

Documento de política para el gobierno 2026-2030

# Reforma del sistema de justicia mediante la adopción de un modelo centrado en la gente

Gabriel Cifuentes<sup>1</sup>

Codirector de Greystone Consulting Group Latinoamérica e Investigador Afiliado de Fedesarrollo

Junio de 2026

## Idea central

El acceso a la justicia en Colombia no debe medirse solo por la oferta institucional. El próximo gobierno debería reorientar el sistema hacia la demanda —las necesidades jurídicas que las personas reportan y que hoy quedan sin tramitar—, fortalecer la justicia local, comunitaria e itinerante junto a la formal, y hacer del acceso efectivo el criterio central de la política de justicia.

## Tres mensajes para el próximo gobierno

- Medir la justicia por la demanda, no solo por la oferta: el desempeño se evalúa por las necesidades jurídicas resueltas, no por la actividad institucional.
- El cuello de botella no es solo el presupuesto: es la ejecución, la gobernanza, la articulación territorial del ecosistema de justicia y la comprensión ciudadana.
- El acceso efectivo se construye fortaleciendo a la vez la justicia formal y las vías de proximidad —MASC, justicia comunitaria e itinerante—, con mejor información, lenguaje claro y tecnología con garantías.

---

<sup>1</sup> María Paula Valcárcel colaboró como Asistente de Investigación.

## Introducción

---

La conflictividad social es una constante en la vida colectiva porque el conflicto es parte inherente de las relaciones sociales y se activa, en muchos casos, por la percepción individual o colectiva de haber sufrido una injusticia<sup>2</sup>. Esta percepción se traduce en un reclamo que, dependiendo de múltiples factores (culturales, sociales, institucionales y económicos), puede o no transformarse en una disputa formal y puede o no ser tramitada a través de mecanismos estatales<sup>3</sup>. El derecho fundamental de acceso a la justicia se configura como la posibilidad real de que las personas accedan a un sistema de apoyos (familiares, comunitarios o institucionales) que les permita tratar, transformar o resolver el conflicto de manera oportuna y adecuada<sup>4</sup>.

Sin embargo, los caminos para hacerlo son múltiples y desiguales. En la práctica, gran parte de los conflictos se gestionan por medios no estatales: la negociación directa, la mediación social, la intervención de figuras de autoridad informales o, incluso, la renuncia al reclamo<sup>5</sup>. El Estado ha intentado absorber, autorizar o supervisar estos mecanismos alternativos, pero con éxito limitado<sup>6</sup>. Por ello, en contextos como el colombiano, el sistema estatal de justicia coexiste con una diversidad de foros y mecanismos que operan de forma paralela, fragmentada y no articulada<sup>7</sup>. Las personas navegan entre ellos según sus posibilidades, estrategias e intereses, muchas veces sin rutas claras ni garantías de efectividad, lo que produce desigualdades profundas en el acceso a la justicia y en sus resultados.

Además, este sistema plural de resolución de conflictos se encuentra atravesado por asimetrías estructurales, pues mientras que los mecanismos formales del Estado tienden a concentrar la mayor parte de la inversión pública y del desarrollo institucional, los espacios comunitarios y territoriales que median la conflictividad cotidiana permanecen desfinanciados, invisibilizados o precarizados<sup>8</sup>.

## Justicia centrada en las personas: marco conceptual y pertinencia para Colombia

---

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 busca paz, justicia e instituciones sólidas. Este ODS “pretende promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”<sup>9</sup>. Dentro de las metas del objetivo 16 se encuentra “promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”<sup>10</sup>. Así pues, se parte de un reconocimiento global de que la justicia no llega para todas las personas, lo cual ha sido impulso para que los Estados piensen en mecanismos de acceso efectivo a la justicia.

---

<sup>2</sup> Felstiner, Abel y Sarat, 1980-1981, p. 631.

<sup>3</sup> Felstiner, Abel y Sarat, 1980-1981, p. 631.

<sup>4</sup> Santos, 2009, p. 109.

<sup>5</sup> Felstiner, Abel y Sarat, 1980-1981, p. 631.

<sup>6</sup> Santos y García Villegas, 2001; Illera, 2022.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> DNP, 2015.

<sup>9</sup> Naciones Unidas, s.f.

<sup>10</sup> Naciones Unidas, Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, Meta 16.3.

Dentro de las medidas desplegadas a nivel global para garantizar el acceso a la justicia, se adoptó la *Declaración sobre el acceso equitativo a la justicia para todos para el 2030*<sup>11</sup>. El texto reconoce que millones de personas en todo el mundo permanecen fuera de la protección de la ley y sin mecanismos confiables para resolver sus conflictos, lo que genera impactos negativos en su salud, ingresos, productividad y cohesión social. La Declaración identifica que alcanzar el “igual acceso a la justicia para todos” exige nuevos enfoques y esfuerzos que transformen la justicia de un privilegio para pocos en un derecho efectivo para muchos. La Declaración propone colocar a las personas y sus necesidades legales en el centro de los sistemas de justicia, comprender los obstáculos que enfrentan, garantizar que reciban respuestas oportunas y justas y fortalecer la confianza en las instituciones mediante procesos formales e informales que respondan a sus expectativas, tanto en los procedimientos como en los resultados.

El documento define líneas de acción como:

- Comprender y priorizar las necesidades legales reales de la ciudadanía, incluyendo a los grupos más vulnerables.
- Resolver de manera efectiva los problemas jurídicos mediante servicios innovadores, accesibles y adaptados al contexto, con base en datos y evidencia.
- Mejorar la experiencia de las personas en sus “trayectorias de justicia”, empoderándolas para conocer, utilizar y co-crear el derecho.
- Usar la justicia como herramienta de prevención de conflictos, atendiendo legados de violaciones a los derechos humanos y promoviendo mecanismos de mediación.
- Eliminar barreras legales, administrativas y prácticas que impiden a las personas acceder a documentos, servicios y oportunidades, con un énfasis transversal en la igualdad de género.

La Declaración es un compromiso político de los Estados y una hoja de ruta para la acción, instando a adoptar medidas concretas y a movilizar a otros actores para ampliar el acceso a la justicia. Así, se alinea directamente con la visión de la justicia centrada en las personas, al concebir el acceso a la justicia como un medio para garantizar derechos, reducir desigualdades y fortalecer la cohesión social, con soluciones basadas en la realidad de quienes experimentan los problemas legales.

En este contexto, la OCDE desarrolló *los principios de buenas prácticas para la Justicia Centrada en las Personas*<sup>12</sup>. Este insumo ayuda a los gobiernos a cumplir el ODS 16, a construir sistemas de justicia que fomenten la confianza en las instituciones públicas y a fortalecer los modelos de gobernanza democrática. Este modelo se sustenta en cuatro pilares<sup>13</sup>:

1. **Diseño y prestación de servicios centrados en las personas:** identificar de manera precisa las necesidades jurídicas de distintos grupos poblacionales y ofrecer respuestas adaptadas, accesibles, comprensibles y culturalmente pertinentes, eliminando barreras socioeconómicas, geográficas y de conocimiento, con especial atención a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.
2. **Fortalecimiento de la gobernanza e infraestructura:** promueve la articulación entre los actores del sector justicia, el desarrollo de capacidades institucionales, la simplificación de

---

<sup>11</sup> Pathfinders, 2019.

<sup>12</sup> OCDE, 2021.

<sup>13</sup> Ibidem.

procesos y el uso estratégico de la tecnología y de los datos para ofrecer servicios integrales, ágiles e innovadores.

3. **Empoderamiento ciudadano:** aumenta la alfabetización legal, fomenta la participación de las comunidades en el co-diseño de servicios y fortalece las competencias de quienes operan el sistema de justicia, para garantizar una atención cercana, pertinente y respetuosa.
4. **Planificación, monitoreo y rendición de cuentas:** se centra en la generación, análisis y uso de datos de calidad para medir resultados desde la perspectiva de las personas, asegurar la transparencia y orientar las decisiones de política pública basadas en evidencia.

En el contexto colombiano, adoptar este enfoque es esencial para superar las limitaciones actuales del sistema de justicia, caracterizado por congestión, desigual cobertura territorial y limitada articulación interinstitucional. La implementación de un modelo de justicia centrada en las personas permitiría: (i) ampliar el acceso a los mecanismos alternativos de solución de conflictos) y soluciones comunitarias (MASC)<sup>14</sup>; (ii) reconocer las especificidades territoriales y poblacionales en el diseño de políticas y servicios; y (iii) reorientar los esfuerzos institucionales hacia la resolución efectiva de conflictos y la construcción de confianza ciudadana.

Además, este enfoque se alinea con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y con la reciente Ley Estatutaria de Justicia (Ley 2430 de 2024), que plantea avanzar en el reconocimiento y atención de las necesidades jurídicas de la población. Colombia debe implementar un modelo de justicia centrado en las personas dentro del próximo Plan Decenal de Justicia para orientar las políticas públicas del sector justicia.

## Necesidades jurídicas y percepción ciudadana

### Encuestas de Necesidades Jurídicas (ENJ) en Colombia<sup>15</sup>

En Colombia, se han desarrollado ENJ desde 2008<sup>16</sup>, en las que Fedesarrollo hizo un aporte metodológico<sup>17</sup>. En este documento se seleccionaron cuatro ejercicios representativos por su cobertura territorial y poblacional, calidad metodológica, disponibilidad de datos y capacidad de generar insumos relevantes para el diseño de políticas públicas en justicia.

En primer lugar, se incorpora la Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas de 2013<sup>18</sup>. En segundo lugar, se analiza la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas 2022<sup>19</sup>, que

---

<sup>14</sup> Mecanismos alternativos de Resolución de Conflictos

<sup>15</sup> Las encuestas de necesidades jurídicas (ENJ) permiten captar una dimensión esencial del acceso a la justicia: el uso efectivo de mecanismos institucionales y la existencia de demandas no atendidas, conflictos no tramitados o experiencias de frustración ante un sistema que no responde a las expectativas o posibilidades de la ciudadanía. El análisis de estos datos permite identificar los vacíos del sistema judicial formal, comprender las estrategias sociales de búsqueda de justicia, visibilizar los obstáculos estructurales que enfrentan distintos grupos poblacionales y orientar la formulación de políticas públicas y la asignación presupuestal en el sector.

<sup>16</sup> Corporación Excelencia en la Justicia, 2012; Uprimny et al., 2013; La Rota et al., 2014; DANE, 2016; DANE, 2023; DNP, 2022; HiIL, 2024, entre otras fuentes.

<sup>17</sup> Castro y Olivera, 2008.

<sup>18</sup> Esta fue la primera encuesta de cobertura nacional centrada en justicia e incluyó diversos grupos poblacionales, como personas en pobreza extrema, con discapacidad, empresarios y usuarios de MASC. Esto permite una lectura interseccional de las barreras de acceso a la justicia. Su aplicación en 14 ciudades constituye un punto de partida clave para entender la evolución del fenómeno en contextos urbanos. Aplicada por MinJusticia, la Cámara de Comercio de Bogotá y Dejusticia

<sup>19</sup> Implementada como módulo especializado dentro de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) del DANE. Si bien hubo una versión preliminar en 2021 y en 2017, los resultados utilizados para este diagnóstico corresponden exclusivamente a la medición de 2022, sistematizada por MinJusticia.

incluyó un capítulo específico sobre problemas justiciables, barreras y estrategias de resolución<sup>20</sup>. En tercer lugar, se incorpora el estudio *Justice Needs and Satisfaction in Colombia (2024)*<sup>21</sup> que tuvo un enfoque centrado en la experiencia ciudadana<sup>22</sup>. Finalmente, se incluye el Índice de Acceso Efectivo a la Justicia (2017)<sup>23</sup> que no es una encuesta, pero ofrece una evaluación integral de las capacidades institucionales para proveer justicia a nivel departamental. La combinación de estas fuentes permite construir un análisis comprensivo que articula la experiencia ciudadana con la respuesta institucional, abordando tanto la demanda como la oferta de justicia.

Si bien estas ENJ no son comparables entre sí por diferencias metodológicas, pueden identificarse varios hallazgos que aparecen transversalmente a lo largo de los ejercicios, entre los cuales se destacan: (i) hay un alto nivel de conflictividad y necesidades jurídicas que no son tramitadas por las personas a través de canales judiciales. Entonces, la congestión judicial no significa un sobreuso; (ii) la mayoría de las personas prefieren no hacer nada cuando están experimentando un conflicto; (iii) se requiere fortalecer los mecanismos sociales y alternativos de resolución de conflictos; (iv) la acción de tutela supone un reto importante para la congestión judicial; (v) las necesidades de justicia varían según los territorios; (vi) las poblaciones más afectadas por dificultades de acceso a la justicia son aquellas en situación de vulnerabilidad

### **Análisis de hallazgos de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (2013)**

La Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas de 2013, realizada por Dejusticia, el Ministerio de Justicia (MinJusticia) y la Cámara de Comercio de Bogotá, constituye uno de los ejercicios más importantes de documentación empírica sobre acceso a la justicia en Colombia. La encuesta ofrece una radiografía detallada de quienes enfrentan conflictos jurídicos, cómo los viven, qué estrategias utilizan para resolverlos y con qué resultados. Su enfoque comparativo permite visibilizar de forma rigurosa las desigualdades estructurales de acceso a la justicia en contextos urbanos. Es importante resaltar que la representatividad de esta ENJ es menor que la de las encuestas recientes, por lo que sus resultados no son comparables en el tiempo.

Uno de los hallazgos más relevantes de la ENJ 2013 —que se contrasta más adelante con las mediciones de 2022 y 2024— es el alto nivel de conflictividad cotidiana: el 42,7 % de la población general, el 65,6 % de las personas en pobreza extrema y el 57 % de las personas con discapacidad reportaron al menos un problema justiciable en los cuatro años previos<sup>24</sup>. Sin embargo, esta experiencia no suele traducirse en acciones concretas pues en más del 50 % de los casos, las personas no hicieron nada para gestionar su conflicto, una tendencia más pronunciada en los sectores vulnerables<sup>25</sup>.

La tasa general de inacción del 49,2 %, identificado en ENJ 2013, representa una forma de exclusión menos visible, pero estructural: el sistema judicial no colapsa por sobreuso, sino que queda subutilizado por la cantidad de personas que renuncian a usarlo. Las razones de esta renuncia

<sup>20</sup> Esta ENJ tuvo una muestra de 122.251 personas en 41.567 hogares urbanos, por lo que es la fuente más reciente y robusta para comprender la demanda de justicia y evaluar la efectividad de los servicios desde la perspectiva ciudadana.

<sup>21</sup> del Hague Institute for Innovation of Law (HiIL)

<sup>22</sup> Esta encuesta aporta información sobre trayectorias de acceso a la justicia en contextos de vulnerabilidad. Se aplicó a una muestra representativa de 6.000 personas mayores de 18 años, residentes en municipios con cobertura del estudio y con al menos seis meses de residencia en el país mediante entrevistas presenciales durante el 2023.

<sup>23</sup> elaborado por el DNP y el Banco Mundial. Se nutre del ejercicio adelantado por parte del DNP y el DANE en 2017. Su enfoque estructural complementa la perspectiva ciudadana y permite identificar brechas en cobertura, recursos, calidad del servicio y efectividad institucional.

<sup>24</sup> La Rota et al., 2014, p. 71.

<sup>25</sup> Ibidem. Pags. 143-145.

incluyen desconocimiento, desconfianza institucional, percepción de ineficacia, temor a represalias y barreras económicas o geográficas<sup>26</sup>.

Entre quienes intentan alguna forma de resolución, solo un 33 % recurre a un tercero —sea institucional (jueces, autoridades administrativas, Fiscalía) o no institucional (conciliadores, asociaciones, figuras comunitarias)—. De estos, apenas el 15 % obtiene un resultado efectivo, entendido como una solución concreta, aplicable y justa<sup>27</sup>. En los demás casos, los procedimientos se estancan, se abandonan o no generan efectos tangibles. Esto sugiere que, además de las barreras de entrada, existen fallas significativas de desempeño institucional para quienes logran acceder al sistema.

Otro hallazgo clave de la ENJ 2013 es la informalidad y fragmentación del sistema de resolución de conflictos. Aunque se suele asumir que el juez es el centro del sistema, solo el 2,8 % de los conflictos llegan a esta figura. La mayoría se tramita ante autoridades administrativas (58 %) o en la Fiscalía (24 %), lo que configura una justicia de tipo cuasi-administrativo o punitivo que opera fuera del radar judicial tradicional, sin los controles, garantías o capacidades equivalentes<sup>28</sup>. Esta informalidad parecería reflejar las limitaciones institucionales como una resignificación social de la justicia, donde lo jurídico se tramita en espacios alternativos con resultados desiguales.

El análisis por grupo poblacional muestra que las brechas se amplifican bajo condiciones de vulnerabilidad. Las personas en pobreza extrema enfrentan más conflictos en áreas como vivienda, salud, trabajo y violencia, acceden con menor frecuencia a asesoría legal y, cuando lo hacen, tienen mayor riesgo de inadmisión, abandono o incumplimiento<sup>29</sup>. Las personas con discapacidad reportan más conflictos en temas de transporte, salud y discriminación, pero acuden menos a mecanismos institucionales, dependiendo en mayor medida de consultorios jurídicos universitarios, cuya cobertura y capacidad son limitadas. Las mujeres en estos grupos enfrentan una vulnerabilidad agravada por la intersección entre pobreza, género y discapacidad, lo que condiciona tanto el tipo de conflicto como la forma de afrontarlo.

