021-2025 constituye el marco de referencia de la ejecución de actividades del programa.

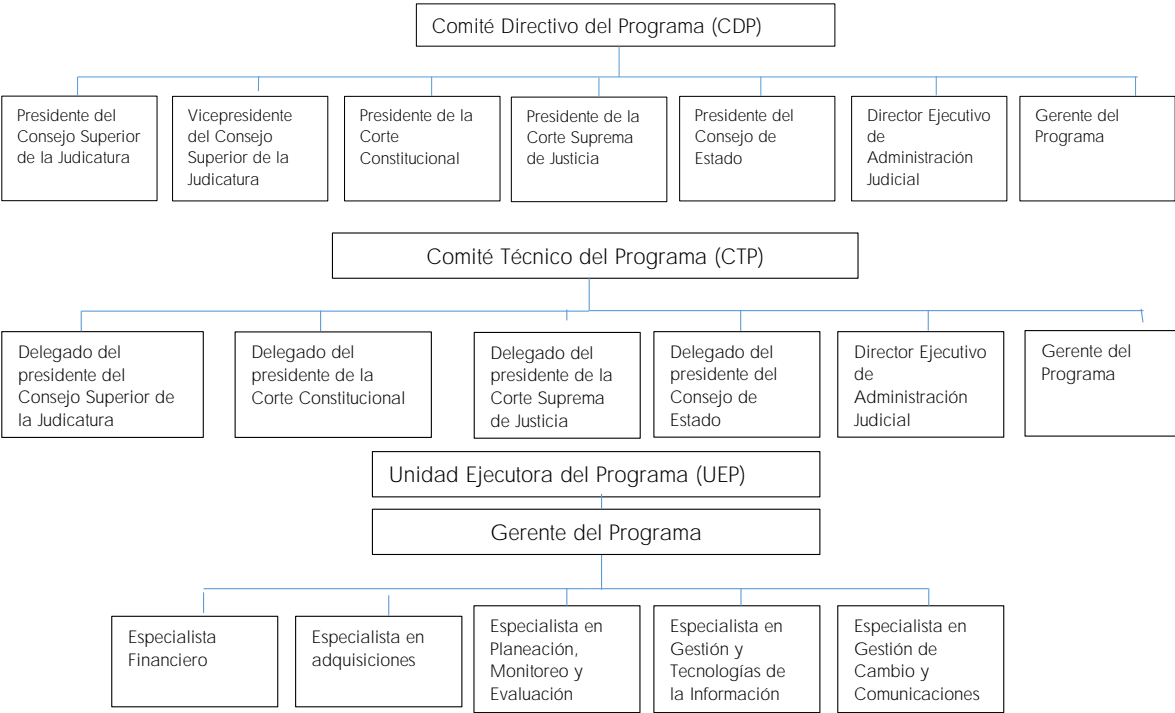
Así, teniendo en cuenta la articulación y convergencia estratégica del la Propuesta de Desarrollo de Operaciones de la Banca Multilateral con los instrumentos del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico Sectorial, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Plan Estratégico de Transformación Digital, la ejecución del programa deberá estar soportada en una estrategia periódica de definición y priorización de las actividades y alcance de los componentes, en el marco de la ejecución del programa, en alineación con los fines de la transformación digital de la justicia, y la materialización de los principios de la misma

Teniendo en cuenta las iniciativas en materia de transformación digital de la justicia y la necesidad de continuar profundizando en ellas para la consolidación de un sistema mucho más moderno, habrá dos responsables de la ejecución del Programa para la transformación

digital de la justicia en Colombia - Fase I: por parte de la Rama Judicial el ejecutor será el Consejo Superior de la Judicatura y por parte de la Rama Ejecutiva el ejecutor será el Ministerio de Justicia y del Derecho. Cada una de estas entidades se encargará de la ejecución de los proyectos que le corresponden respectivamente. Estas entidades cuentan con la capacidad e idoneidad necesaria para la ejecución del programa y aportarán la estructura institucional, legal y técnica necesarias para la ejecución del crédito, dentro del marco de los sistemas de gestión de calidad de las entidades.

El Consejo Superior de la Judicatura, por mandato constitucional y legal es el órgano competente y responsable del Gobierno y administración de la Rama Judicial y, por tanto, es el director y articulador natural del programa de crédito. Para facilitar los procesos de aprobación y ejecución de la operación en los tiempos requeridos, la operación de crédito contará con dos comités directivos.