La ENJ 2013 también evidencia que el nivel educativo, el conocimiento jurídico y el acceso a asesoría legal son factores determinantes en la forma de enfrentar los conflictos. Las personas que cuentan con acompañamiento legal o conocen sus derechos tienen mayores probabilidades de tramitar su conflicto y obtener resultados. Sin embargo, la mayoría enfrenta sus problemas sin asesoría, lo que aumenta la frustración, la revictimización y el abandono de los procesos<sup>30</sup>. Finalmente, la ENJ 2013 estima que entre el 43 % y el 48 % de las necesidades jurídicas permanecen insatisfechas, dependiendo del tiempo considerado razonable para su resolución<sup>31</sup>. Este indicador revela fallas de acceso, debilidades en la capacidad de respuesta, calidad resolutive y cumplimiento de decisiones, lo que afecta la legitimidad del sistema ante la ciudadanía.

### **Análisis de hallazgos de la Encuesta de Necesidades Jurídicas: incidencia, acción y solución de los problemas justiciables en Colombia de 2022**

La Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas 2022, desarrollada por el DNP, MinJusticia y el DANE, confirma la existencia de patrones persistentes de exclusión jurídica en Colombia. Si bien el

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> La Rota et al., 2014.

<sup>29</sup> Ibidem

<sup>30</sup> Ibidem

<sup>31</sup> Ibidem.

acceso a la justicia es un derecho fundamental respaldado por compromisos internacionales<sup>32</sup>, su ejercicio efectivo continúa limitado para amplios sectores de la población.

Según el estudio, solo el 12,4 % de las personas encuestadas reportó haber enfrentado al menos un problema justiciable entre 2020 y 2021<sup>33</sup>. Aunque esta disminución puede explicarse parcialmente por cambios metodológicos, también podría reflejar una creciente resignación o desconfianza en las instituciones formales de justicia. La ENJ tiene tres dimensiones analíticas: incidencia de problemas, rutas de acción y tasa de solución, cada una de ellas reveladora de las desigualdades estructurales que enfrentan distintos grupos sociales al momento de acceder a justicia.

*En relación con la Incidencia de problemas justiciables se examina la frecuencia con la que las personas experimentan problemas justiciables en Colombia. Se enfoca en las etapas de ocurrencia e identificación del conflicto, mostrando que dichos problemas no se distribuyen de manera homogénea en la población.* La incidencia es significativamente mayor entre personas con discapacidad, mujeres cabeza de hogar y quienes reportan bajos niveles de bienestar subjetivo<sup>34</sup>. Además, el nivel educativo es un factor estructural: contar con educación media o superior incrementa en hasta 5,1 puntos porcentuales la probabilidad de reconocer un conflicto jurídico<sup>35</sup>. Esto sugiere que la conciencia de derechos influye directamente en la capacidad de identificar y nombrar un problema legal. Los datos evidencian que el acceso a la justicia no comienza con la interacción con una autoridad, sino en la habilidad misma de percibir un hecho como justiciable.

Según la ENJ 2022, variables como sexo, edad, presencia de menores y estado civil configuran perfiles de vulnerabilidad jurídica. Las mujeres mayores, solteras o con hijos menores presentan mayores niveles de incidencia, lo cual puede estar asociado a roles de cuidado<sup>36</sup>. Esto reafirma la necesidad de incorporar un enfoque interseccional en las políticas de acceso a la justicia, sensible al género, al ciclo de vida y a la composición del hogar.

Aunque la tasa general de conflictos reportados por persona sugiere cierta homogeneidad, un análisis desagregado revela marcadas brechas según atributos demográficos, socioeconómicos y contextuales. Las mujeres tienden a reportar más problemas familiares, de salud y pensión, mientras que los hombres se concentran en conflictos laborales, estatales y de discriminación. Las personas entre 43 y 64 años reportan la mayor cantidad de problemas, con una transición de conflictos criminales en la juventud a civiles en etapas posteriores. Las personas mayores enfrentan menos problemas, pero los perciben con mayor impacto, especialmente en temas civiles<sup>37</sup>. Las personas con discapacidad tienen alta incidencia en conflictos civiles<sup>38</sup> y reportan un mayor nivel de impacto. Esto refuerza la necesidad de políticas que reconozcan la intersección entre discapacidad y vulnerabilidad jurídica.

Desde lo socioeconómico, el nivel educativo influye en la percepción de los conflictos. Quienes tienen mayor formación declaran más impacto ante la discriminación, mientras que quienes tienen menor educación reportan mayor afectación por problemas de deudas o propiedad. La actividad laboral también incide: las personas activas enfrentan más conflictos criminales vinculados a su entorno y las inactivas enfrentan más problemas de salud, educación y medio ambiente. Se

<sup>32</sup> como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las recomendaciones de la OCDE

<sup>33</sup> DNP, 2022, p. 20. Esto representa una caída de más de siete puntos porcentuales respecto al ejercicio de 2020, también realizado por el DNP.

<sup>34</sup> DNP, 2022, p. 23.

<sup>35</sup> Ibidem. P. 41.

<sup>36</sup> Ramírez Bustamante, 2021.

<sup>37</sup> DNP, 2022.

<sup>38</sup> (salud, propiedad, medio ambiente)

identificaron combinaciones de conflictos que tienden a coexistir en ciertos perfiles poblacionales (por ejemplo, vivienda y servicios públicos, o consumo y delitos). El uso de internet fue un atributo común en todas las intersecciones, lo que abre oportunidades para fortalecer el acceso a la justicia a través de herramientas digitales.

En suma, la exposición a conflictos jurídicos está determinada por factores estructurales que superan las capacidades individuales. Diseñar políticas públicas diferenciales, centradas en las personas, sensibles al entorno, el ciclo de vida y las condiciones materiales, es indispensable para avanzar hacia un sistema de justicia más inclusivo, preventivo y transformador.

Sobre las rutas de acciones que emprenden las personas para enfrentar problemas justiciables<sup>39</sup>. Actuar frente a un conflicto jurídico es clave para garantizar el acceso efectivo a la justicia, entendido como la capacidad de resolver disputas y proteger derechos mediante mecanismos formales o informales, con o sin asistencia legal<sup>40</sup>. Sin embargo, esta capacidad depende del nivel de empoderamiento legal, es decir, del conocimiento, la confianza, las habilidades comunicativas y otras competencias necesarias para enfrentar un problema legal<sup>41</sup>.

El empoderamiento legal varía según el tipo de problema y las condiciones individuales<sup>42</sup>, influyendo en la decisión de actuar o no<sup>43</sup>. En esta ENJ se analizan las rutas de acción seguidas por quienes enfrentaron al menos un problema justiciable, la relación entre acción/inacción, las características de las personas y cómo los atributos del conflicto influyen en las decisiones tomadas.

Más del 50 % de las personas no emprenden ninguna acción ante un conflicto jurídico. Esta inacción no refleja necesariamente desinterés, sino una respuesta racional frente a un sistema percibido como lejano, costoso o ineficaz. Las principales rutas identificadas son:

1. Acudir a una institución formal
2. Intentar un acuerdo directo
3. No hacer nada
4. Recurrir a un actor ilegal
5. Actuar con violencia

La mayoría opta por mecanismos informales o por la inacción, mientras que las vías institucionales son poco utilizadas. Esto evidencia una desconexión entre la oferta estatal y la realidad social del conflicto. Grupos como personas mayores, mujeres y habitantes rurales enfrentan más barreras para acceder a vías institucionales. Las decisiones frente al conflicto están determinadas por factores individuales, sociales, económicos y estructurales. Aunque existe una amplia oferta normativa e institucional, la inacción sigue siendo la ruta más común (47 %), lo que revela obstáculos persistentes para el acceso efectivo a la justicia.

Adicionalmente, se identificó que, variables como sexo, edad, discapacidad, nivel educativo, bienestar subjetivo, confianza institucional, acceso a internet y condiciones del hogar generan diferencias significativas en la forma en que las personas enfrentan los conflictos. Las mujeres, las personas con discapacidad, quienes tienen educación superior, acceso a internet y vivienda propia, recurren con mayor frecuencia a rutas institucionales, lo que sugiere una relación entre agencia legal y condiciones estructurales favorables.

---

<sup>39</sup> Se centra en el momento en que, tras reconocer un agravio, las personas emprenden una acción concreta para remediarlo.

<sup>40</sup> OECD y WJP, 2018, p. 63.

<sup>41</sup> Collard y Deeming, 2011.

<sup>42</sup> como nivel educativo, ingresos o confianza institucional

<sup>43</sup> Genn y Paterson, 2001; Pleasence y Balmer, 2019.

En contraste, los jóvenes, las personas con bajo bienestar subjetivo, sin acceso a internet ni propiedad de vivienda y quienes viven en zonas rurales presentan mayores niveles de inacción. Esta situación es especialmente grave en conflictos criminales que muestran altos niveles de impacto, pero también de inacción, profundizando ciclos de desprotección y violencia. El tipo de problema también influye en la ruta adoptada: los conflictos civiles —como deudas, familia o propiedad— suelen gestionarse mediante acuerdos o vías institucionales, mientras que los criminales tienden a ser ignorados o no denunciados.

Estos hallazgos impactan en la política pública pues muestran que la experiencia del conflicto está determinada no solo por la existencia formal de mecanismos de justicia, sino por condiciones sociales y subjetivas que influyen en la posibilidad de acceder a una solución efectiva. Por ello, las políticas públicas deben ir más allá de ampliar la cobertura institucional. Es indispensable fortalecer la capacidad legal de las personas, eliminar barreras estructurales y adoptar un enfoque diferencial que garantice un acceso real y equitativo a la justicia.

### ***Tasa de solución y efectividad de las estrategias***

Esta dimensión analiza los resultados del camino adoptado por las personas para resolver problemas justiciables, con el fin de identificar qué factores inciden en la solución efectiva de los conflictos. Esta dimensión se sitúa en una etapa posterior del ciclo de acceso a la justicia: la resolución. Siguiendo el modelo de transformación de conflictos de Felstiner<sup>44</sup>, se indaga si los problemas experimentados entre 2020 y 2021 fueron resueltos para el segundo semestre de 2022, los mecanismos utilizados y el nivel de satisfacción con el proceso y sus resultados.

Medir la solución desde la perspectiva de los usuarios permite comprender la efectividad de las rutas y las barreras que enfrentan. Un enfoque centrado en las personas reconoce que no todos cuentan con los mismos recursos, capacidades o condiciones para resolver sus conflictos, por lo que evaluar las estrategias requiere considerar la diversidad de experiencias y percepciones.

La ENJ preguntó si el problema declarado fue solucionado. El resultado fue que el 32,7 % de los problemas reportados habían sido resueltos, lo que implica que más de 4,1 millones de los 6,1 millones de problemas identificados permanecían sin solución<sup>45</sup>. Se identificó que las tasas de solución varían según la ruta adoptada: acuerdo directo (63 %), ruta institucional (33 %) e inacción (21%)<sup>46</sup>. Aunque estas diferencias pueden estar influenciadas por el tipo de problema o su impacto percibido, se confirmó que la acción aumenta significativamente la probabilidad de solución.

Además, recurrir a la ruta institucional incrementa en 13 puntos porcentuales la probabilidad de solución y la vía del acuerdo directo, en 42 puntos. Esta relación se mantiene, aunque con menor magnitud, al considerar otras variables como el tipo de conflicto, su impacto y las condiciones socioeconómicas del declarante. Estos resultados subrayan que actuar mejora sustancialmente las posibilidades de resolver un conflicto, incluso cuando persisten limitaciones estructurales o desigualdades individuales. La efectividad también varía según el tipo de problema:

- Los conflictos civiles (deudas, familia, propiedad) tienen mayores probabilidades de resolverse, especialmente mediante acuerdos directos.
- Los delitos presentan las tasas más bajas de solución, en particular cuando hay inacción o se recurre a instituciones.

<sup>44</sup> Felstiner, Abel y Sarat, 1980-1981, p. 631.

<sup>45</sup> DNP, 2022, p. 102.

<sup>46</sup> Ibidem.

Además, hay una relación inversa entre el impacto percibido y la solución: los problemas considerados de alto impacto se resuelven menos que los de bajo impacto. Esto plantea un desafío clave para las políticas públicas, ya que los conflictos más graves son precisamente los que menos se solucionan.

Entonces, promover rutas activas de resolución, como los acuerdos directos y el acceso institucional oportuno, es esencial para mejorar el acceso a la justicia desde una lógica centrada en las personas. Las políticas deben enfocarse en remover las barreras que impiden actuar frente a un conflicto, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad o impacto y diseñar estrategias diferenciales que respondan a la complejidad de la experiencia jurídica vivida.

### ***Conclusiones e implicaciones para política pública***

La ENJ 2022 aporta evidencia sólida sobre la desigualdad estructural del acceso a la justicia. La mayoría de quienes enfrentan conflictos no acceden a mecanismos institucionales y, cuando lo hacen, encuentran un sistema que no responde de manera eficiente ni equitativa. Esto erosiona la confianza institucional, reduce la efectividad del Estado y perpetúa la exclusión jurídica de los sectores más vulnerables.

Estos hallazgos pueden ordenarse como un embudo de acceso a la justicia que, a su vez, organiza la respuesta de política. De los problemas justiciables que ocurren, solo una parte se reconoce como tal —la ENJ 2022 registra una incidencia de 12,4 %, muy por debajo del 60 % que reporta la JNS 2024 (Hiil)<sup>47</sup>, brecha que apunta a un subregistro y a la normalización del conflicto, no a su ausencia—; de los problemas reconocidos, más de la mitad no derivan en ninguna acción; y solo el 32,7 % del total reconocido se resuelve, de modo que 4,1 de los 6,1 millones de problemas identificados quedan sin solución. Cada estrato del embudo señala una familia de intervenciones, en línea con la secuencia de la pirámide de disputas (*namings-blaming-claiming*) y con los cuatro pilares de la justicia centrada en las personas de la OCDE que enmarcan este documento. El reconocimiento y la decisión de actuar —donde se concentra la inacción de la población rural, de menor escolaridad y sin acceso a internet— se atienden con empoderamiento legal, lenguaje claro y oferta local próxima. La resolución efectiva, en la que el acuerdo directo eleva 42 puntos porcentuales la probabilidad de solución y la ruta institucional solo 13, prioriza los MASC y la negociación asistida y obliga a corregir el bajo rendimiento de la ruta formal mediante la gobernanza judicial. Los conflictos penales, que muestran la mayor inacción y la menor tasa de solución, justifican ampliar de forma acotada la justicia restaurativa. Y la medición de resultados —resolución efectiva y no actividad institucional— exige un sistema de información del que hoy se carece. Bajo esta lógica, el éxito de la reforma debería evaluarse por su capacidad de mover estas líneas base —elevar la tasa de solución y reducir la inacción—, y cada recomendación de las secciones siguientes responde a uno de estos estratos.

En consecuencia, es necesario avanzar hacia una política de justicia que: (i) reconozca la diversidad de conflictos y contextos territoriales; (ii) fortalezca la oferta local de servicios de resolución de conflictos, especialmente en zonas con alta inacción; (iii) amplíe la cobertura de MASC y programas de "primeros auxilios jurídicos" e (iv) invierta en educación jurídica comunitaria, con enfoque diferencial e interseccional, para fortalecer la agencia legal de la ciudadanía.

---

<sup>47</sup> Hiil, 2024.

## **Análisis de hallazgos de la Encuesta de Necesidades y Satisfacción con la Justicia (JNS) 2024**

La Encuesta de Necesidades y Satisfacción con la Justicia (JNS) 2024, elaborada por HiiL, ofrece una radiografía actualizada del acceso a la justicia en Colombia desde la experiencia ciudadana. Entre 2020 y 2022, el 60 % de las personas encuestadas reportó haber enfrentado al menos un problema legal (más de 11 millones de personas)<sup>48</sup>. La frecuencia fue mayor entre mujeres, personas cuidadoras, personas con discapacidad y habitantes de zonas rurales, lo que evidencia brechas estructurales persistentes. Los problemas más frecuentes fueron de carácter civil y cotidiano: familia, trabajo, deudas, consumo, salud y pensiones, muy por encima de los delitos o asuntos penales. Esta tendencia refuerza la necesidad de un sistema de justicia más alineado con las realidades de la vida diaria.

En el 46 % de los casos, las personas no hicieron nada para resolver el conflicto. Las razones más comunes fueron la percepción de que el problema no era grave, la falta de conocimiento o la desconfianza institucional. Solo para un 21 % de las personas que no hicieron nada, el conflicto fue solucionado. El acuerdo directo con la contraparte fue la ruta más efectiva, con una tasa de éxito del 63 %<sup>49</sup>. Esta vía es preferida por quienes priorizan una resolución pacífica, aunque su efectividad está asociada a menores niveles de impacto percibido y mayor nivel educativo, lo que revela desigualdades en la capacidad de negociar soluciones.

Casi dos millones de personas acudieron a rutas institucionales, pero solo el 33 % de los casos gestionados por esta vía se resolvieron<sup>50</sup>. La confianza en la institución mejora las tasas de solución, pero persiste una percepción generalizada de ineficiencia, especialmente en los procesos penales, donde la lentitud y la baja resolución afectan la credibilidad del sistema. También se identificó una relación inversa entre el impacto del problema y la probabilidad de resolución: los conflictos más graves tienen menos posibilidades de ser solucionados, lo que contradice el principio de priorizar los casos más urgentes. Las tasas de solución también varían según sexo, edad, zona de residencia y nivel educativo. Las personas con mayor escolaridad y quienes viven en zonas urbanas reportaron mejores resultados. Las brechas de género son significativas: en contextos de inacción, las mujeres obtuvieron mejores resultados, mientras que en los acuerdos directos fueron los hombres quienes resolvieron más.

En conjunto, la JNS 2024 revela un sistema de justicia que aún enfrenta importantes barreras de acceso, especialmente para las poblaciones más vulnerables. Los resultados refuerzan la necesidad de fortalecer MASC y avanzar hacia un enfoque más centrado en las personas, que reconozca la diversidad de conflictos y las capacidades diferenciadas para enfrentarlos.

### **Mensaje clave**

El presupuesto de la Rama Judicial ha crecido, pero el problema central no es de monto sino de ejecución, composición del gasto, gobernanza y articulación territorial. Por eso la respuesta no puede ser solo más recursos: requiere reorientar el sistema hacia la demanda ciudadana.