**Figura 2. Organigrama de los arreglos institucionales del programa para la Rama Judicial**



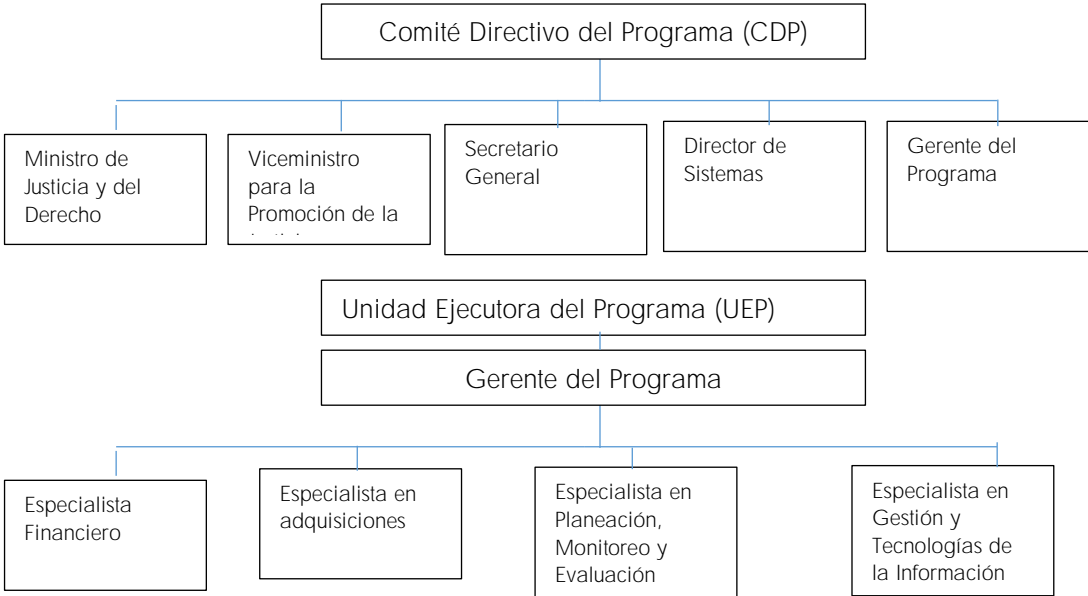
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2021).

El comité directivo de los componentes a ser ejecutados por la Rama Judicial estará conformado por: Presidente y Vicepresidente del Consejo Superior de la Judicatura Consejo Superior de la Judicatura, Director ejecutivo de administración judicial, Presidente de la Corte

Suprema de Justicia, Presidente del Consejo de Estado, Presidente de la Corte Constitucional y el Gerente del programa. Los tres primeros tendrán voz y voto, los cuatro últimos tendrán voz, pero no voto. Este comité tendrá a su cargo una mesa técnica, de la operación para la Rama Judicial, que estará conformado por un delegado de cada uno de los miembros del comité directivo. La mesa técnica tendrá como propósitos el seguimiento de los proyectos de inversión y el reporte periódico de inversión al comité directivo.

El Consejo Superior de la Judicatura contará con una Unidad de Ejecución (UE), la cual estará conformada como mínimo por un gerente del proyecto, un especialista en adquisiciones, un especialista financiero, un especialista en planeación, monitoreo y evaluación (PME), y un especialista en gestión de la información y tecnologías (IT).

**Figura 3. Organigrama de los arreglos institucionales del programa para la Rama Ejecutiva**



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (2021).

El segundo comité directivo los componentes a ser ejecutados por el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, estará conformado por los miembros de la Comisión Intersectorial de Justicia del Ejecutivo y como invitado permanente el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y podrán ser invitados el Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. En este caso es el Ministerio de Justicia y del Derecho quien tendrá a su cargo la dirección del crédito y fungirá como su representante. Este comité tendrá a su cargo un grupo técnico de la operación para la Rama Ejecutiva, el cual estará conformado por un delegado de cada uno