<sup>48</sup> HiiL, 2024.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Ibid.

## Principales problemas y recomendaciones identificados del sector justicia a partir del diagnóstico: resumen analítico

Se presentan los principales problemas identificados en el diagnóstico y, con base en estos, se presentan unas recomendaciones. Las recomendaciones se organizan en tres categorías: (i) reformas legales, que implican ajustes normativos de mayor alcance; (ii) gobernanza e institucionalidad, enfocada en mejorar la articulación, gestión y diseño organizacional del sector justicia; y (iii) políticas públicas y programas, que agrupan acciones administrativas e iniciativas de política que pueden implementarse sin modificaciones legales profundas. Las recomendaciones están relacionadas con los principios de la OCDE, ofreciendo un marco integral para avanzar hacia un sistema de justicia más inclusivo, efectivo y confiable. Así, las recomendaciones que se presentan a continuación buscan materializar esta visión transformadora. A través de reformas legales, políticas públicas orientadas a la acción e innovaciones en gobernanza e institucionalidad, se proponen medidas para acercar la justicia a las personas<sup>51</sup>. Se trata de una ruta para construir un sistema de justicia que reconozca la dignidad, la diversidad y las aspiraciones de cada ciudadano y que sea capaz de responder a sus conflictos con empatía, eficacia y legitimidad. Cada recomendación responde a un problema identificado en el diagnóstico y a la evidencia que lo sustenta —las necesidades jurídicas que no se tramitan, la inacción mayoritaria frente al conflicto, el subuso de los MASC pese a su mayor efectividad, la baja ejecución del presupuesto de inversión y la congestión asociada al crecimiento de la acción de tutela—; cuando una medida coincide con consensos ya establecidos, se precisa el diseño concreto que le agrega valor.

Entre 2020 y 2024, el ecosistema de justicia en Colombia enfrentó una combinación de desafíos estructurales y coyunturales que pusieron a prueba su capacidad institucional<sup>52</sup>. El análisis de este periodo permite destacar tres dimensiones críticas: la ejecución presupuestal, la capacidad institucional y la percepción ciudadana sobre los servicios de justicia.

### I. Desarrollar un plan presupuestal plurianual con enfoque en la ejecución para el sistema de justicia

*Problema: en materia presupuestal, la Rama Judicial experimentó un aumento significativo de recursos. No obstante, hubo serias dificultades en la ejecución, en especial en los recursos de inversión. Mientras la apropiación destinada a inversión creció de 276 mil millones de pesos en 2020 a 1,13 billones en 2024, apenas se ejecutó el 24% en 2024. Esta brecha refleja limitaciones administrativas, técnicas y logísticas que comprometen la eficiencia del gasto y reducen el impacto de los recursos en infraestructura, cobertura y transformación digital.<sup>53</sup> Estas dificultades de ejecución obedecen sobre todo a debilidades de planeación y de capacidad de contratación, por lo que cerrarlas depende menos del monto que de la articulación entre la Rama Judicial, el Ministerio de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. Este rezago de ejecución es relevante para el acceso efectivo porque limita la capacidad del sistema para atender la demanda no resuelta que documenta el diagnóstico.*

<sup>51</sup> DNP, 2018.

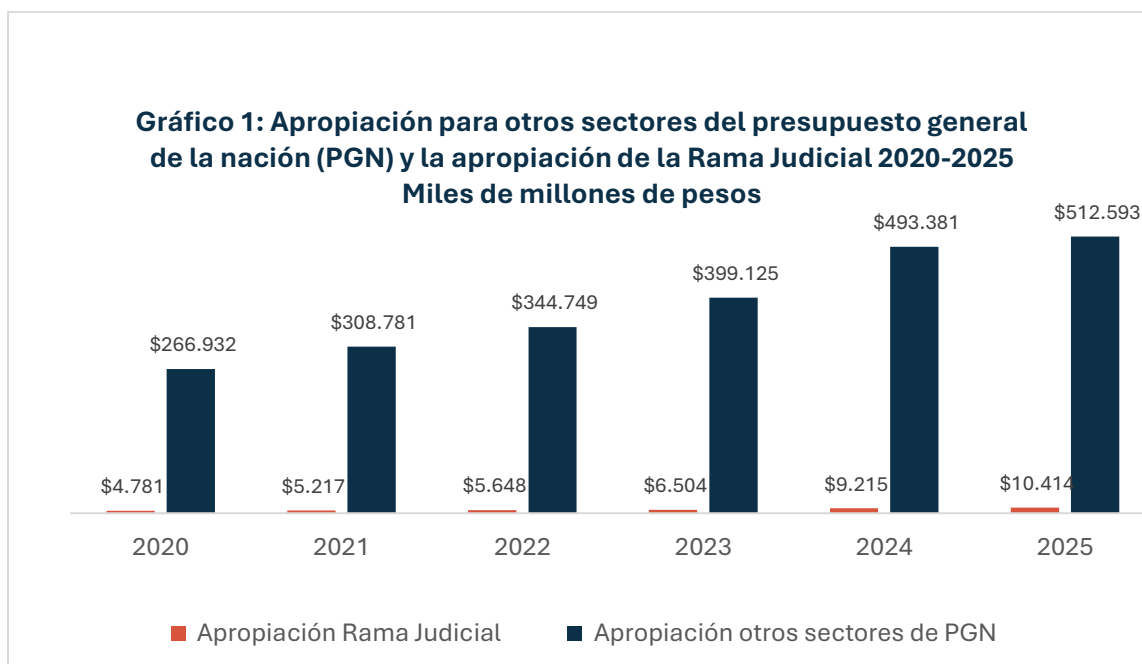
<sup>52</sup> La pandemia de COVID-19, el aumento sostenido en la demanda de servicios judiciales y las crecientes expectativas ciudadanas evidenciaron la urgencia de un fortalecimiento integral del sector.

<sup>53</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, s.f.

Durante el periodo 2020–2024, el sistema de justicia colombiano enfrentó desafíos estructurales y coyunturales que probaron su capacidad institucional y su eficiencia presupuestal. La pandemia de COVID-19, el aumento sostenido en la demanda de servicios judiciales y las crecientes expectativas ciudadanas en torno al acceso efectivo a la justicia han dejado en evidencia la necesidad de un fortalecimiento integral del sector.

Se analiza, con base en fuentes oficiales<sup>54</sup>, el comportamiento del sistema judicial en esos cinco años, con énfasis en tres dimensiones clave: la asignación y ejecución del presupuesto público; la capacidad institucional de las principales entidades del sector justicia; y los principales indicadores relacionados con necesidades jurídicas y percepción ciudadana.

Ha habido un progresivo aumento de las asignaciones presupuestales en términos nominales y reales.



Fuente: elaboración propia con base en el presupuesto asignado por Ley a la Rama Judicial. Consultado: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-de-planeacion/presupuesto-asignado-por-ley>

El gráfico 1 muestra que el presupuesto de la Rama Judicial aumentó aproximadamente del 1,9% al 2,5% del total del presupuesto, en proporción al total de los recursos del PGN, del 2020 al 2025. En términos absolutos, el presupuesto judicial creció un 118% entre 2020 y 2025<sup>55</sup>. El aumento del presupuesto de la Rama Judicial ha sido mayor al de otros sectores en el PGN<sup>56</sup>, aunque el financiamiento del sistema de justicia no ha aumentado en proporción a las demandas ciudadanas de justicia. Por ejemplo, en términos porcentuales, este crecimiento fue superior al de otros sectores del gasto público, como Educación (aproximadamente 83 %), Trabajo (68 %), Defensa y

<sup>54</sup> incluidos informes presupuestales del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda, la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, así como estudios sectoriales como *Justicia Cómo Vamos* y el Plan Sectorial de la Rama Judicial 2023–2026. Se revisan indicadores de ejecución financiera, cobertura institucional y percepción pública, con el fin de ofrecer una visión integral del desempeño del sistema de justicia durante este periodo.

<sup>55</sup> DNP, 2024.

<sup>56</sup> Ministerio de Hacienda.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiN2VlYTU1YzAtMGRmMS00NjkwLWlxNjAtMmIxMTZkNjNhM2MxliwidCI6ImI0ZWE2MGO4LWJIN DktNDBiY05OGMOLTE4YzQzYmZkNzlxZSIsImMiOiR9>

Policía (21 %) y Salud (cerca de 110 %). No obstante, pese a que el acceso a la justicia es un imperativo nacional, el presupuesto de la Rama Judicial continúa siendo menor frente a otros sectores. Para 2025, el presupuesto de Educación supera en más de siete veces el de la Rama Judicial, mientras que Salud y Trabajo cuentan con apropiaciones varias veces superiores<sup>57</sup>.

En el gráfico 2 se analiza la relación entre apropiación de funcionamiento y apropiación de inversión en la Rama Judicial<sup>58</sup>:



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación

La comparación entre la apropiación de funcionamiento y la apropiación de inversión revela un desequilibrio estructural sostenido en la composición del gasto. Durante este periodo, el componente de funcionamiento absorbió, en promedio, más del 87% del total del presupuesto judicial, mientras que la inversión representó el 13% restante. Esta tendencia plantea el reto de que sin una mayor proporción de recursos dirigidos a inversión, será difícil alcanzar transformaciones estructurales en acceso, cobertura, infraestructura y digitalización del sistema judicial colombiano<sup>59</sup>.

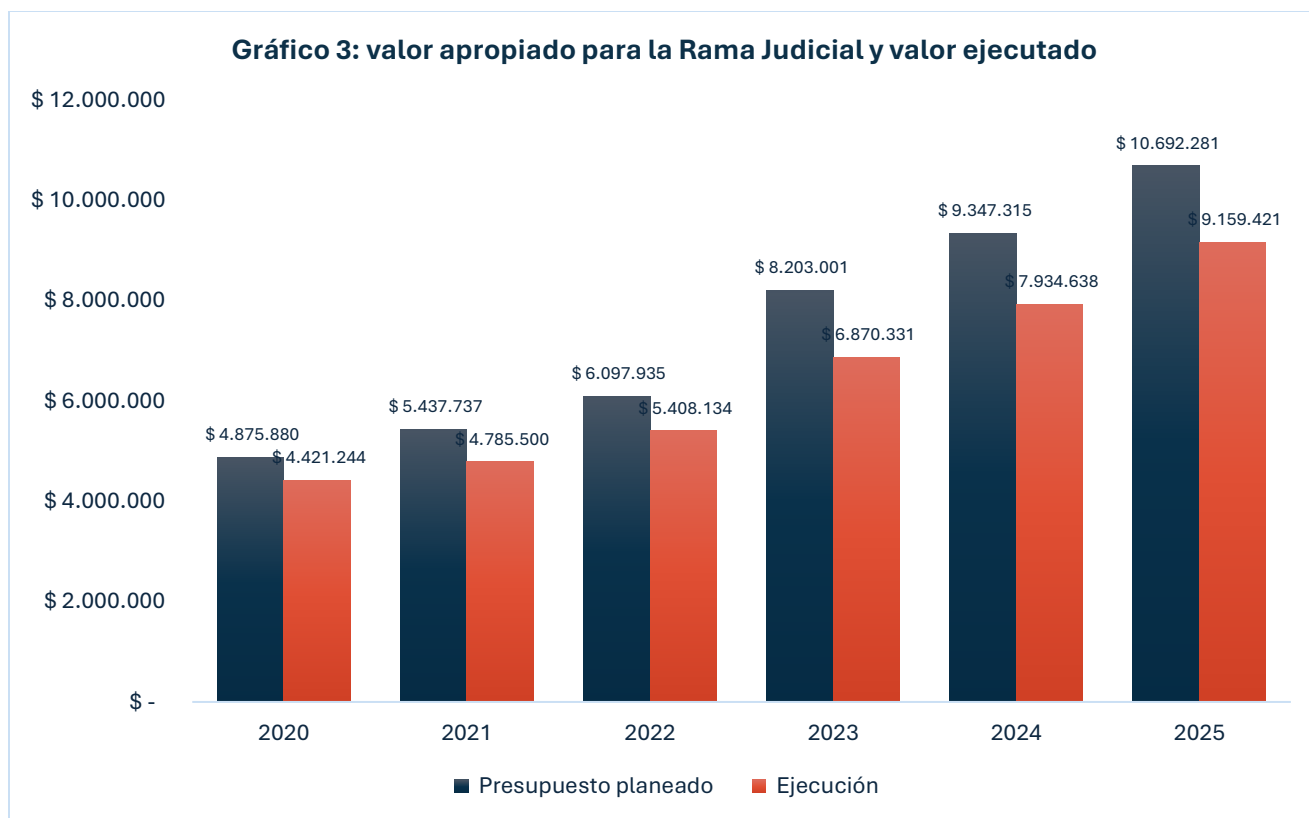
El gráfico 3 ilustra la relación entre el presupuesto planificado o apropiación y su ejecución real por parte de la Rama Judicial de Colombia desde 2020 hasta 2025<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Ibidem. Esto evidencia que, aunque el presupuesto judicial ha crecido de manera importante en los últimos años, los problemas estructurales del sistema de justicia no pueden explicarse únicamente por restricciones presupuestales, sino también por factores asociados a congestión, diseño institucional, transformación digital, distribución territorial de capacidades y articulación del ecosistema de justicia.

<sup>58</sup> Gobierno de Colombia, s.f.

<sup>59</sup> Comparativamente, otros sectores presentan mayores proporciones de inversión dentro de su composición presupuestal. En 2025, el sector Educación destinó aproximadamente el 17% de su presupuesto a inversión, mientras que el sector Salud y Protección Social asignó cerca del 20 % a inversión, principalmente para infraestructura hospitalaria, fortalecimiento territorial, salud pública y transformación tecnológica. Sectores como Transporte y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones concentran porcentajes aún más altos de inversión, frecuentemente superiores al 40 % o 50 %, debido a su orientación hacia infraestructura y modernización tecnológica. Esto podría sugerir que el desafío de la Rama Judicial no se limita al crecimiento del presupuesto total, sino también a la composición interna del gasto y a la limitada capacidad de ejecución.

<sup>60</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, s.f.

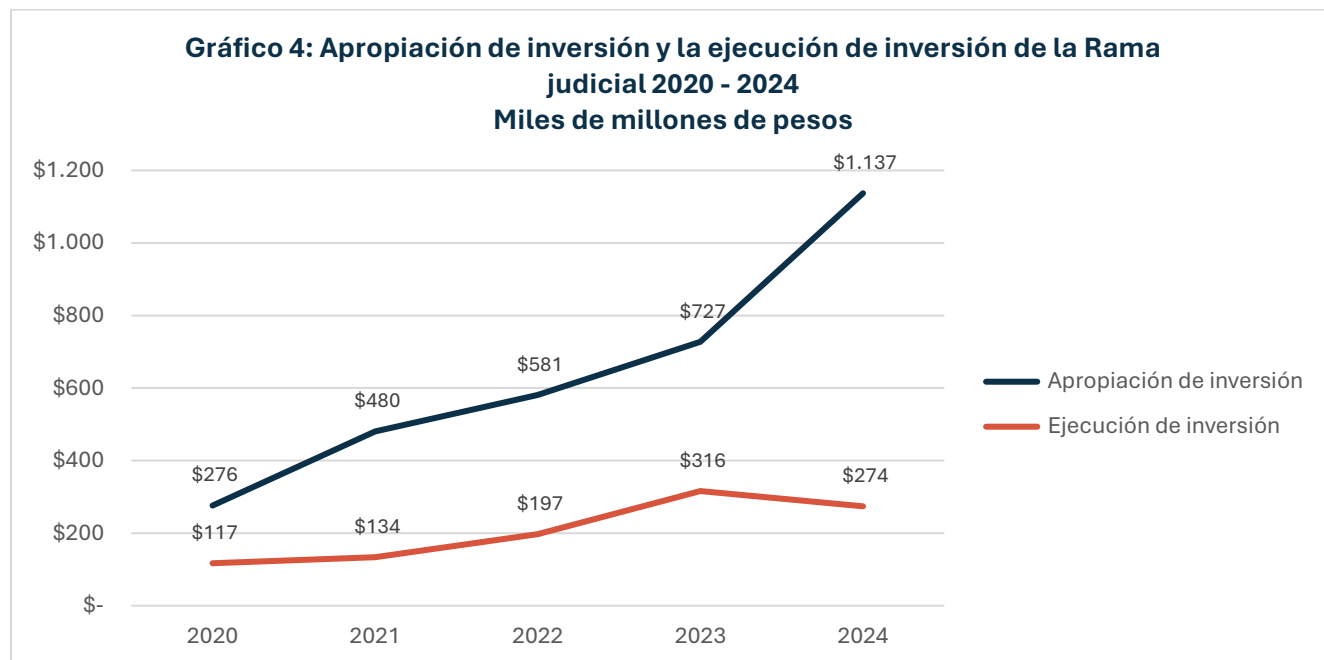


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como ya observamos, se evidencia un esfuerzo progresivo del Estado por aumentar los recursos destinados a la Rama Judicial. Aunque los valores ejecutados también aumentaron en el mismo periodo, no se alcanzó en ningún año el 100% de la ejecución presupuestal. En 2020 se ejecutó el 90,7% del presupuesto asignado; en 2021, el 88,0%; en 2022, el 88,7%; en 2023, el 83,8%; y en 2024, el 84,9%. Si bien el incremento en recursos refleja el esfuerzo progresivo del Estado por aumentar los recursos destinados a la Rama Judicial, la persistencia de una brecha cercana al 10-15% entre lo apropiado y lo efectivamente ejecutado señala dificultades estructurales en la capacidad de absorción y gestión financiera de la Rama Judicial, así como retos de naturaleza administrativa e institucional para traducir recursos en resultados efectivos. Esto compromete la eficiencia del sistema judicial y su capacidad de respuesta ante la demanda ciudadana. Ahora bien, estas cifras no demuestran los desafíos relativos a dificultades de ejecución propias de la gestión y trámites de contratación, así como la transferencia efectiva de los recursos. En todo caso, los niveles de ejecución presupuestal de la Rama Judicial siguen estando por debajo de los niveles de ejecución promedio del Estado<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Por ejemplo, en 2025 los sectores de Educación, Salud y Protección Social y Ciencia, Tecnología e Innovación, evidenciaron los mayores porcentajes de ejecución presupuestal. Fuente: [Ministerio de Hacienda](#)

En relación con la apropiación de recursos:



Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación.

La evolución de los recursos destinados a inversión en la Rama Judicial (2020-2024) evidencia una tendencia creciente en la apropiación presupuestal. Esta pasó de \$276 mil millones en 2020 a \$1,137 billones en 2024, lo cual representa un aumento superior al 300%. Este incremento refleja un esfuerzo por fortalecer la infraestructura judicial, avanzar en procesos de modernización tecnológica y financiar proyectos estratégicos de impacto estructural. Sin embargo, al comparar estos valores con los montos efectivamente ejecutados, se observa una brecha persistente y creciente. En 2020 se ejecutó el 42% de lo apropiado; en 2021, el 28%; en 2022, el 34%; en 2023, el 43%; y en 2024, apenas el 24% del presupuesto de inversión.

Este desfase estructural entre la planificación y la ejecución puede deberse a múltiples factores, como restricciones administrativas, deficiencias en la capacidad operativa para formular y ejecutar proyectos de inversión, demoras en los procesos contractuales y limitaciones de orden técnico o logístico. Esto demuestra barreras que enfrenta el sistema de justicia por modelos de administración y gobernanza que dificultan la toma de decisiones y la ejecución de planes y programas de inversión. La baja capacidad de ejecución reduce el impacto real del presupuesto asignado, compromete la eficiencia del gasto público y limita la capacidad transformadora del sistema judicial.

Una justicia centrada en las personas requiere una planeación presupuestal que trascienda los ciclos anuales y se oriente hacia la atención efectiva de las necesidades jurídicas insatisfechas. En este sentido, una posible solución sería implementar un plan presupuestario plurianual para el sector justicia con metas e indicadores de ejecución. Estos permitirán impactar la capacidad de ejecución real dirigida a los territorios y comunidades con mayores brechas de acceso.

El diagnóstico evidenció que, a pesar del incremento progresivo en la asignación de recursos a la Rama Judicial en los últimos años, persisten importantes limitaciones en la ejecución presupuestal, tanto en el gasto corriente como en los recursos destinados a inversión. Esta situación afecta la capacidad de respuesta institucional y limita el impacto de las políticas diseñadas para mejorar el acceso a la justicia. Además, se identificaron deficiencias en el seguimiento presupuestal del sector justicia en su conjunto, lo que impide evaluar de manera integral el uso de los recursos y su alineación con las necesidades de la población. En este contexto, resulta indispensable asegurar recursos crecientes, fortalecer los mecanismos de gestión, mejorar la planeación de la inversión y consolidar capacidades institucionales para la ejecución oportuna y eficaz.

El plan plurianual debe contemplar lo siguiente para enfrentar los retos identificados:

- Asignación prioritaria de recursos en programas de articulación con actores del sistema ampliado de justicia (MinJusticia) para fortalecer la justicia comunitaria, MASC, casas de justicia móviles y estrategias de primeros auxilios jurídicos.
- Criterios basados en la demanda de justicia, de modo que la distribución presupuestal no se fundamente únicamente en la oferta institucional existente, sino en las necesidades identificadas mediante encuestas periódicas de necesidades legales, mapas de demanda y análisis diferenciales.
- Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas que permitan evaluar la ejecución y el impacto de las inversiones en términos de resolución efectiva de conflictos y satisfacción ciudadana. Este seguimiento debe realizarse no solo para la Rama Judicial, sino para todos los actores de justicia.
- Garantizar financiamiento estable y adecuado a los SLJ, incluyendo recursos específicos en los planes presupuestales plurianuales del sector justicia.

La Ley 2430 de 2024 ya reconoce la necesidad de fortalecer el componente presupuestal de la Rama Judicial y plantea herramientas para modernizar su gestión. No obstante, para lograr un impacto transformador, es indispensable que MinJusticia asuma un rol articulador y estratégico, liderando un proceso de planeación presupuestal intersectorial con enfoque centrado en las personas. Experiencias internacionales, como el Plan Plurianual de Justicia en Chile<sup>62</sup> y la distribución presupuestal orientada a necesidades en Países Bajos<sup>63</sup>, demuestran que este enfoque mejora la eficiencia en el uso de los recursos, incrementa la legitimidad institucional y garantiza que las inversiones lleguen a quienes más lo requieren.

*Recomendación: es necesario diseñar un plan presupuestal plurianual que integre metas de ejecución e indicadores claros. La distribución de recursos debe basarse en diagnósticos de necesidades jurídicas y mapas de demanda, más que en la oferta institucional.*

### Acciones concretas

Para desarrollar un plan presupuestario plurianual con enfoque en metas de ejecución, el gobierno deberá iniciar, desde los primeros 100 días, una agenda de acción liderada por MinJusticia en articulación con el DNP y MinHacienda. Esta agenda debe centrarse en la planeación presupuestal

<sup>62</sup> Corte de Apelaciones de Chile, s.f.

<sup>63</sup> Velicogna y Fabri, s.f.

del sector justicia, con participación de las principales entidades responsables de garantizar el acceso a la justicia, incluyendo la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el ICBF, el INPEC y actores del sistema MASC.

Se deberá priorizar la formulación de un marco programático de inversiones a mediano plazo (2026–2029), con base en criterios de justicia territorial y poblacional. Para ello, se recomienda aprovechar herramientas existentes como las ENJ, los datos del SNEJ, los mapas de conflictividad territorial y las líneas estratégicas del PND. Esta información permitirá identificar zonas con alta vulnerabilidad jurídica y social para canalizar hacia allí mayores recursos mediante estrategias focalizadas, como: casas de justicia móviles, MASC comunitarios, brigadas jurídicas, justicia itinerante y programas de alfabetización legal.

Durante los primeros meses, el gobierno revisará las principales barreras de ejecución presupuestal identificadas en el diagnóstico<sup>64</sup>. A partir de este análisis, se diseñarán estrategias de fortalecimiento institucional y eficiencia del gasto, incluyendo capacitaciones técnicas, simplificación de procesos y mayor autonomía operativa para las entidades ejecutoras a nivel territorial. Asimismo, se diseñará un sistema de seguimiento presupuestal del ecosistema de justicia, que incluya a todos los actores del sistema de justicia<sup>65</sup> e incorpore indicadores de impacto centrados en la reducción de conflictos, la cobertura de servicios, la descongestión judicial y la satisfacción ciudadana.

Como medida inmediata, MinJusticia presentará los ajustes presupuestales en el marco del presupuesto general de 2027, incluyendo líneas específicas para justicia comunitaria, empoderamiento legal, conciliación extrajudicial, y fortalecimiento de primeros auxilios jurídicos. Esto se basará en la demanda de justicia y no únicamente en la oferta institucional.

Finalmente, se recomienda que este plan plurianual sea incorporado como anexo presupuestal en el nuevo Plan Decenal de Justicia (2025–2034), asegurando su continuidad política y técnica más allá de un solo periodo de gobierno. La articulación entre planeación estratégica, inversión pública y enfoque centrado en las personas permitirá convertir al acceso a la justicia en una prioridad fiscal sostenible, eficiente y transformadora.

## Fortalecer el modelo de gobernanza judicial

*Problema: en relación con la capacidad institucional, el sistema judicial no ha logrado absorber el crecimiento sostenido de la demanda procesal. Además, la gobernanza del sector justicia presenta limitaciones que dificultan la capacidad del sistema para responder efectivamente a las necesidades jurídicas de la población. La articulación entre actores es débil y los roles son difusos. La Ley 2430 de 2024 ya creó instancias de coordinación del sector justicia; el reto es reglamentarlas y ponerlas a funcionar, respetando la autonomía de la Rama Judicial. La congestión lo confirma: la acción de tutela creció de forma acelerada entre 2020 y 2025 y, por su carácter prioritario, desplaza*

<sup>64</sup> Incluyendo, pero no limitado a, problemas de contratación, dispersión normativa, falta de articulación entre niveles de gobierno y restricciones administrativas

<sup>65</sup> a la Judicatura, sino también al Ministerio de Justicia, la Fiscalía, el ICBF, la Defensoría, la Procuraduría y los entes territoriales

*los procesos ordinarios, de modo que el cuello de botella es de gobernanza y coordinación —no solo de recursos—.*

Aunque la Ley 2430 de 2024 introdujo avances, sigue siendo insuficiente para consolidar un sistema coordinado. Por eso, se requiere una articulación efectiva entre los actores que son parte del sistema de Justicia para fortalecer todos los mecanismos de resolución de conflictos que van más allá que los judiciales<sup>66</sup>. Es fundamental fortalecer dos actores que, por sus funciones a nivel judicial y administrativo, tienen incidencia directa en el sistema de justicia nacional, a saber: el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) y MinJusticia. Aunque la Ley 2430 de 2024 introduce mejoras en la modernización del sistema judicial y consolida las funciones del CSJ como órgano de gobierno, estos avances son insuficientes para articular una respuesta coordinada, ágil y centrada en las personas. La Sentencia C-285 de 2016 reforzó el principio de autogobierno judicial del CSJud, lo que evidenció los cuellos de botella generados por la rigidez en la toma de decisiones estratégicas y la gestión administrativa de la rama judicial<sup>67</sup>.

La gobernanza del sector justicia presenta limitaciones que dificultan la capacidad del sistema para responder efectivamente a las necesidades jurídicas de la población. La articulación entre actores es débil y los roles son difusos. Si bien la Ley 2430 de 2024 introdujo avances, sigue siendo insuficiente para consolidar un sistema coordinado entre los múltiples mecanismos para tramitar conflictos. Por eso, se recomienda fortalecer la gobernanza del CSJ integrando una perspectiva centrada en las personas y superando cuellos de botella administrativos<sup>68</sup>.

La Ley 2430 de 2024<sup>69</sup> reconoce la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional entre el CSJ, otros órganos de las ramas del poder público, organismos de control, entidades territoriales y representantes de la sociedad civil. Dicho mandato carece de elementos operativos claros pues no precisa los actores involucrados, los mecanismos de articulación ni los recursos necesarios para su implementación, lo que aumenta el riesgo de que se quede como una disposición sin efectos prácticos.

Por ello, se recomienda fortalecer la gobernanza judicial mediante dos líneas de acción complementarias:

- a. Fortalecer el CSJud, para:
  - Clarificar sus competencias en coordinación interinstitucional, asegurando su capacidad de liderar políticas en articulación con MinJusticia y otros actores clave.
  - Dotarlo de herramientas administrativas, tecnológicas y presupuestales que le permitan superar los cuellos de botella señalados en la Sentencia C-285/16.
  - Promover una gestión más eficiente, transparente y alineada con las necesidades jurídicas insatisfechas.
- b. Desarrollo reglamentario del artículo 36 de la Ley 2430 de 2024<sup>70</sup>, a través de un decreto que:
  - Establezca los actores de la coordinación interinstitucional (Judicatura, Fiscalía, Defensoría, Policía Judicial, Ministerios, autoridades locales, sociedad civil).

<sup>66</sup> aprovechando los mandatos de la Ley 2430 de 2024

<sup>67</sup> Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C-285 de 2016*, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>68</sup> Sentencia C-285 de 2016 y Ley 2430 de 2024

<sup>69</sup> artículo 36, que modifica el artículo 86 de la Ley 270 de 1996

<sup>70</sup> modifica el artículo 86 de la Ley 270 de 1996

- Defina roles y competencias para las instancias territoriales, articuladas con el nivel nacional.
- Implemente mecanismos de planificación conjunta, indicadores de impacto y seguimiento basado en datos sobre la reducción de necesidades jurídicas insatisfechas.
- Asigne recursos técnicos y financieros que aseguren la operatividad de estas instancias.

En segunda medida, se debe fortalecer al MinJusticia como ente articulador con capacidades técnicas, políticas y presupuestales; potenciar la Comisión Interinstitucional para la Justicia y garantizar la efectiva implementación del Sistema Nacional de Estadísticas de Justicia (SNEJ) con apoyo del DANE, que se desarrollará a profundidad en la cuarta recomendación. Según el Decreto 2897 de 2011<sup>71</sup>, que establece las funciones del Ministerio, este ya cuenta con la competencia de formular, coordinar y evaluar las políticas públicas del sector justicia, pero carece de capacidades técnicas y presupuestales plenas para ejercer este mandato de manera efectiva. Para darle la centralidad que merece, se requiere:

1. Potenciar el marco normativo vigente (Ley 2430 de 2024 y Decreto 2897 de 2011) para identificar las funciones que deben ser ampliadas o ajustadas, permitiendo al Ministerio liderar la coordinación interinstitucional no solo entre entidades de la Rama Judicial, sino también con organismos de control, entes territoriales y actores de MASC.
2. Asignarle capacidades técnicas y presupuestales suficientes para formular políticas basadas en evidencia, coordinar la ejecución de planes plurianuales de justicia y liderar la articulación entre los diferentes subsistemas (judicial, MASC, justicia comunitaria).
3. Fortalecer la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, creada por la Ley 2430, asegurando que opere como un verdadero espacio de coordinación de política pública del sector justicia, con participación de todos los actores relevantes y un mandato claro para tomar decisiones sobre prioridades estratégicas y asignación de recursos.
4. Garantizar la implementación efectiva del SNEJ, integrando datos de MASC y de otros mecanismos comunitarios de resolución de conflictos. Este sistema permitirá una planeación más precisa y una rendición de cuentas transparente.

Este planteamiento supone el fortalecimiento y la activación de capacidades ya previstas en la normativa vigente, orientadas a una toma de decisiones más inclusiva y efectiva. Esta recomendación busca consolidar un sistema de gobernanza que: (i) facilite la coordinación entre diferentes niveles y sectores del Estado; (ii) promueva la innovación en servicios de justicia con enfoque territorial, (iii) integre datos y evidencia para el diseño y seguimiento de políticas públicas y (iv) proponga un modelo de coordinación robusto que supere los actuales cuellos de botella administrativos y garantice una gobernanza inclusiva del sector justicia. Además, transformará las decisiones de alto nivel en soluciones concretas para los ciudadanos, priorizando la atención a las necesidades jurídicas insatisfechas y mejorando la confianza en el sistema de justicia<sup>72</sup>.

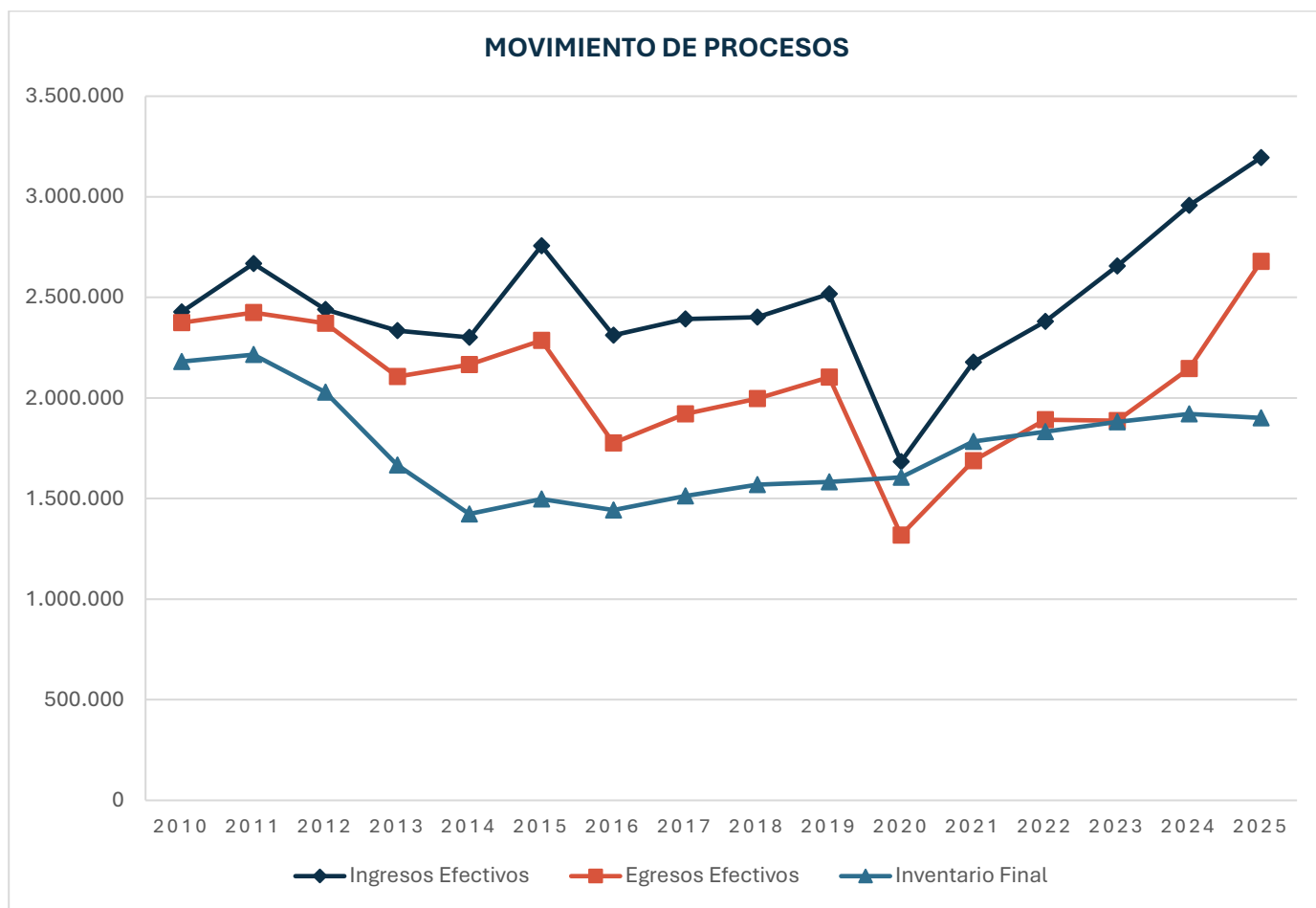
Por otro lado, conviene revisar la capacidad institucional para la gestión del volumen de casos que ingresan al sistema judicial. La infraestructura judicial comprende 6.233 despachos judiciales activos en los 1.103 municipios del país, de los cuales el 84% pertenecen a la Jurisdicción

---

<sup>71</sup>Artículo 2. modificado parcialmente por el Decreto 1427 de 2017

<sup>72</sup> OCDE, 2021.