de los miembros del comité directivo y un delegado del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y como invitados estarán el Consejo Superior de la Judicatura, y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Por parte de la Rama Ejecutiva, el Ministerio de Justicia y del Derecho contará con el mismo equipo base para la ejecución del proyecto y además con un grupo especializado de alto nivel que estará encargado de proveer una serie de servicios<sup>24</sup> centralizados basados en estándares que puedan consumir las entidades con funciones jurisdiccionales de la Rama Ejecutiva. Este grupo especializado del Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá un rol técnico bajo el esquema de transferencia de capacidades y conocimiento en tres temas: procedimientos, desarrollo tecnológico y gestión del cambio. Para la recepción de los servicios que se entreguen mediante este mecanismo de trabajo se trabajará bajo una modalidad SAAS<sup>25</sup> o bajo un esquema de software público, en el que el Ministerio de Justicia y del Derecho libera el software y las entidades lo reutilizan dependiendo de su nivel de madurez y capacidad. Los detalles de cómo se realizará este trabajo entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y las entidades con funciones jurisdiccionales de la Rama Ejecutiva se detallará en un acuerdo interinstitucional vinculante entre las partes.

En el caso de la Rama Ejecutiva el comité directivo deberá sesionar por lo menos una vez al año para hacer seguimiento a la ejecución de la operación del crédito e impartir los lineamientos a que haya lugar. Por su parte, la mesa técnica sesionará por lo menos una vez al mes para realizar el seguimiento técnico y operativo a la ejecución de los créditos y aprobar los instrumentos de planificación del programa que se acuerden con la banca multilateral. En el caso de la Rama Judicial la frecuencia de las reuniones será la misma.

Para garantizar que los recursos de crédito externo sean utilizados atendiendo los principios de independencia legal, coordinación interinstitucional, transparencia, eficacia y eficiencia, y para los propósitos para los cuales fueron proporcionados, la ejecución del programa contará con mecanismos de seguimiento, monitoreo, auditoría y evaluación.

#### **4.5. Financiamiento**

Como se mencionó anteriormente, el Programa para la transformación digital de la justicia en Colombia está previsto para ejecutarse en al menos tres fases, las cuales se estiman en un monto aproximado de USD 500 millones. El monto de cada fase se definirá en el

---

<sup>24</sup> Estos servicios serán, entre otros, los siguientes: Radicación, Reparto, Flujos de trabajo, Tiempos procesales, Notificaciones, Gestión de audiencias, Audiencias virtuales, Relatoría, Gestión del conocimiento, Otras que surjan en el desarrollo de la operación.

<sup>25</sup> Software como servicio, por su sigla en inglés: Software As A Service.

momento en que se estructuren, previo cumplimiento de hitos a ser acordados con la banca multilateral.

La primera fase, sujeta al presente concepto favorable, se estima en USD 100 millones. A continuación (Tabla 11) se presenta sus costos por componente.

**Tabla 11. Costos por componente del programa**  
USD constantes 2019

Componentes del programa	USD	Participación (%)
Componente 1. Fortalecimiento Institucional	37.561.000	37,6
Componente 2. Fortalecimiento tecnológico	43.300.000	43,3
Subcomponente 2.1. Fortalecimiento para la transformación digital de la justicia	38.300.000	38,3
Subcomponente 2.2. Fortalecimiento de los servicios de justicia ofrecidos por el ejecutivo	5.000.000	5
Componente 3. Cultura digital	14.139.000	14,1
Componente 4. Gestión de las operaciones de crédito	5.000.000	5,0
<b>Total</b>	<b>100.000.000</b>	<b>100,0</b>

#### 4.6. Programación de desembolsos

En la Tabla 12 se presentan los recursos proyectados a ser desembolsados en cada uno de los años de gasto y ejecución de los recursos de financiamiento externo, desagregado por año y por componente.

**Tabla 12. Programación de desembolsos por entidad, 2021-2024**  
USD constantes 2019)

Desembolsos	2021	2022	2023	2024	Total
Rama Judicial	6.739.326	28.195.826	34.285.207	25.779.639	95.000.000
Rama Ejecutiva	750.000	1.750.000	1.750.000	750.000	5.000.000
<b>Total</b>	<b>7.489.326</b>	<b>29.945.826</b>	<b>36.035.207</b>	<b>26.529.639</b>	<b>100.000.000</b>

Fuente: DNP (2020).

#### 4.7. Seguimiento y evaluación

##### 4.7.1. Indicadores del programa

Los indicadores de resultado se definieron de manera indicativa en los siguientes términos: (i) necesidades jurídicas satisfechas por el Sistema de Justicia, y (ii) reducción de costos para los ciudadanos en el acceso a la justicia. Para la fase I los indicadores de resultado se presentan en la Tabla 13.