Ordinaria<sup>73</sup>. La Jurisdicción Ordinaria concentra la mayor carga procesal del país y registró entre 2019 y 2025 un crecimiento sostenido de casos. En 2020, los ingresos fueron de 1.683.671 y los egresos de 1.318.290. A partir de 2021 la demanda judicial fue en aumento y alcanzó su máximo histórico en 2025, con 3.194.768 procesos ingresados y 2.678.227 evacuados. Se hace notorio que el sistema logra un alto número de evacuación, no obstante el inventario final de procesos no disminuyó pues pasó de 1.583.465 en 2019 a 1.900.918 en 2025. De esta manera, el índice de evacuación parcial efectivo alcanza el 80,8%, lo que indica que el sistema resuelve una proporción relevante en contraste con los procesos que ingresan pero, aun así, el índice de evacuación total<sup>74</sup> se ubica apenas en el 47,7%. Aquí debe tenerse en consideración que por la especialidad de cada proceso, no siempre se evacúan en un año.



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Superior de la Judicatura, “Movimiento de Procesos - Estadísticas Judiciales” Rama Judicial, consultado el 22 de mayo de 2026

El incremento persistente de los ingresos efectivos y la creciente, pero aún insuficiente, capacidad de evacuación total del agregado de procesos, representan uno de los mayores retos del sistema de justicia ordinaria. Estos datos confirman que el sistema judicial tiene congestión estructural creciente, impulsada por una demanda judicial sostenida y una limitada capacidad de resolución.

<sup>73</sup> encargados de gestionar procesos penales, civiles, de familia y laborales

<sup>74</sup> Este mide la capacidad de reducción del universo acumulado, incluyendo el inventario heredado de años anteriores

Dicha situación compromete los principios de acceso efectivo a la justicia y genera demoras en la respuesta a las demandas de justicia de la ciudadanía, aumentando costos y afectando el goce de sus derechos. El panorama plantea la necesidad de reformas institucionales, fortalecimiento de MASC que permitan aliviar la presión sobre los despachos judiciales e inversión en talento humano y tecnología.

Por otro lado, conviene resaltar que una importante proporción de la carga del sistema de justicia se concentra en la acción de tutela. Entre 2020 y 2025 se pasaron de 59.680 tutelas en 2020 a 1.202.436 acciones en 2025, es decir que hubo un incremento de 162% en las acciones de tutela en cinco años<sup>75</sup>. Como las tutelas tienen un carácter prioritario y célere, los jueces deben dedicarse en primer lugar a resolverlas, lo que, en muchos casos, implica dejar de lado los procesos propios de sus especialidades. Esto supone una presión constante y creciente en la congestión judicial. Si bien la acción de tutela es un recurso subsidiario, la realidad y los datos muestran que es una herramienta que suelen usar las personas en primer lugar, especialmente para derechos como la salud y debido proceso<sup>76</sup>.

*Recomendación: fortalecer la articulación del Consejo Superior de la Judicatura con los demás actores del sistema ampliado de justicia<sup>77</sup>. Esto permitirá fortalecer todos los mecanismos de resolución de conflictos, que van más allá que los judiciales y, en consecuencia, se podría esperar una disminución en la carga procesal. Al mismo tiempo, el Ministerio de Justicia debe fortalecerse como ente articulador, con capacidades técnicas, políticas y presupuestales que le permitan liderar planes comunitarios. Además, conviene estudiar una posible reforma de ley sobre las reglas de reparto y competencia territorial, especialmente en materia de acciones de tutela en las que, para una distribución más equitativa de la carga procesal, se incorpore la competencia con criterio nacional y no territorial.*

### Acciones concretas

Se recomienda que, durante los primeros 100 días de gobierno, se expida un Decreto Reglamentario del artículo 36 de la Ley 2430 de 2024<sup>78</sup>, para precisar los actores de coordinación: Judicatura, Fiscalía, Defensoría, Procuraduría, Ministerio de Justicia, gobiernos locales y sociedad civil. Además, se deben definir mecanismos de articulación y reuniones periódicas. También deben establecerse las responsabilidades concretas para el seguimiento de políticas de cada actor y la priorización territorial.

Por otro lado, se sugiere diseñar junto con el CSJ y MinJusticia una hoja de ruta que priorice: (i) acceso a justicia en zonas críticas (según datos de las ENJ); (ii) coordinación presupuestal para proyectos territoriales y (iii) primer piloto de gobernanza interinstitucional en tres departamentos. Adicionalmente, debe convocarse a los presidentes de las Altas Cortes, el CSJ, Fiscalía, Procuraduría y MinJusticia para acordar compromisos en materia de coordinación, priorización territorial y uso de datos.

<sup>75</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/-/162-%25-aumentó-la-demanda-de-tutelas-en-los-despachos-judiciales-del-pais-entre-2020-2025>

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> como MinJusticia, Fiscalía, ICBF, entre otros

<sup>78</sup> que modifica el artículo 86 de la Ley 270 de 1996

Esto debe dialogar con destinación de recursos del presupuesto nacional (por resolución o decreto de asignación) para financiar los pilotos de articulación territorial y el funcionamiento técnico de las instancias de coordinación. Encargar a MinJusticia, en coordinación con el DANE, el diseño de un modelo para integrar estadísticas judiciales, información de MASC y ENJ como insumo para la planeación del sector.

## **Fortalecer los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), los Sistemas Locales de Justicia y la justicia comunitaria e itinerante**

*Problema: actualmente, el sistema de justicia en Colombia no garantiza un acceso suficiente, oportuno ni territorialmente equilibrado para la gestión de conflictos locales y comunitarios. La ausencia de un modelo de gobernanza territorial y fortalecido en mecanismos alternativos y comunitarios genera barreras estructurales de acceso, especialmente en zonas rurales y marginadas. Si bien los MASC han avanzado, en particular, tras la expedición de la Ley 2220 de 2022<sup>79</sup>, su aplicación práctica continúa limitada. La lógica de reserva legal mantiene su uso como una excepción, cuando debería ser la regla general, lo que impide que estos instrumentos se conviertan en una vía prioritaria de resolución. El diagnóstico respalda priorizar esta vía: según la ENJ 2022, el acuerdo directo eleva en 42 puntos porcentuales la probabilidad de solución y la ruta institucional solo en 13, por lo que los MASC son la palanca de resolución con mayor sustento empírico.*

En relación con las necesidades jurídicas insatisfechas, en la ENJ 2022 se identificó que la ocurrencia de conflictos afecta de manera desigual a los grupos sociales, siendo los más afectados los grupos vulnerables<sup>80</sup>. Respecto a las rutas de acción, más del 50 % de quienes enfrentan un conflicto no actúan, lo que refleja un problema estructural de confianza, costos y barreras de acceso. La inacción fue la respuesta más frecuente (47 %), seguida por acuerdos directos y, en menor medida, la búsqueda de una institución formal. Los jóvenes, las personas con bajo bienestar subjetivo, quienes no tienen internet ni vivienda propia y quienes viven en zonas rurales registran los mayores niveles de inacción. En materia de resultados obtenidos en la resolución de conflictos, los acuerdos directos lograron una tasa de solución del 63 %, las rutas institucionales del 33 % y la

<sup>79</sup> La Ley 2220 de 2022 logró avances porque no se limitó a compilar normas dispersas sobre conciliación, sino que modernizó y reorganizó integralmente el régimen de conciliación en Colombia. Antes de esta ley, la regulación estaba fragmentada, lo que hacía más difícil identificar qué reglas aplicaban sobre procedimientos, centros de conciliación, formación de conciliadores, vigilancia y control. El nuevo Estatuto permitió integrar en un solo cuerpo normativo los principios, procedimientos y modalidades de la conciliación, lo que fortalece la seguridad jurídica y facilita su uso por parte de la ciudadanía, los operadores de justicia y las entidades públicas. Uno de los principales avances fue el cambio de concepción de la conciliación. La ley dejó de tratarla solamente como un “mecanismo alternativo” y la reconoció como un mecanismo de resolución de conflictos. Esto es importante porque la conciliación ya no aparece como una vía secundaria frente a la justicia formal, sino como una herramienta que complementa la administración de justicia, facilita el acceso a la justicia, promueve el diálogo, la convivencia pacífica y la construcción de tejido social. También hubo avances en materia de transformación digital, porque la Ley 2220 permitió que la conciliación se realizara de manera presencial, virtual o mixta. Además, exige que los centros de conciliación y autoridades con funciones conciliatorias adopten tecnologías de la información y las comunicaciones para garantizar la prestación del servicio por medios digitales o electrónicos. Otro avance relevante fue la ampliación y diferenciación de los procedimientos de conciliación. Mientras la Ley 640 de 2001 se concentraba principalmente en la conciliación extrajudicial en derecho, la Ley 2220 regula la conciliación de manera más amplia, incluyendo la conciliación en derecho, la conciliación en equidad y la conciliación en asuntos contencioso-administrativos. Esto permite adaptar el procedimiento al tipo de conflicto y al contexto en el que se desarrolla. En el ámbito contencioso administrativo, la ley también introdujo avances importantes porque fortaleció la conciliación como herramienta para resolver conflictos con el Estado, proteger el patrimonio público y reducir la litigiosidad. En síntesis, esta ley logró avances porque unificó la regulación, actualizó el enfoque de la conciliación, incorporó herramientas tecnológicas, amplió su ámbito de aplicación y fortaleció su papel como instrumento de acceso a la justicia. Su aporte principal es que entiende la conciliación no solo como una forma de descongestionar despachos judiciales, sino como una vía institucional para resolver conflictos de manera más cercana, eficiente y pacífica.

<sup>80</sup> DNP, 2022, p. 20.

inacción apenas del 21 %. Los conflictos civiles (deudas, familia, propiedad) fueron los más propensos a resolverse, mientras que los delitos presentaron los niveles más bajos de solución.

El análisis de los datos presupuestales, de capacidad institucional y de necesidades jurídicas permite identificar tres conclusiones. Primero, aunque el presupuesto judicial ha crecido de manera sostenida, la baja ejecución (en especial en inversión) limita el impacto real de los recursos en infraestructura, modernización y transformación digital. Segundo, la congestión judicial sigue en aumento y, tercero, los mecanismos alternativos de solución de conflictos se han consolidado como rutas cada vez más utilizadas por la ciudadanía, pero su expansión territorial es desigual y, según la ENJ 2022, la inacción sigue siendo la respuesta más común: apenas un tercio de los conflictos reportados llegan a resolverse. Estos hallazgos evidencian que más presupuesto no se traduce automáticamente en más justicia y que las políticas públicas deben centrarse en mejorar la ejecución, ampliar la oferta local y comunitaria, y fortalecer el empoderamiento legal de la ciudadanía para garantizar un acceso real, equitativo y efectivo a la justicia en Colombia. Entonces, al analizar todos los datos en materia del sistema de justicia se identificaron los siguientes problemas:

### **Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)**

En el marco del fortalecimiento del acceso a la justicia y la descongestión de los despachos judiciales, los MASC representan una estrategia clave para ofrecer a la ciudadanía rutas ágiles, accesibles y menos costosas para resolver conflictos. A corte del 5 de mayo de 2025, Colombia cuenta con 43.274 conciliadores registrados<sup>81</sup>. La existencia de 8.897 entidades habilitadas demuestra el esfuerzo estatal por institucionalizar y expandir la cobertura de estos mecanismos en el territorio nacional<sup>82</sup>. No obstante, el fortalecimiento de la calidad, supervisión y articulación entre estos actores sigue siendo un reto para garantizar su efectividad, legitimidad y sostenibilidad en el sistema de justicia<sup>83</sup>. Como se muestra en el *Análisis Conceptual del Sistema Nacional de Conciliación* del DNP, el requisito de procedibilidad no ha incentivado la conciliación, sino que se ha convertido en una barrera de acceso<sup>84</sup>.

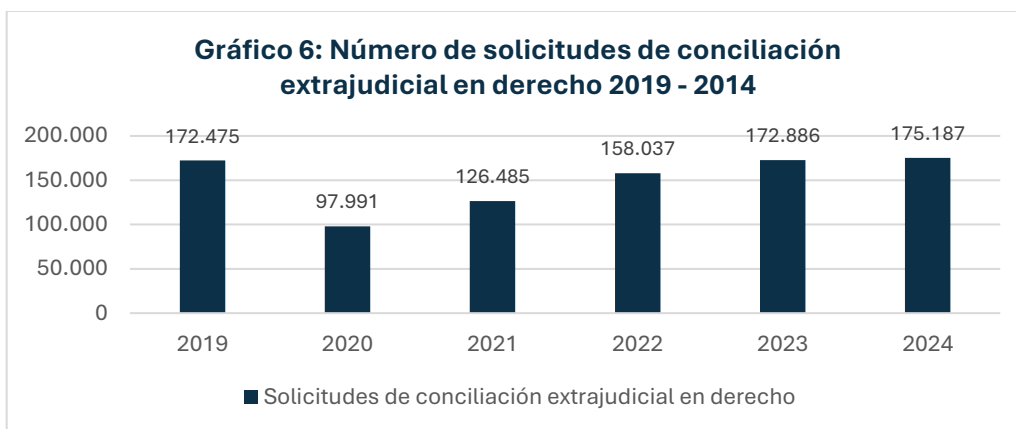
---

<sup>81</sup> de los cuales 35.224 son estudiantes, 8.246 abogados y 265 judicantes. lo que evidencia la alta participación del sector académico en la prestación de estos servicios Ministerio de Justicia y del Derecho, “Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana,” consultado el 10 de agosto de 2025, <https://www.minjusticia.gov.co/transparencia/Paginas/SEJ-Acceso-a-la-Justicia-ICE.aspx>. Ministerio de Justicia y del Derecho, “Acceso a la Justicia - Conciliación Extrajudicial en Derecho,” consultado el 10 de agosto de 2025, <https://www.minjusticia.gov.co/transparencia/Paginas/SEJ-Acceso-a-la-Justicia-Conciliacion-Extrajudicial-en-Derecho.aspx>.

<sup>82</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho, s.f.

<sup>83</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho, s.f.

<sup>84</sup> DNP, 2015.



*Fuente: Elaboración propia con información de Datos Abiertos Colombia.*

Entre 2019 y 2024, las solicitudes de conciliación extrajudicial en derecho mostraron una recuperación progresiva y sostenida, consolidándose como una herramienta clave dentro del sistema de justicia no adversarial en Colombia. Estos datos reflejan la creciente confianza ciudadana en los MASC, los cuales permiten respuestas más ágiles y accesibles que los procedimientos judiciales tradicionales. Ahora, los conflictos más gestionados mediante conciliación corresponden al área de familia (303.736 solicitudes), civil y comercial (291.926)<sup>85</sup>, lo que revela la importancia de estos mecanismos para atender disputas que afectan directamente la vida cotidiana de las personas.

En conjunto, estos datos confirman que la conciliación extrajudicial en derecho constituye un mecanismo de alivio a la carga judicial y representa una vía concreta de acceso a la justicia para sectores amplios de la población, especialmente en conflictos de carácter familiar, civil y comunitario. El desafío principal es su expansión territorial equitativa, fortalecimiento institucional y articulación efectiva con el sistema judicial formal. A esto se suma la necesidad de mayor articulación entre los MASC y el sistema judicial ordinario, para garantizar el cumplimiento de los acuerdos logrados en sede de conciliación y su reconocimiento como herramientas efectivas de justicia.

Por otro lado, entre 2016 y 2025<sup>86</sup> ha habido un total acumulado de 6.087 casos de arbitraje registrados. El volumen anual muestra un crecimiento significativo a partir de 2020, alcanzando su punto más alto en 2021 con 1.325 casos, seguido de cifras relativamente estables en 2022 (1.082) y 2023 (1.093). Aunque en 2024 se observa un descenso a 727 casos, esta sigue siendo una cifra considerable en comparación con los años prepandemia (menos de 400 casos anuales hasta 2019).

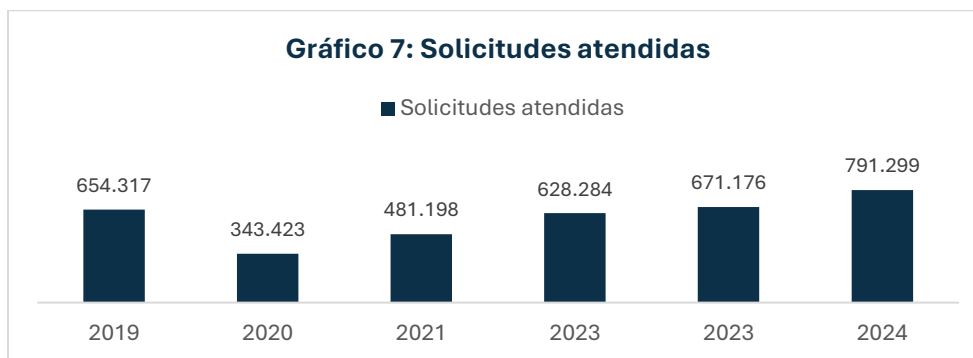
Así que, si bien el arbitraje es una vía reconocida y útil en el sistema de justicia alternativa, su cobertura y accesibilidad son limitadas, tanto por razones económicas como geográficas. La concentración en grandes ciudades y el bajo número de acuerdos alcanzados frente al volumen de inactividad o barreras económicas indican que se requieren estrategias para fortalecer su eficiencia, equidad y descentralización.

<sup>85</sup> Gobierno de Colombia, s.f.

<sup>86</sup> Gobierno de Colombia, s.f.

## Casas de la Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana

Actualmente, el país cuenta con 115 Casas de Justicia y 42 Centros de Convivencia Ciudadana en funcionamiento<sup>87</sup>. Entre 2020 y 2024, el número de solicitudes atendidas en las Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana muestra una tendencia al alza, con un comportamiento marcado por la recuperación progresiva tras la pandemia de COVID-19. Este crecimiento sostenido sugiere una mayor confianza ciudadana en estos espacios, así como una respuesta institucional más fortalecida en cobertura y oferta de servicios. Aunque Colombia cuenta con antecedentes como los conciliadores en equidad y jueces de paz, estas iniciativas han sido fragmentadas y con recursos limitados. Es necesario reforzarlas y articularlas en una política pública integral.



*Fuente: Elaboración propia con Datos Abiertos Colombia*

Este diagnóstico parcial sobre el ecosistema de justicia permite avanzar en algunas conclusiones preliminares: (i) a pesar del aumento del presupuesto, los niveles de congestión siguen en aumento, en parte debido al aumento del uso de la acción de tutela; (ii) el uso de MASC ha aumentado en una proporción mayor al aumento de casos en la jurisdicción ordinaria, lo cual indica un desplazamiento de las rutas de acción para resolver las necesidades jurídicas hacia dichos mecanismos.

Se debe fortalecer la aplicación de los MASC como mecanismo prioritario (no únicamente alternativo) para gestionar conflictos comunitarios, con énfasis en la gratuidad y simplificación de trámites. En Colombia, los MASC se han fortalecido tras la expedición del Estatuto de Conciliación<sup>88</sup>, que reafirma el principio de que todos los asuntos no prohibidos por la ley son conciliables. Según el Estatuto, la conciliación procede en materias susceptibles de transacción, desistimiento o que involucren derechos disponibles, sin exigir la renuncia a derechos, y establece límites cuando se comprometen intereses generales o derechos ciertos<sup>89</sup>. Sin embargo, persisten obstáculos prácticos que restringen el alcance de estos mecanismos. Uno de los más relevantes es la aplicación del principio de reserva legal, que mantiene como excepción lo que debería ser la regla: el uso generalizado de los MASC. Se propone invertir esta lógica y permitir su aplicación en cualquier tipo de controversia, salvo excepciones justificadas por razones de interés público o protección de derechos fundamentales.

Se recomienda reevaluar este requisito y, en su lugar, implementar estrategias pedagógicas sostenidas que promuevan una cultura de resolución pacífica de conflictos y el uso voluntario de los MASC. Es fundamental revisar las limitaciones actuales del principio de reserva legal en los Centros de Arbitraje, Conciliación y Amigable Composición (CASC), que establece que solo pueden

<sup>87</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho, s.f.

<sup>88</sup> Ley 2220 de 2022

<sup>89</sup> Ibidem El artículo 7. Por ejemplo, hay límites en asuntos laborales, de seguridad social y contencioso-administrativos

emplearse MASC en los casos expresamente autorizados por la ley. La propuesta es invertir este principio: permitir, como regla general, el uso de MASC en la mayor cantidad posible de conflictos, restringiéndolo únicamente en casos excepcionales donde concurran razones de interés general o protección reforzada de derechos humanos.

Para ello, es necesario tener un mapeo sistemático y actualizado de la oferta institucional<sup>90</sup> que tenga en cuenta las particularidades del territorio y las limitaciones de movilidad<sup>91</sup>. Estos mapas deberían articularse con la oferta de MASC, servicios complementarios (como auxiliares de justicia y Medicina Legal) y programas de justicia comunitaria para identificar vacíos y oportunidades de expansión. En este contexto, se propone explorar la inclusión del arbitraje social dentro del Estatuto como mecanismo formal. Basado en principios de justicia comunitaria y participación ciudadana, el arbitraje social podría fortalecer la resolución de conflictos vecinales, disputas de convivencia y casos de baja cuantía, descongestionando los tribunales y acercando la justicia a las comunidades.

A partir del diagnóstico se evidencia que el problema de acceso a la justicia no se explica únicamente por la capacidad de la Rama Judicial, sino también por la baja activación de rutas institucionales, la persistencia de barreras territoriales y diferenciales y la limitada articulación entre la justicia formal, los MASC, la justicia comunitaria y la justicia itinerante. La ENJ 2022 muestra que la inacción sigue siendo una de las respuestas más frecuentes frente a los conflictos, mientras que los acuerdos directos presentan mejores tasas de solución que la inacción y las rutas institucionales no siempre logran resolver oportunamente las necesidades jurídicas. Aunque la conciliación, las Casas de Justicia y los Centros de Convivencia Ciudadana han aumentado su uso, su cobertura y articulación territorial siguen siendo desiguales. Por ello, fortalecer los MASC, los Sistemas Locales de Justicia y la justicia comunitaria e itinerante constituye una alternativa de política adecuada para ampliar la oferta efectiva de justicia, prevenir la escalada de conflictos, acercar servicios a poblaciones excluidas y reducir la presión sobre los despachos judiciales.

*Recomendación: es necesario que los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (mediación, conciliación, transacción y arbitraje) se conviertan en los principales mecanismos para gestionar conflictos, salvo en los casos en que razones de interés público o de protección de derechos fundamentales justifiquen lo contrario. Además, se debe fortalecer la justicia comunitaria e itinerante. Deben impulsarse programas de justicia comunitaria en entornos urbanos vulnerables como estrategia de prevención y fortalecimiento del tejido social, capacitando conciliadores con enfoque diferencial, habilidades interculturales y competencias para la construcción de paz. Estos programas deben integrarse con los Sistemas Locales de Justicia y con las casas de justicia para consolidar redes de apoyo que articulen justicia formal y no formal. Asimismo, se requiere ampliar la cobertura territorial mediante jueces de paz y conciliadores en equidad, acompañados de campañas de sensibilización dirigidas a líderes comunitarios. Frente a la desigual distribución territorial de servicios, la justicia itinerante debe fortalecerse con casas de justicia móviles que combinen justicia formal, mecanismos alternativos y orientación jurídica, garantizando atención diferenciada para mujeres rurales, comunidades étnicas, personas con discapacidad y grupos históricamente excluidos.*

Además, la justicia comunitaria es clave para empoderar a las comunidades en la gestión temprana de sus conflictos, fortalecer la cohesión social y reducir la necesidad de intervención judicial. Por ello, se propone:

---

<sup>90</sup> Judicatura, Fiscalía, Defensoría del Pueblo, entidades territoriales

<sup>91</sup> Ibidem

- Impulsar programas de justicia comunitaria en entornos vulnerables para prevención y fortalecimiento del tejido social.
- Formar más agentes MASC comunitarios con habilidades en conciliación, mediación intercultural y competencias para la construcción de paz urbana.
- Integrar estos programas con los Sistemas Locales de Justicia (SLJ) y las casas de justicia para crear redes de apoyo que articulen justicia formal y no formal.
- Ampliar el alcance territorial y destinar más recursos a los jueces de paz y agentes MASC como conciliadores en equidad.
- Diseñar modelos pedagógicos y campañas de sensibilización en MASC dirigidas a líderes comunitarios, juntas de acción comunal y organizaciones sociales.

Este modelo ha sido implementado en otros países. En Bolivia, los Jueces de Paz Comunitarios fortalecen estructuras tradicionales para resolver conflictos ágilmente y culturalmente pertinente<sup>92</sup>. En Sudáfrica, las *Community Courts* operan en zonas urbanas de alta criminalidad para abordar disputas menores y delitos leves, combinando justicia formal y prácticas comunitarias de reparación<sup>93</sup>. En Filipinas, el *Barangay Justice System* permite a líderes comunitarios mediar en disputas vecinales y lograr acuerdos voluntarios, descongestionando los tribunales<sup>94</sup>.

Para implementar estas propuestas, se recomienda la justicia itinerante como estrategia para ampliar la cobertura institucional. Una de las principales barreras estructurales para el acceso a la justicia en Colombia es la desigual distribución territorial de servicios, especialmente en zonas rurales dispersas<sup>95</sup>. La justicia itinerante ofrece una vía efectiva para acercar servicios judiciales a estas zonas, reducir brechas territoriales y garantizar el acceso a mecanismos de resolución de conflictos. Promover la justicia itinerante permitiría reducir tiempos de respuesta y costos de acceso para comunidades alejadas, prevenir la escalada de conflictos mediante intervenciones tempranas y consolidar un modelo de justicia cercana y flexible, adaptado a las realidades del territorio. Aunque ya existen experiencias puntuales en el país, esta estrategia requiere fortalecimiento y expansión estructural.

Se proponen las siguientes acciones:

- Utilizar la jurisdicción agraria y los jueces itinerantes como piloto para atender conflictos de tierras, uso del suelo y acceso a recursos naturales.
- Implementar casas de justicia móviles que integren servicios de justicia formal, MASC y orientación jurídica, con enfoque en poblaciones vulnerables.
- Articular la justicia itinerante con los SLJ para fortalecer la concertación institucional y comunitaria.
- Implementar modelos de “justicia temprana” que incluyan brigadas jurídicas móviles, puntos de atención en áreas críticas y presencia itinerante de jueces y conciliadores.

Existen experiencias internacionales valiosas. En Brasil, los *Juizados Especiais Itinerantes* llevan justicia a comunidades remotas de la Amazonía mediante barcos-tribunales, resolviendo conflictos

---

<sup>92</sup> “Ley de 27 de octubre de 1827,” Lexivox.

<sup>93</sup> Scharf, 1992.

<sup>94</sup> Orthofer et al., 2010.

<sup>95</sup> Según el diagnóstico, muchas necesidades jurídicas insatisfechas se concentran en estos territorios, donde los conflictos agrarios, de tierras y de convivencia son frecuentes y la presencia institucional es limitada.

de menor cuantía de forma rápida y efectiva<sup>96</sup>. En México, las Unidades Móviles de Justicia han acercado servicios legales a comunidades indígenas y rurales, incorporando traductores comunitarios y enfoques interculturales<sup>97</sup>. En Perú, el modelo de Jueces de Paz Itinerantes permite visitas periódicas a comunidades rurales para resolver disputas y promover la conciliación, reforzando la confianza ciudadana en la justicia<sup>98</sup>.

### Acciones concretas

Durante los primeros 100 días de gobierno, deben implementarse reformas legales al marco de los MASC (incluyendo el Código General del Proceso y la Ley 640 de 2001) para fortalecer su uso como mecanismos prioritarios de gestión de conflictos locales y comunitarios. Esto implica:

- Eliminar gradualmente el requisito de procedibilidad para la conciliación obligatoria, sustituyéndolo por estrategias pedagógicas sostenidas que promuevan la conciliación y el arbitraje como mecanismos voluntarios.
- Incluir formalmente el arbitraje social como mecanismo alternativo en el Estatuto de Conciliación y en otras normas relevantes, asegurando gratuidad, simplicidad y fortalecimiento de capacidades comunitarias.
- Mapear la oferta institucional y territorial de MASC y articularla con otros servicios de justicia.

Se sugiere que el Ejecutivo expida un decreto que declare los MASC como política prioritaria de acceso a la justicia, en aplicabilidad del artículo 7 de la Ley 2220 de 2022 y cree una mesa técnica nacional (con participación de MinJusticia, Rama Judicial, Defensoría, Fiscalía, entidades territoriales y organizaciones comunitarias) con el objetivo de preparar las propuestas legislativas y los pilotos de fortalecimiento de MASC que deberán ser presentados al Congreso.

*Recomendación: fortalecer los Sistemas Locales de Justicia (SLJ) como espacios de concertación interinstitucional y comunitaria*

Los SLJ han sido concebidos como una estrategia para articular esfuerzos institucionales y comunitarios en torno al acceso a la justicia en los territorios. Según MinJusticia, los SLJ crean espacios de coordinación entre actores del sistema de justicia, entidades del orden nacional y territorial, y la comunidad, con el fin de dar respuestas efectivas a las necesidades jurídicas de la población. Sin embargo, su implementación ha enfrentado limitaciones: falta de un marco normativo robusto, financiamiento insuficiente y debilidad en la coordinación interinstitucional y comunitaria. Esto ha restringido su alcance para prevenir y resolver conflictos cotidianos, especialmente en zonas rurales y de alta conflictividad.

<sup>96</sup> Conselho Nacional de Justiça, 2025; Bassetto, 2015.

<sup>97</sup> Fiscalía General del Estado de Oaxaca, s.f.

<sup>98</sup> Poder Judicial del Perú, 2020.

Fortalecer los SLJ es una medida esencial para prevenir y resolver conflictos agrarios y sobre uso del suelo, que concentran un alto porcentaje de necesidades jurídicas insatisfechas en zonas rurales. Este fortalecimiento permitirá promover la justicia cercana y contextualizada, atendiendo a las particularidades culturales, sociales y geográficas de cada territorio y articular políticas sectoriales, especialmente aquellas relacionadas con tierras, desarrollo rural y justicia.

Entonces se recomienda:

- Revisar y actualizar el marco normativo que regula los SLJ para otorgarles mayor soporte legal y operatividad, definiendo sus funciones, composición y mecanismos de financiación sostenibles. Esto puede realizarse mediante ajustes reglamentarios o incluirse como compromiso en el próximo Plan Decenal de Justicia.
- Incorporar a nuevos actores clave, como MinAgricultura, la Agencia Nacional de Tierras y entidades de desarrollo rural, para garantizar una articulación efectiva en la resolución de conflictos sobre propiedad y acceso a recursos naturales.
- Elaborar planes de acción territoriales diferenciados, co-construidos con comunidades locales, que prioricen la solución de conflictos cotidianos que afectan la convivencia.

### Acciones concretas

En los primeros 100 días, MinJusticia liderará un proceso de diagnóstico rápido y participativo de los SLJ actualmente en operación, identificando cuellos de botella normativos, operativos y financieros. Este ejercicio debe contar con la participación de autoridades locales, líderes comunitarios y actores del sistema de justicia presentes en los territorios<sup>99</sup>.

Con base en ese diagnóstico, se expedirá un decreto reglamentario o resolución ministerial a través del cual se coordinará una propuesta de reforma reglamentaria que actualice el marco normativo de los SLJ para clarificar las funciones de los SLJ, su estructura operativa, los mecanismos de articulación con otras políticas sectoriales (especialmente en materia de tierras y desarrollo rural) y sus fuentes de financiación.

Simultáneamente, el gobierno priorizará el diseño de pilotos regionales en municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) o zonas de alta conflictividad agraria, que integren justicia comunitaria, MASC, justicia itinerante y servicios de orientación legal. Estos pilotos deberán elaborarse en conjunto con las comunidades y contemplar la implementación de planes de acción territoriales diferenciados, que respondan a las necesidades específicas de cada zona rural. Para su ejecución, el gobierno podrá movilizar recursos de cooperación internacional o del Sistema General de Regalías destinados a acceso a justicia y fortalecimiento institucional.

Por último, se recomienda que el DNP y MinJusticia diseñen un sistema de monitoreo con indicadores de desempeño que permitan hacer seguimiento a los SLJ en términos de cobertura territorial, resolución efectiva de conflictos, integración intersectorial y satisfacción ciudadana. Este sistema deberá articularse con el Sistema Nacional de Estadísticas de Justicia y con las ENJ para retroalimentar la política pública con evidencia.

<sup>99</sup> incluyendo jueces, fiscales, conciliadores y defensores públicos

## Fortalecer el acceso a la información y seguimiento del sistema de justicia

*Problema: la producción de estadísticas del sistema de justicia en Colombia sigue siendo fragmentada y centrada en la Rama Judicial, lo que impide contar con datos confiables, integrados y transparentes para evaluar el desempeño del sistema y promover el control ciudadano. Paralelamente, no existen mecanismos sistemáticos para evaluar el impacto real de las políticas y programas del sector. Sin esta información el sistema no puede medir lo que importa desde un enfoque centrado en las personas —la resolución efectiva, hoy en 32,7 %, y la inacción— ni rastrear en qué punto del recorrido se pierden los casos, que es justo lo que exige el pilar de planeación y monitoreo de la OCDE.*

La calidad y disponibilidad de datos sobre el funcionamiento del sistema de justicia son esenciales para diseñar políticas públicas efectivas y orientadas a las personas. Sin embargo, en Colombia la producción de estadísticas judiciales ha estado fragmentada y, en gran medida, en cabeza de la Rama Judicial. Esto limita la posibilidad de contar con datos consistentes, integrados y transparentes que permitan evaluar el desempeño del sistema de justicia y fomentar el control ciudadano.

La Ley 2430 de 2024<sup>100</sup> establece que el CSJ debe garantizar la producción y divulgación de estadísticas judiciales actualizadas a través de sus portales digitales y el Plan de Transformación Digital de la Rama Judicial debe contemplar medidas para optimizar la gestión de datos judiciales. No obstante, estos esfuerzos siguen centrados en la administración de justicia desde una perspectiva interna de la Rama Judicial, sin articularse con el resto del ecosistema de justicia.