**Tabla 13. Indicadores del programa**

Indicador	Línea base (2020)	Meta final (2024)
Necesidades jurídicas satisfechas por el Sistema de Justicia	40 %	42 %
Reducciones de los costos para los ciudadanos en el acceso a la justicia	USD 3.733	USD 3.700

Fuente: BID (2020).

Las fases subsiguientes tendrán indicadores específicos que se definirán oportunamente al momento de su estructuración y antes de iniciar la ejecución de cada una.

#### 4.7.2. Estrategia de seguimiento

Los recursos al ejecutarse en operaciones individuales de crédito público tendrán indicadores específicos asociados a los objetivos del presente documento CONPES y los componentes desarrollados y agrupados en tableros de control, los cuales se definirán oportunamente al momento de su estructuración y antes de la ejecución de cada operación. Durante el primer año se hará el levantamiento de la línea base de estos indicadores.

El DNP, a través de la Subdirección de Crédito, realizará el seguimiento a las operaciones de crédito público externo con base en los informes trimestrales enviados por las entidades ejecutoras de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 781 de 2002<sup>26</sup>, el artículo 20 del Decreto 2189 de 2017<sup>27</sup>, y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establece el Documento CONPES 3119 *Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral*, aprobado en 2001<sup>28</sup>.

El seguimiento se hará a partir del primer trimestre posterior a la firma del crédito y hasta su ejecución total. El reporte será realizado por cada una de las unidades de gestión de acuerdo con las actividades que tienen a cargo.

<sup>26</sup> Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.

<sup>27</sup> Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

<sup>28</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>

Adicional a los informes trimestrales, se adelantarán (i) reuniones periódicas con las unidades de gestión, y (ii) reuniones anuales con presencia de la banca multilateral, unidades de gestión y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a fin de realizar seguimiento al crédito.

En cuanto a las evaluaciones a realizar, el diseño, ejecución y presentación de resultados de estas será coordinado por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP, según los lineamientos metodológicos que para tal fin establezcan.

## 5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Emitir concepto favorable a la Nación para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por USD 100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinada a financiar el *Programa para la Transformación Digital de la Justicia en Colombia* - Fase I, de acuerdo con las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Autorizar a la Nación para celebrar con la banca multilateral las operaciones conexas o asimiladas a operaciones de crédito público que se requieran para el desarrollo de las fases posteriores del *Programa para la Transformación Digital de la Justicia en Colombia*.
3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Consejo Superior de la Judicatura, adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de las operaciones de crédito público externo de acuerdo con la normativa vigente.
4. Solicitar al Ministerio de Justicia y del derecho y al Consejo Superior de la Judicatura, en el marco de su autonomía:
  - a. Priorizar en cada vigencia los recursos requeridos para la ejecución de *la primera fase del Programa para la Transformación Digital de la Justicia en Colombia* en el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada entidad, los cuales deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
  - b. Realizar la ejecución, seguimiento y evaluación del programa, de acuerdo con los indicadores establecidos para tal fin y elaborar oportunamente los reportes de seguimiento necesarios.
  - c. Informar y articular con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el Departamento Nacional de Planeación, la estructuración de las fases subsiguientes.
  - d. Definir oportunamente los indicadores para cada una de las fases, antes de su ejecución.

5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación realizar el seguimiento a la operación de crédito público externo, según lo estipulado en la subsección de seguimiento del presente documento.

ANEXOS

Anexo A. Matriz de resultados

Tabla 14. Matriz de resultados: impacto esperado

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
<b>Impacto #1. Incrementar la efectividad y eficiencia del Sistema de Justicia de cara a los ciudadanos</b>										
<b>Indicador #1 Necesidades Jurídicas Satisfechas</b>	Porcentaje	40 %	2016 <sup>29</sup>	41 %	41 %	42 %	42 %	42 %	Necesidades jurídicas satisfechas /Total de necesidades jurídicas. Fuente: Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas DNP-DANE	En el marco del programa y como está contemplado en el PME se espera poder financiar la realización de una nueva encuesta para hacer seguimiento a este indicador
<b>Indicador #2 Reducciones de los costos para los ciudadanos</b>	Valor en dólares	US\$3.733	2019	US\$3.733	US\$3.723	US\$3.713	US\$3.700	US\$3.700	Ahorro costos por proceso por ciudadano por	Cálculos realizados en la Evaluación Económica Ex Ante (Incluye

29 Toma como referencia el último estudio disponible de Necesidades Jurídicas en Colombia, desarrollado por el DANE mediante la Encuesta de Calidad de Vida 2016.

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
en el acceso a la justicia									año <sup>30</sup> . Fuentes: Estudios tiempos procesales, informe anual de la Rama Judicial al Congreso de la República	fuentes oficiales de la Rama Judicial y datos de estudios realizados por centros de investigación en Colombia)

Fuente: BID (2020).

Tabla 15. Matriz de resultados: resultados esperados

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta final	Medios de verificación	Comentarios?
<b>Resultado #1: Mejora de la efectividad de la gestión de los procesos judiciales</b>										

30 Se toman como referencia los costos del Estado, tomando en cuenta que estos son menores a los costos monetarios de los ciudadanos, los cuales a su vez son menores a los costos no monetarios (tiempo gastado, revictimización, emociones, estrés, costos sociales y de relaciones interpersonales, costo de oportunidad, etc.). El ahorro calculado a 10 años es de US\$63,00 por proceso judicial.



Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta final	Medios de verificación	Comentarios <sup>2</sup>
<b>Indicador #1.1. Egresos promedio efectivos (mensual)<sup>31</sup></b>	Porcentaje	66 %	2019 <sup>32</sup>	66 %	68 %	70 %	72 %	72 <sup>33</sup> %	Promedio mensual de egresos efectivos 2019 / Egresos promedio efectivos (mensual). Fuente: Estadísticas UDAE relacionadas con tiempos y número de procesos por juzgado por año	Estadísticas de la gestión de los despachos en la Rama Judicial - Años 2015 al 2019 (septiembre) Coviello, D., Ichino, A., and Persico, N. (2015). <i>The Inefficiency of Worker Time Use. Journal of the European Economic Association</i> , 13(5), 906-994.
<b>Indicador #1.2. Mejora (reducción) de inventarios de procesos</b>	Porcentaje	70 %	2018	71 %	72 %	73 %	74 %	74 %	Inventario final / Ingresos Efectivos <sup>34</sup> . Fuente:	Sadka J, Seira E & Woodruff C (2018). <i>"Information and Bargaining</i>

31 Se toma como base el promedio mensual 2015-2019.

32 Se toma como Línea Base datos a septiembre 2019.

33 Cada punto porcentual equivale a 2.385 procesos más por mes.

34 El número de Ingresos Efectivos pueden aumentar por el éxito del programa, pero la mejora en productividad debe mejorar la relación con respecto al Inventario Total de procesos.

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta final	Medios de verificación	Comentarios <sup>2</sup>
									Estadísticas UDAE con tiempos y número de procesos por juzgado por año.	<i>Through Agents: Experimental Evidence from México's Labor Courts</i> ". National Bureau of Economic Research. Working Paper 25137.
<b>Resultado #2: Mejora de la eficiencia en la gestión de los procesos judiciales</b>										
Indicador #2.1. Eficiencias en notificaciones	Porcentaje	5 %	2019	10 %	20 %	30 %	40 %	40 %	Notificaciones Electrónicas / Notificaciones Totales Fuente: Estadísticas UDAE con número y tipo de notificaciones	Coviello, D., Ichino, A., and Persico, N. (2014). <i>Time Allocation and Task Juggling</i> . <i>American Economic Review</i> , 104(2), 609-623. Chemin M. (2008). "The Impact of the Judiciary on Entrepreneurship : Evaluation of Pakistan's "Access to Justice
Indicador #2.2. Alineación de procesos a tiempos procesales	Puntos porcentuales	1,88	2015	1,80	1,67	1,54	1,41	1,41	Tiempos reales/ Tiempos	

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta final <sup>1</sup>	Medios de verificación	Comentarios <sup>2</sup>
									procesales (veces) <sup>35</sup> Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Estudio Tiempos Procesales	<i>Program". Journal of Public Economics</i> , 2009, vol. 93, 114-125. Chemin, M. (2009b). <i>Do Judiciaries Matter for Development? Evidence from India</i> , <i>Journal of Comparative Economics</i> , 37(2), 230-250.
<b>Resultado #3: Mejora de la transparencia en la gestión de los procesos judiciales</b>										
<b>Indicador #3.1. Procesos digitales</b>	Porcentaje	1 %	2019	10 %	20 %	40 %	60 %	60 %	Número de visitas procesos pestaña procesos / número de visitas totales Fuente: Rama Judicial. Número de	Bhatnagar S & Singh N (2010). <i>"Assessing the Impact of E-Government: A Study of Projects in India"</i> . USC Annenberg School for Communication & Journalism,

<sup>35</sup> Se toma como referencia un Proceso Verbal Sumario analizado por el estudio de Corporación Excelencia en la Justicia (2016), Resultado del Estudio de Tiempos Procesales, Tomo I.