Aunque en Colombia se han producido avances relevantes en la generación y divulgación de información judicial, a través de sistemas de gestión procesal, portales estadísticos, tableros de consulta y herramientas digitales de la Rama Judicial, estos desarrollos siguen siendo insuficientes para contar con una visión integral del sistema de justicia. La información disponible continúa concentrada en la Rama Judicial y no se articula de manera sistemática con los datos producidos por otros actores del ecosistema, como Fiscalía, Ministerio de Justicia, Defensoría del Pueblo, Procuraduría, comisarías de familia, inspecciones de policía, Casas de Justicia, Centros de Convivencia Ciudadana y operadores de MASC. En consecuencia, persisten problemas de fragmentación, duplicidad de registros, diferencias metodológicas, baja interoperabilidad y ausencia de una fuente integrada que permita conocer no solo el volumen de procesos, sino también las rutas de acceso, los tiempos de respuesta, los resultados obtenidos, la satisfacción de las personas usuarias y el impacto real de las políticas públicas.

*Recomendación: implementar un sistema de seguimiento y evaluación de políticas de justicia basado en resultados e indicadores de costo-eficiencia para mejorar la toma de decisiones.*

En la actualidad, el sector justicia carece de un mecanismo robusto y sistemático que permita medir, de manera objetiva, el impacto real de las políticas y programas sobre la resolución de necesidades legales, así como la relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos. Este sistema debe orientarse a producir información útil para la toma de decisiones estratégicas y servir de insumo para definir prioridades presupuestales y programáticas.

---

<sup>100</sup> Artículo 41. que modifica el artículo 95 de la Ley 270 de 1996

En este contexto, se propone integrar al DANE en la recolección, manejo y procesamiento de estadísticas judiciales, aprovechando su experiencia técnica en la producción de información oficial y sus metodologías para garantizar calidad, consistencia y comparabilidad. Esto permitiría:

- Establecer un Sistema Nacional de Estadísticas de Justicia (SNEJ) con alcance interinstitucional que incluya datos de la Rama Judicial, MinJusticia, Fiscalía, Defensoría, entes territoriales, MASC, entre otros actores (implementar periódicamente las ENJ).
- Garantizar que las estadísticas judiciales cumplan con los principios de calidad, transparencia y accesibilidad, en línea con los estándares del Sistema Estadístico Nacional (SEN)<sup>101</sup>.
- Promover el desarrollo de plataformas de datos abiertos, que permitan a la ciudadanía y a los actores del sistema consultar información sobre tiempos de resolución, congestión, cumplimiento de decisiones y uso de MASC, fortaleciendo la rendición de cuentas y la confianza en el sistema.
- Permitir un análisis diferencial y territorializado de las necesidades jurídicas insatisfechas, conectando esta información con los hallazgos de las ENJ para orientar intervenciones específicas.
- Establecer indicadores para monitorear reducción de conflictos no gestionados, mejora en la resolución temprana de disputas y aumento de confianza institucional.
- Generar informes anuales y de mediano plazo con indicadores de desempeño relacionados con la solución efectiva de conflictos, la satisfacción de los usuarios, la equidad en el acceso y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- Presentar periódicamente a la Comisión Interinstitucional del sector justicia los datos en un Informe Nacional de Desempeño del Sistema de Justicia como mecanismo de rendición de cuentas y control ciudadano.

La implementación de esta medida requeriría un ajuste normativo para definir la participación formal del DANE en el SNEJ, así como un protocolo de intercambio de información entre las entidades del sector. Esta integración aseguraría el fortalecimiento de la política pública de justicia y un mayor control ciudadano sobre la administración de la justicia en Colombia.

La experiencia internacional ofrece referentes valiosos. En el Reino Unido, el *Justice Data Lab* permite a organizaciones externas acceder a datos para evaluar la efectividad de intervenciones en justicia penal. Chile, por su parte, ha desarrollado el Sistema de Información Judicial (SIJ), que centraliza datos de gestión y resultados para apoyar el diseño de políticas. En Canadá, la Estrategia Nacional de Justicia con Perspectiva de Género utiliza indicadores diferenciados para evaluar el impacto de las políticas en comunidades vulnerables.

### **Acciones concretas**

En los primeros 100 días de gobierno, se recomienda expedir un decreto presidencial que formalice la participación del DANE en el diseño, manejo y evaluación del SNEJ, dotándolo de un rol técnico y

<sup>101</sup> desarrollado en el artículo 160 de la Ley 1753 de 2015

articulador, en coordinación con MinJusticia y otras entidades del sector<sup>102</sup>. Se debe crear un comité técnico interinstitucional integrado por delegados del DANE, el CSJ, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, el INPEC, Medicina Legal, MinJusticia y representantes de entidades territoriales. Este comité diseñará el modelo de gobernanza del SNEJ, definirá los flujos de información, los estándares de calidad, los protocolos de interoperabilidad y los mecanismos de visualización pública de los datos judiciales y establecerá un cronograma de implementación con responsables y entregables definidos.

De manera paralela, el DANE y MinJusticia deberán realizar un diagnóstico conjunto sobre la disponibilidad, calidad y brechas de datos judiciales en Colombia. Este ejercicio permitirá identificar vacíos de información, cuellos de botella en la interoperabilidad y necesidades prioritarias para el diseño de políticas basadas en evidencia. Además, deberá incluir recomendaciones de estandarización y una ruta de integración de las bases de datos existentes.

Finalmente, se recomienda formular un proyecto de ley para modificar el marco normativo vigente e integrar formalmente al DANE como órgano técnico coordinador del SNEJ dentro del SEN. Esta propuesta normativa puede radicarse como un proyecto independiente o incorporarse en el marco de una futura ley estatutaria de justicia o en la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Con estas acciones, el gobierno cumplirá la Ley 2430 de 2024 y sentará las bases para una política pública de justicia basada en evidencia, orientada a resultados y con mecanismos robustos de rendición de cuentas a la ciudadanía.

## Diseñar estrategias con enfoque diferencial de acceso a la justicia

*Problema: existen brechas de acceso que afectan de forma desproporcionada a diferentes grupos de poblaciones vulnerables<sup>103</sup>. La ENJ 2022 precisa el patrón: las mujeres mayores, solteras o con hijos, las personas de menor escolaridad, sin acceso a internet ni vivienda propia y las residentes en zonas rurales concentran los mayores niveles de inacción, lo que justifica un enfoque diferencial e interseccional antes que una oferta uniforme.*

Estas brechas están asociadas a barreras geográficas, económicas, culturales, de infraestructura y de desconocimiento de derechos y rutas de atención<sup>104</sup>. Aunque existen normas y programas dirigidos a estas problemáticas, su implementación ha sido fragmentada y poco articulada, lo que limita su efectividad<sup>105</sup>. Es necesario incluir estrategias que reconozcan la diversidad de necesidades y las particularidades territoriales, de tal forma que, se atiendan las desigualdades desde un enfoque territorial, interseccional y de derechos humanos<sup>106</sup>.

<sup>102</sup> Esta medida se fundamenta en el artículo 41 de la Ley 2430 de 2024, que modifica el artículo 95 de la Ley 270 de 1996, y en el artículo 160 de la Ley 1753 de 2015 sobre el Sistema Estadístico Nacional (SEN)

<sup>103</sup> mujeres, comunidades rurales, personas con discapacidad, población en situación de pobreza extrema, grupos étnicos y víctimas del conflicto armado

<sup>104</sup> DNP, 2022, p. 20.

<sup>105</sup>

<sup>106</sup> El enfoque territorial permite identificar conflictividades, actores locales y capacidades institucionales por región, diseñando soluciones a la medida. El enfoque diferencial asegura que las estrategias contemplen las condiciones específicas de mujeres,

Las ENJ evidencian que hay regiones que concentran una alta demanda desatendida de justicia, marcada por economías ilegales, baja presencia institucional, altos niveles de violencia y ausencia de mecanismos tempranos de resolución de conflictos.

*Recomendación: diseñar estrategias diferenciadas de acceso a la justicia grupos vulnerables, con enfoque territorial y de derechos.*

Se proponen las siguientes acciones:

- Reforzar el enfoque diferencial, territorial, de género, étnico, de discapacidad y de otros grupos vulnerables en todo el sistema de justicia, incluyendo ajustes razonables para garantizar la participación efectiva de poblaciones diversas.
- Implementar programas de formación continua para operadores de justicia en enfoque diferencial e intercultural.
- Articular servicios de justicia con programas sociales (salud, educación, empleo) para abordar causas estructurales de exclusión y brindar soluciones integrales.
- Diseñar rutas de atención diferenciadas que integren apoyo psicosocial, asesoría jurídica y tecnologías móviles adaptadas para garantizar cobertura en zonas apartadas.

Garantizar el acceso también exige promover el empoderamiento legal con enfoque diferencial, especialmente entre mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y personas mayores, quienes presentan altos niveles de inacción. El empoderamiento legal implica dotar a las personas de conocimientos, habilidades y confianza para comprender sus derechos, utilizar los servicios de justicia y participar activamente en la solución de sus conflictos. Esta estrategia es clave para reducir la inacción y avanzar hacia una justicia verdaderamente centrada en las personas.

Las acciones propuestas incluyen:

- Crear espacios permanentes de formación legal comunitaria (presenciales y virtuales) para fortalecer la alfabetización jurídica en comunidades rurales y urbanas marginadas.
- Diseñar campañas de sensibilización dirigidas a mujeres, jóvenes y personas mayores, centradas en los conflictos más comunes en cada grupo (violencia intrafamiliar, arriendo, trabajo, etc.).
- Fortalecer redes comunitarias de apoyo legal mediante la capacitación de lideresas, promotores jurídicos y organizaciones sociales como orientadores iniciales y enlaces con mecanismos formales o MASC.

Este tipo de estrategias ya ha sido implementado con éxito en otros países. En Filipinas, el *Barangay Justice Service System* capacita a comunidades para resolver conflictos menores mediante mediación local<sup>107</sup>. En Kenia, el programa de *empoderamiento legal comunitario* de Namati ha demostrado cómo los “paralegales comunitarios” aumentan significativamente el uso de mecanismos legales por parte de mujeres rurales y personas en pobreza extrema<sup>108</sup>.

---

comunidades indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidad, población LGBTIQ+, víctimas del conflicto y habitantes de zonas rurales o periféricas

<sup>107</sup> Salonga, s.f.

<sup>108</sup> Namati, s.f.

Para implementar estas estrategias de enfoque diferencial y territorial, debe contarse con mapas de conflictividad. Se propone una estrategia integral con las siguientes líneas de acción:

- Realizar mapas de conflictividad para análisis predictivos del conflicto<sup>109</sup> y para identificar patrones de violencia.
- Articular estas intervenciones con políticas de seguridad, desarrollo rural, acceso a tierras y programas sociales, utilizando los SLJ como plataformas para integrar actores comunitarios e institucionales.
- Diseñar estas respuestas con enfoque diferencial, garantizando participación activa de las comunidades y reconociendo sus formas propias de justicia.
- Realizar intervenciones tempranas en territorios de alta conflictividad, como los municipios PDET y zonas con delitos no gestionados
- Desarrollar protocolos de atención adaptados a las condiciones geográficas, culturales y sociales de cada territorio.

Otros países han adoptado enfoques similares. En México, los Centros de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD) priorizan territorios con alta violencia para brindar justicia y atención psicosocial integral. En Sudáfrica, las *Community Advice Offices* actúan como primera línea de resolución de conflictos en zonas rurales conflictivas<sup>110</sup>. Esta estrategia busca reducir el número de necesidades jurídicas insatisfechas, prevenir la violencia asociada a conflictos no resueltos y fortalecer la presencia del Estado en territorios históricamente marginados. Además, reconoce la diversidad como un eje fundamental para el diseño de políticas públicas sostenibles y diferenciadas.

### Acciones concretas

Durante los primeros 100 días de gobierno, el Ejecutivo deberá sentar las bases técnicas, institucionales y presupuestales para el diseño e implementación de estrategias diferenciadas de acceso a la justicia. En primer lugar, se recomienda el diseño de un plan nacional de estrategias diferenciadas de acceso a la justicia, con cronograma, presupuesto preliminar y responsables claramente definidos. Simultáneamente, se debe lanzar una ruta rápida de diagnóstico territorial participativo, priorizando al menos diez municipios con altos niveles de conflictividad jurídica no gestionada, como territorios PDET, zonas rurales dispersas y municipios con alta concentración de población étnica. A través de metodologías participativas, estos diagnósticos permitirán identificar las barreras específicas que enfrentan distintos grupos poblacionales en el acceso a la justicia (apoyados en los datos de las ENJ).

Con base en estos hallazgos, se elaborará una primera versión de lineamientos nacionales para el diseño de rutas de atención diferenciadas. Este documento orientará la construcción de mecanismos específicos de acceso a la justicia para mujeres, personas con discapacidad, comunidades LGBTIQ+, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, adultos mayores y

<sup>109</sup> integrando datos de la Fiscalía, la Judicatura, la Defensoría y entidades territoriales

<sup>110</sup> Community Advice Offices South Africa, s.f.

otras poblaciones en situación de vulnerabilidad. Los lineamientos serán sometidos a consulta pública y retroalimentación con organizaciones sociales y comunitarias.

En paralelo, se diseñará un programa piloto de empoderamiento legal con enfoque diferencial, que se implementará inicialmente en tres municipios seleccionados (por ejemplo, un municipio PDET, una capital intermedia y un territorio étnico). Este programa combinará formación legal comunitaria, campañas de sensibilización específicas, fortalecimiento de redes de apoyo legal comunitario y el desarrollo de herramientas tecnológicas accesibles para la orientación jurídica. El diseño incluirá un componente presupuestal y operativo, así como alianzas con entidades públicas y de cooperación internacional.

Además, el gobierno deberá iniciar los trámites ante el DNP y el Ministerio de Hacienda para asegurar que estas estrategias cuenten con una línea de inversión específica dentro del Marco Fiscal y Presupuestal 2027–2030. Esto permitirá garantizar recursos sostenibles para su implementación progresiva, especialmente en los territorios con mayores brechas. Por último, se pondrá en marcha un primer módulo virtual de formación obligatoria dirigido a jueces, defensores públicos, fiscales, comisarios, conciliadores, notarios y otros actores del sistema de justicia. Este módulo abordará contenidos sobre justicia centrada en las personas, enfoque de género, interseccionalidad, accesibilidad y atención a poblaciones diversas.

## Justicia restaurativa en materia penal

*Problema: el marco normativo colombiano en materia penal limita el uso de mecanismos de justicia restaurativa, restringiéndolos a delitos menores y dejando por fuera un amplio rango de casos en los que podrían ser útiles para promover reparación, reconciliación y reintegración social. Esta ampliación responde a un hallazgo del diagnóstico: en la ENJ 2022 los conflictos penales registran la mayor inacción y la menor tasa de solución, y los problemas de mayor impacto se resuelven menos que los de bajo impacto, lo que revela el vacío más grande del sistema frente a la conflictividad más grave. Cualquier ampliación debe ser cuidadosa, gradual y basada en evidencia: complementaria de la respuesta penal —no sustitutiva—, acotada a delitos de baja lesividad y sujeta a salvaguardas (criterios de procedencia y exclusión, evaluación de riesgos y consentimiento de la víctima), de modo que no proyecte una señal de impunidad.*

Según el Código de Procedimiento Penal “[s]on mecanismos de justicia restaurativa la conciliación preprocesal, la conciliación en el incidente de reparación integral y la mediación”<sup>111</sup>, circunscribiendo su aplicación a tres supuestos específicos. Esta interpretación fue reiterada en la sentencia C-979 de 2005, en la cual se enfatiza que la regulación de estos mecanismos está sujeta a reserva legal, en virtud del artículo 250.6 de la Constitución<sup>112</sup>. Allí se establece que “la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa”<sup>113</sup>.

Estas disposiciones representan avances en la inclusión de prácticas restaurativas, pero su alcance resulta estrecho frente a las posibilidades observadas a nivel internacional. Según las directrices de

<sup>111</sup> el artículo 521 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004)

<sup>112</sup> la Corte Constitucional en la sentencia C-979 de 2005

<sup>113</sup> ibidem

Naciones Unidas<sup>114</sup> y el *Handbook on Restorative Justice Programmes*<sup>115</sup>, los procesos restaurativos abarcan un espectro más amplio de prácticas, incluyendo círculos restaurativos, conferencias comunitarias, servicios sociales centrados en la familia y programas orientados a jóvenes y comunidades. Estos mecanismos pretenden resolver el conflicto entre víctima y agresor, abordar las causas subyacentes de la conducta delictiva y fortalecer el tejido social.

*Recomendación: ampliar los escenarios en los que pueden emplearse mecanismos restaurativos, no solo en delitos menores, sino también en ciertos delitos graves, siempre que se garantice la protección de los derechos de las víctimas y el interés general.*

Esto podría incluir:

- La introducción de programas de atención psicosocial y acompañamiento comunitario.
- La flexibilización de los criterios para aplicar MASC en delitos de violencia intrafamiliar, hurtos simples y conflictos vecinales.
- El desarrollo de un marco normativo que permita el uso de prácticas restaurativas en fases posteriores al proceso penal, incluyendo la etapa de ejecución de penas.

No obstante, la ampliación de los mecanismos restaurativos debe partir de una aproximación cuidadosa y basada en evidencia. La justicia restaurativa no es adecuada para todos los casos ni debe operar como una sustitución automática de la respuesta penal. Su implementación exige valorar previamente las condiciones del conflicto, la existencia de asimetrías de poder, la seguridad de la víctima, la voluntariedad de las partes y la posibilidad real de reparación. En escenarios de violencia basada en género, violencia intrafamiliar, violencia sexual, criminalidad organizada o contextos en los que exista intimidación, dependencia económica, subordinación o riesgo de revictimización, estos mecanismos pueden generar efectos adversos si no cuentan con salvaguardas estrictas. Por ello, cualquier reforma orientada a ampliar la justicia restaurativa debe incluir criterios de procedencia, exclusión y derivación; evaluación individual de riesgos; consentimiento libre e informado; acompañamiento jurídico y psicosocial; enfoque diferencial; formación especializada de operadores; y mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Así, la justicia restaurativa puede promoverse como una herramienta complementaria de política criminal, pero no como una respuesta indiscriminada frente a todos los delitos.