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta final	Medios de verificación	Comentarios <sup>2</sup>
Indicador #3.2. Apropiación Digitalización	Porcentaje	5 % <sup>36</sup>	2019	5 %	10 %	15 %	20 %	20 %	visitas totales a la página www.ramajudicial.gov.co Google Analytics  # expedientes que usan procesos de digitalización lanzados / total Ingresos de Procesos <sup>37</sup>  Fuente: Estadísticas UDAE sobre número y tipo de procesos digitalizados por juzgado	2010, vol. 6, 109-127.  De Michele, R. & Pierri, G. <i>Transparency and e-Government. The impact of Compr.ar in Argentina. (2020) IDB Working Paper</i>  Estadísticas de la gestión de los despachos en la Rama Judicial - Años 2015 al 2019 (septiembre).

36 Sujeto a validación con el CSJ - información tomada con base en referente de los juzgados de restitución de tierras a nivel nacional.

37 Este indicador mide la apropiación de las herramientas digitalizadas lanzadas por los nuevos procesos (Ingresos Efectivos) que entran al sistema.

Fuente: BID (2020).

Tabla 16. Matriz de resultados: productos

Productos	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
<b>Componente #1 Fortalecimiento Institucional del Sistema de Justicia (Capital Institucional/ Modelo de gobernanza)</b>										
1.1 Modelo de aseguramiento de la calidad de los sistemas de información diseñado, desarrollado e implementado	Modelo	0	2021	0	0	1	0	1	Sistema de Planeación de la Rama Judicial ( <i>Software</i> )	
1.2 Modelo de capacidades del Sistema de Justicia desarrollado	Modelo	0	2021	0	0	1	0	1	Documento	
1.3 Modelo de arquitectura institucional para la gestión de datos (Incluyendo analítica) desarrollado e implementado	Modelo	0	2021	0	0	1	0	1	Documento	
1.4 Estrategia para el dimensionamiento y <i>capacity planning</i> de la operación judicial desarrollado e implementado	Estrategia	0	2021	0	1	0	0	1	Estrategia (Documento)	
1.5 Estrategia y herramientas de fortalecimiento de procesos de gestión asociados con el monitoreo, seguimiento y control del Sistema de Justicia.	Estrategia	0	2021	0	0	0	1	1	Estrategia y herramientas (Documento y <i>Software</i> )	
1.6 Planes de acompañamiento de los proyectos priorizados implementados	Planes	0	2021	0	1	0	0	1	Planes (documentos)	
1.7 Estrategia de ciberseguridad y protección de la información diseñada e implementada	Estrategia	0	2021	0	1	0	0	1	Estrategia (Documento y <i>software</i> )	
<b>Componente #2. Fortalecimiento de los servicios digitales y tecnología para la justicia (capital físico)</b>										

Productos	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
<b>Subcomponente 2.1. Fortalecimiento para la transformación digital de la justicia</b>										
2.1. Expediente digital a través de módulos y funcionalidades diseñado e implementado	Estrategia	0	2021	0	0	1	0	1	Estrategia (Documento y <i>software</i> )	
2.2. Infraestructura y Servicios TIC adquiridos	Infraestructura y Servicios TIC	0	2021	0	0	1	0	1	Plan de infraestructura y servicios (Documento y <i>software</i> )	
2.3. Modelo de arquitectura empresarial diseñada e implementado	Modelo	0	2021	0	1	0	0	1	Documento	
2.4. Modelo de interoperabilidad e integración diseñado e implementado	Modelo	0	2021	0	1	0	0	1	Documento	
2.5. Servicios para el sistema de justicia oral diseñados e implementados	Servicios	0	2021	0	0	1	0	1	Documento y <i>Software</i>	
2.6. Estrategia de despliegue de soluciones diseñadas y ejecutadas	Estrategias	0	2021	0	0	0	1	1	<i>Estrategia (Documento)</i>	
<b>Subcomponente 2.2. Fortalecimiento de los servicios de justicia ofrecidos por el ejecutivo</b>										
2.7. Portafolio de servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo diseñado, desarrollado e implementado	Portafolio de servicios	0	2021	0	0	0	1	1	Sistema de Planeación del Ministerio de Justicia (Documento y <i>software</i> )	
<b>Componente #3. Fortalecimiento del entorno y la cultura digital (Capital humano)</b>										
3.1. Estrategia de gestión del cambio y las comunicaciones diseñada, desarrollada e implementada	Estrategia	0	2021	0	1	0	0	1	Sistema de Planeación de la Rama Judicial (documento)	A la fecha no se cuenta con información suficiente para incorporar indicadores

Productos	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
										del CRF. Sin embargo, se propone la incorporación de seguimiento de género que incluye capacitaciones para que los funcionarios judiciales y administrativos del SJ incorporen enfoque de género en atención a víctimas de delitos.
3.2. Servicios de apoyo a la transformación digital del Sistema de Justicia diseñados e implementados	Planes	0	2021	0	0	1	0	1	Documento	
3.3. Modelo de servicio al ciudadano diseñado, desarrollado e implementado	Modelo	0	2021	0	0	1	0	1	Documento y <i>software</i>	
3.4. Estrategias y herramientas de soporte para la implantación de las herramientas digitales desarrolladas e implementadas	Estrategias	0	2021	0	0	1	0	1	Estrategia y Herramientas (Documento)	

Fuente: BID (2020).

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2011). *Malaysia: Court Backlog and Delay Reduction Program, A Progress Report*. Washington, DC:: World Bank.
- Banco Mundial. (2020). *Asistencia Técnica para el fortalecimiento de los procesos y sistemas de información de la Rama Judicial*. Bogotá: World Bank Group.
- Camacho, e. a. (2019). *La eficiencia en el sector justicia colombiano, énfasis en la jurisdicción ordinaria*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Castells, M. (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I: The Rise of the Network Society*. Cambridge, Massachusetts, USA: Blackwell Publishers Inc.
- Cepeda, M. J., & Otalora, G. (2020). *Modernización de la administración de justicia a través de la inteligencia artificial*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Chemin, M. (2009). *The impact of the judiciary on entrepreneurship: Evaluation of Pakistan's "Access to Justice Programme"*. *Journal of Public Economics*, vol 93.
- Comisión Europea. (2013). *Strengthening the quality of judicial systems*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2017). *Electronic Government and the Information Systems Perspective 6th International Conference, Theme 6. Strengthening the quality of judicial systems. EGOVIS 2017*. Lyon: Comisión Europea.
- Congreso de la República. (1996). *Ley 270 de 1996*. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (1999). *Ley 527 de 1999*. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2011). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2012). *Código General del Proceso*. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2019). *Ley 1955 Expedición del Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: Congreso de la República.
- Consejo Privado de Competitividad. (2020). *Informe de Competitividad 2020*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2006). *Acuerdo PSAA06-3334*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.



Consejo Superior de la Judicatura. (2012). Acuerdo PSAA12-9269. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2015). Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2019). ACUERDO PCSJA19-11207, Cartilla guía anexa. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2019). Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2019). Justicia Moderna con Transparencia y Equidad. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2019). Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2020). Expediente electrónico y dimensionamiento para la transformación digital judicial. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2020). Histórico Cifras Procesos. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2020). Número de Acuerdos de Suspensión de Términos. Bogotá.

Consejo Superior de la Judicatura. (2020). Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial -PETD 2021-2025. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Contraloría General de la República. (2020). Seguimiento indicadores de gestión de la Rama Judicial. Bogotá: Contraloría General de la República.

Corporación Excelencia en la Justicia. (2016). Resultado del Estudio de Costos Procesales. Tomo II. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia.

Corporación Excelencia en la Justicia. (2017). Caracterización de la Justicia Formal en Colombia y Elementos para la Construcción de una Agenda Estratégica para su Mejoramiento. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia.

Corporación Excelencia en la Justicia. (2017). Caracterización de la Justicia Formal en Colombia y Elementos para la Construcción de una Agenda Estratégica para su Mejoramiento. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia.

Corte Constitucional . (2020). Pretoria, un ejemplo de incorporación de tecnologías de punta en el sector justicia. Bogotá: Corte Constitucional.

Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno - Subdirección de Justicia y Gobierno. (2020). Transformación digital de la justicia en Colombia. Documento de trabajo.

Departamento Nacional de Planeación. (1994). Documento CONPES 2744 de 1994 Plan de Desarrollo para la Justicia 1994-1998. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (1994). Justicia para la gente. Plan de Desarrollo para la Justicia 1994-1998-CONPES 2744. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). Concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con la Banca Multilateral hasta por US\$ 62,000.000, o su equivalente en otras monedas, para financiar un Proyecto de Fortalecimiento a los Servicios de Justicia Documento CONPES 3559. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). Documento CONPES 3559 Concepto favorable a la nación para contratar empréstitos externos con la Banca Multilateral. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral, Documento CONPES 3119. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Documento CONPEs 3975 Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación. (2019a). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2019b). Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial CONPES 3975. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2021). Documento Conpes 4023 Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

Edwards, B. C. (2019). Why Appeals Courts Rarely Reverse Lower Courts: An Experimental Study to Explore Affirmation Bias. 68 Emory.

- Fedesarrollo . (2000). Industria de Licores en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo.
- Fiscalía General de la Nación. (2019). Herramienta Prisma: Perfil de Riesgo de Reincidencia para la Solicitud de Medidas de Aseguramiento. Bogotá: Fiscalía General de la Nación.
- Forastieri, M. (2016). Una Nueva Dimensión de Análisis del Acceso a la Justicia. Tucumán: Facultad de Derecho, Universidad de Tucumán .
- Gramatikov, M. (2009). A Framework for measuring the costs of paths to justice. The Journal Jurisprudence.
- INECIP. (2016). Diagnostico Conflictividad Provincia de la Rioja. Argentina: INECIP.
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2020). Lineamientos Conectividad Remota. Bogotá: JEP.
- Maldonado, G. a. (2013). Competitividad del calzado de cuero colombiano: una perspectiva de la ventaja comparativa revelada (1980-2008). Bogotá: Dimensión Empresarial.
- María, S. (1995). La justicia: entre la democracia y la modernización. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones. (2019c). Marco de interoperabilidad para Gobierno Digital. Bogotá: MinTIC.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones. (2019a). Documento Maestro del Modelo de Arquitectura Empresarial. Bogotá: MinTIC.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones. (2020). Marco de la transformación Digital para el Estado Colombiano. Bogotá: MinTIC.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2019b). Guía de TI para la implementación de trámites jurisdiccionales. Bogotá: MinTIC.
- Montero, J., Zmerli, S., & Newton, K. (2008). Confianza Social, confianza política y satisfacción con la democracia. Reis.
- Mora, J. L. (2006). Comercio internacional, crecimiento económico e inversión extranjera directa: evidencias de causalidad para México. Ciudad de México: Revista de Economía Mundial.
- Observatorio Colombiano de Mujeres. (2021). Llamadas para la orientación de mujeres en condición de vulnerabilidad. Bogotá: Observatorio Colombiano de Mujeres.

- Organización Mundial del Comercio. (2021). Union europea y determinados estados miembros – determinadas medidas relativas al aceite de palma y los biocombustibles basados en cultivos de palma de aceite. Ginebra: OMC.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico . (2019). Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Bogotá: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives. Paris: OECD Publishing.
- Presidencia de la República. (2012). Decreto 2364 de 2012. Bogotá: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República. (2012). Decreto 2609 de 2012. Bogotá: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República. (2020). Decreto Legislativo 806 de 2020. Bogotá: Presidencia de la República.
- Rama Judicial del Poder Público, Consejo Superior de la Judicatura. (2019). Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- Rama Judicial. (2018). Memorando de entendimiento de expediente judicial electrónico. Bogotá: Rama Judicial.
- Rama Judicial. (2019). Prórroga al Memorando de entendimiento de expediente judicial electrónico. Bogotá: Rama Judicial.
- República de Colombia. (2017). Plan Decenal de Justicia 2017-2027. Bogotá: República de Colombia.
- Salazar, F. G. (2018). Justicia y gasto público. Informe Final. Bogotá: Fedesarrollo.
- Thoene, U. (2014). Derecho y política de la competencia en el contexto regional: experiencias de la Unión Europea para la Alianza del Pacífico. Bogotá: Revista Jurídicas.
- Valle, C. C. (2019). Características de los territorios con conflictos en Colombia, Guatemala, El Salvador, México y Perú. Santiago de Chile: RIMISP.
- Vargas, H. (2013). Participación de los ciudadanos en la gestión de conflictos. Bogotá: Revista Derecho del Estado.