Finalmente, se recomienda que cualquier modificación legal contemple estrategias pedagógicas y de fortalecimiento institucional para asegurar una implementación efectiva y evite la percepción de impunidad. La ampliación de los mecanismos restaurativos debe enmarcarse en un enfoque de derechos humanos y de justicia centrada en las personas, garantizando tanto la reparación integral de las víctimas como la reinserción social de los infractores.

### **Acciones concretas**

Se sugiere que, durante los primeros 100 días de gobierno, se emita un decreto presidencial para conformar una Comisión Interinstitucional para la Justicia Restaurativa. El objetivo será formular en

<sup>114</sup> Consejo Económico y Social y UNODC, 2002, p. 3.

<sup>115</sup> UNODC, 2006.

6 meses un proyecto de ley para diversificar las penas e incorporar mecanismos restaurativos más amplios, con base en experiencias internacionales. Es importante que cuente con la participación de MinJusticia, Fiscalía, Defensoría, sociedad civil, academia, comunidades y víctimas.

Se espera enviar al Congreso un proyecto de ley para ampliar los escenarios para mecanismos restaurativos, regular las prácticas restaurativas posteriores a la sentencia, introducir la mediación y círculos restaurativos en delitos específicos y permitir sanciones alternativas centradas en la reparación del daño y la reinserción.

Además, se recomienda lanzar pilotos inmediatos de programas restaurativos en justicia penal. Se propone diseñar y financiar programas piloto en delitos menores, especialmente en municipios PDET o zonas urbanas críticas. El foco de estos pilotos serían círculos restaurativos, mediación penal comunitaria y acompañamiento psicosocial, los cuales servirán como experiencia de política pública. Estos programas deben acompañarse de campañas de sensibilización ciudadana sobre justicia restaurativa, formación para jueces, fiscales y defensores en justicia restaurativa usando la Escuela Judicial.

## Transformación digital

*Problema: aunque Ley 2430 de 2024<sup>116</sup> establece lineamientos para la digitalización de la Rama Judicial<sup>117</sup>, su enfoque sigue siendo predominantemente interno y judicial. Debe ampliarse su alcance a todo el ecosistema de justicia, incorporando los MASC y plataformas tecnológicas de asistencia legal como elementos centrales de acceso y resolución. Además, el diseño digital debe ser consistente con el diagnóstico: como la inacción se concentra precisamente en la población sin acceso a internet y en zonas rurales, la digitalización de cara a la ciudadanía amplía el acceso solo si se combina con canales presenciales y asistidos, no si los sustituye.*

Actualmente, plataformas como LegalApp desempeñan un rol limitado de difusión de información sobre derechos y trámites.

El sistema de justicia colombiano ha avanzado en iniciativas de digitalización, pero estas han sido fragmentadas, institucionalmente desarticuladas y con un alcance limitado al ámbito estrictamente judicial. La Ley 2430 de 2024 constituye un avance normativo importante, pero se centra en procesos y necesidades internas de la Rama Judicial sin abordar la integralidad del ecosistema de justicia (MASC, Defensoría del Pueblo, personerías, inspecciones, comisarías ni servicios de orientación).

Los datos de la ENJ muestran que una de las principales barreras de acceso a la justicia es la falta de información clara y accesible sobre rutas jurídicas, instituciones competentes y trámites disponibles. Aunque plataformas como LegalApp tienen un alcance nacional, su rol es actualmente limitado a la difusión de información general y no ofrece herramientas de acompañamiento, asistencia automatizada, ni capacidad para gestionar o resolver controversias menores.

La ausencia de una política integral de justicia digital impide que la tecnología cumpla su potencial como mecanismo democratizador del acceso. La experiencia internacional ofrece ejemplos relevantes de cómo una política de justicia digital puede contribuir a sistemas judiciales más

<sup>116</sup> el artículo 41 que modifica el artículo 95 de la Ley 270 de 1996

<sup>117</sup> incluyendo el litigio en línea, la gestión de expedientes, la divulgación de estadísticas y la implementación de un Plan de Transformación Digital cada cuatro años

accesibles y eficientes. Estonia ha implementado plataformas como e-File<sup>118</sup> y X-Road<sup>119</sup>, que centralizan los expedientes judiciales, permiten trámites en línea y facilitan la interacción segura entre ciudadanos y autoridades judiciales. Aunque el país no ha implementado formalmente un “robot-juez”, sí ha avanzado en el uso de algoritmos para apoyar la gestión de casos menores, reforzando la eficiencia y la transparencia en la administración de justicia.

Asimismo, experiencias internacionales muestran que la IA y los sistemas automatizados pueden gestionar disputas menores bajo estrictos criterios de debido proceso, reduciendo cargas a operadores judiciales y ampliando el acceso para grupos históricamente excluidos. El sistema colombiano no cuenta actualmente con: (i) un marco legal<sup>120</sup>, (ii) un diseño institucional<sup>121</sup>; (iii) interoperabilidad<sup>122</sup>, (iv) procesos estandarizados<sup>123</sup> y (v) modelos de seguridad y auditoría<sup>124</sup>.

No obstante, el problema no radica en la ausencia absoluta de sistemas de información o de herramientas digitales. En los últimos años se han desarrollado plataformas y registros relevantes tanto en la Rama Judicial como en el ecosistema de mecanismos alternativos de solución de conflictos. La Rama Judicial cuenta con distintos sistemas para la gestión, seguimiento y consulta de información judicial (como Justicia Siglo XXI, SIERJU, SAMAI, SARJ, entre otros) y existen herramientas de orientación ciudadana como LegalApp, así como registros públicos asociados a conciliadores, centros de conciliación y otros operadores de MASC. Sin embargo, estos avances siguen siendo parciales. La coexistencia de múltiples sistemas no interoperables genera duplicidad de registros, inconsistencias en la información, cargas adicionales para los servidores y ausencia de una fuente única de verdad institucional. Además, la información disponible sobre MASC y rutas de orientación jurídica permanece dispersa y cumple principalmente una función informativa, sin integrarse todavía a esquemas de acompañamiento, gestión digital de controversias, resolución en línea o seguimiento efectivo de resultados.

Por ello, la transformación digital de la justicia no debería limitarse a la virtualización de expedientes, audiencias o trámites internos de la Rama Judicial. El reto consiste en avanzar hacia una política integral de justicia digital que articule los sistemas de información judicial con los sistemas de Fiscalía, MASC, Defensoría del Pueblo, personerías, inspecciones, comisarías, Casas de Justicia y servicios de orientación jurídica. Esta política debe incluir estándares de interoperabilidad, gobernanza de datos, seguridad de la información, medición de impacto, diseño centrado en el usuario y criterios de equidad territorial, de manera que la tecnología no reproduzca las brechas existentes, sino que contribuya efectivamente a ampliar el acceso a la justicia.

*Recomendaciones: se propone ajustar marcos legales para permitir que, de manera progresiva, las herramientas tecnológicas tramiten controversias de forma automatizada, especialmente, en MASC. El uso estratégico de la tecnología y la inteligencia artificial (IA) es clave para la justicia centrada en las personas.*

Se recomienda transformar LegalApp en una plataforma multifuncional que brinde información clara y ofrezca servicios de asistencia jurídica gratuita, acompañamiento en la tramitación de derechos y gestión de controversias menores<sup>125</sup>. Este desarrollo debe ir acompañado de un marco

<sup>118</sup> eEstonia, s.f.

<sup>119</sup> eEstonia, s.f.

<sup>120</sup> que permita que la tecnología o la IA resuelvan controversias menores con efectos vinculantes

<sup>121</sup> que integre MASC virtuales y mecanismos de supervisión,

<sup>122</sup> entre LegalApp, conciliación virtual y plataformas de justicia local

<sup>123</sup> para tramitar disputas de baja cuantía o vecinales por vía digital

<sup>124</sup> que garanticen transparencia y protección de datos

<sup>125</sup> como conflictos vecinales, arrendamientos, deudas de pequeña cuantía o derechos de petición

legal que autorice a las tecnologías y soluciones basadas en IA para tramitar disputas menores y conferir efectos vinculantes a sus decisiones, garantizando en todo momento los principios de debido proceso, integridad procesal y protección de derechos fundamentales, reservando los efectos vinculantes a asuntos de baja complejidad y de común acuerdo, con consentimiento de las partes, posibilidad de impugnación ante un juez y una fase piloto previa a su escalamiento.<sup>126</sup>

En este sentido, debe desarrollarse una política integral de justicia digital: rediseño de LegalApp con IA para asistencia automatizada, integración de IA en MASC y seguimiento digital de decisiones judiciales, lo cual es clave para un sistema ágil, eficiente y centrado en las personas. La propuesta busca transformar las herramientas tecnológicas existentes en el sector justicia para que evolucionen a verdaderos instrumentos de asistencia jurídica, capaces de orientar, gestionar y resolver controversias menores mediante el uso de IA, cumpliendo los estándares de seguridad, privacidad y confidencialidad de datos personales. Esto permitiría ampliar el acceso a la justicia para poblaciones tradicionalmente excluidas y descargar a los operadores judiciales de procesos de baja complejidad.

Se propone:

- Reformar el marco legal para habilitar que herramientas como LegalApp puedan tramitar conflictos menores y que la decisión sea vinculante —previo consentimiento de las partes, con posibilidad de impugnación ante un juez y tras una fase piloto—, garantizando siempre la protección de derechos fundamentales. Al mismo tiempo, rediseñar la herramienta para convertirla en una plataforma integral para la orientación jurídica, pedagogía legal y asistencia automatizada para casos de baja complejidad.
- Integrar la plataforma con las salas de conciliación virtual y registros de acuerdos para facilitar la homologación de convenios alcanzados con apoyo de IA.
- Desarrollar un sistema de seguimiento digital de decisiones judiciales y acuerdos MASC, que permita auditar el cumplimiento de las resoluciones y fortalecer la rendición de cuentas.
- Avanzar en los procesos de digitalización de expedientes, agendas digitales y mejoramiento de los sistemas de información para garantizar que se tengan listos todos los presupuestos informáticos necesarios.
- Desarrollar herramientas tecnológicas accesibles que orienten sobre rutas jurídicas disponibles, incluyendo ajustes para personas con discapacidad.

La implementación de esta política integral de justicia digital debe ser progresiva. Inicialmente, podría desarrollarse un piloto en LegalApp orientado a la gestión de conflictos vecinales o derechos de petición, para luego escalar a otras áreas. A largo plazo, el objetivo sería ofrecer un ciclo completo de prevención, orientación, resolución y seguimiento de controversias a través de soluciones digitales.

---

<sup>126</sup> La atribución de efectos vinculantes a decisiones automatizadas plantea interrogantes constitucionales que deben resolverse de manera previa: el derecho al juez natural (artículo 116 de la Constitución), las garantías del debido proceso y la doble instancia (artículos 29 y 31) y el riesgo de profundizar la brecha digital en el acceso a la justicia. La experiencia comparada es ilustrativa: Estonia, por ejemplo, emplea algoritmos para apoyar la gestión de asuntos de baja cuantía, pero no ha adoptado un juez-robot con poder decisorio autónomo. Por ello conviene reservar la automatización a funciones de apoyo y a controversias de baja complejidad y de común acuerdo, manteniendo la decisión final y su revisión en cabeza de una autoridad judicial.

## Acciones concretas

Durante los primeros 100 días de gobierno, se recomienda crear una comisión técnica interinstitucional (MinJusticia, CSJ, MinTIC, DANE y expertos en IA) para diseñar el plan de transformación de LegalApp en una plataforma integral de asistencia y resolución de conflictos menores. Entonces, se debe rediseñar LegalApp para que incluya servicios interactivos de resolución guiada, asistencia jurídica gratuita en línea, canales para iniciar procesos de conciliación o mediación virtual, capacitación de conciliadores y operadores locales para usar la plataforma como apoyo en la tramitación de casos e implementar un sistema de seguridad de datos y auditoría tecnológica para garantizar la confidencialidad, transparencia y control ciudadano.

Se debe emitir un decreto presidencial que:

1. Ordene a MinJusticia liderar el rediseño de LegalApp como herramienta pedagógica y de resolución temprana de conflictos.
2. Disponga la incorporación progresiva de servicios interactivos (chatbots jurídicos, guías automatizadas).
3. Defina los tipos de controversias menores a ser atendidas en una fase piloto, por ejemplo: conflictos vecinales, arriendos, deudas pequeñas y derechos de petición.
4. Iniciar un piloto de interoperabilidad tecnológica entre LegalApp y plataformas ya existentes de conciliación y defensorías locales.

Es clave que, durante el primer año de gobierno, se diseñe y apruebe un proyecto de ley para autorizar que herramientas tecnológicas gestionen controversias menores y otorguen efectos vinculantes a las decisiones en ciertos casos tramitados por MASC. Esto facilitará invertir la lógica de la reserva legal, permitiendo como regla general los MASC, salvo excepciones.

Esta es la base que servirá para consolidar las medidas a mediano plazo (2-4 años) que han de incluir extender la cobertura del sistema para integrar los MASC virtuales con efectos vinculantes en más categorías de conflictos; desarrollar mecanismos híbridos de justicia digital, combinando IA con supervisión humana en casos complejos; integrar la plataforma a los sistemas de seguimiento de necesidades jurídicas del MinJusticia y del DANE y evaluar el impacto de la digitalización en términos de reducción de tiempos, costos y satisfacción de usuarios.

## Lenguaje claro

*Problema: la ciudadanía no comprende la información, los documentos ni los procedimientos del sistema de justicia, lo que genera rutas ineficientes, baja confianza institucional, mayor costo para las personas y un acceso desigual a la justicia. Esta barrera opera en la primera etapa del problema —el reconocimiento del conflicto y de la ruta para enfrentarlo—, donde la ENJ 2022 ubica buena parte de la inacción por desconocimiento; el lenguaje claro es, por tanto, una condición del empoderamiento legal y no un asunto cosmético.*

La falta de información clara y accesible constituye una de las principales barreras de acceso a la justicia en Colombia. Tanto la ENJ 2022 como la ENJ 2024 muestran que la incomprensión sobre términos jurídicos, decisiones, trámites y rutas institucionales es sistemática, persistente y altamente desigual.

Los datos muestran que una proporción significativa de la población no entiende a qué institución debe acudir, no logra interpretar notificaciones o decisiones y abandona sus procesos porque no comprende qué pasos seguir. En la ENJ 2022, entre el 35 % y el 40 % de las personas desistió de continuar un trámite por falta de comprensión, y más del 50 % reportó dificultades para entender documentos jurídicos. La ENJ 2024 confirma el patrón: la mayoría de las trayectorias problemáticas se prolongan porque las personas realizan múltiples visitas a instituciones distintas debido a confusión, lenguaje técnico o información contradictoria.

Estas barreras afectan con mayor intensidad a personas con menor nivel educativo, zonas rurales y hogares de menores ingresos, generando desigualdades profundas en el ejercicio del derecho a acceder a la justicia. La ciudadanía percibe al sistema de justicia como “confuso”, “lejos de su realidad” y “difícil de entender”, lo que reduce la confianza institucional y profundiza la idea de que la justicia es inaccesible sin intermediarios o “traductores”.

Si bien la Rama Judicial y el Ministerio de Justicia han avanzado en iniciativas de lenguaje claro, estas iniciativas no cuentan con un marco normativo unificado, carecen de mecanismos de seguimiento y evaluación, y no se aplican de forma homogénea en los distintos niveles del sector justicia. La ausencia de estándares, guías oficiales y formación sistemática ha impedido que el lenguaje claro sea una política transversal y efectiva. La evidencia internacional<sup>127</sup> demuestra que el lenguaje claro mejora la comprensión ciudadana, la satisfacción con los servicios judiciales y la eficiencia institucional.

*Recomendación: fortalecer e institucionalizar las políticas de lenguaje claro en el sector justicia, promoviendo su adopción en todos los niveles y procesos judiciales y administrativos.*

Esto incluye el desarrollo de guías, estándares y capacitaciones en lenguaje claro para operadores judiciales y administrativos, con el fin de garantizar que la información sea comprensible para todas las personas. Esta política debería incluir el desarrollo de guías y estándares oficiales para la redacción de documentos del Estado en lenguaje claro. Asimismo, se propone capacitar a operadores de justicia en comunicación clara y culturalmente pertinente.

Además, se recomienda establecer mecanismos de seguimiento para medir el avance en la adopción del lenguaje claro en el sector justicia, así como integrar esta política con los procesos de transformación digital en curso, garantizando que las plataformas tecnológicas y los servicios virtuales utilicen un lenguaje accesible y amigable para la ciudadanía.

Experiencias internacionales como el programa de “Lenguaje Claro” de la Corte Suprema de Justicia de Argentina<sup>128</sup>, las iniciativas del Consejo General del Poder Judicial en España<sup>129</sup> y los talleres de redacción clara implementados en Chile evidencian el impacto positivo de este enfoque en la percepción ciudadana y en la efectividad de los servicios judiciales<sup>130</sup>. Esta recomendación se alinea con los principios de la justicia centrada en las personas propuestos por la OCDE al garantizar que toda la población pueda comprender la información legal que afecta directamente sus derechos y decisiones<sup>131</sup>.

<sup>127</sup> Como los programas de la Corte Suprema de Justicia de Argentina, el Consejo General del Poder Judicial de España y las iniciativas de Chile

<sup>128</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, 2023.

<sup>129</sup> Ministerio de Justicia de España, s.f.

<sup>130</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación de México y Poder Judicial de Chile, s.f.

<sup>131</sup> OCDE, 2021.

### Acciones concretas

Se propone (i) la adopción e institucionalización del lenguaje claro en el sector justicia, y (ii) el diseño e implementación de un sistema integral de seguimiento y evaluación de políticas basado en resultados.

En primer lugar, se recomienda que MinJusticia y del Derecho, en articulación con el Consejo Superior de la Judicatura y otros actores de justicia diseñe e implemente una política nacional de lenguaje claro. Esta política debe ser oficializada mediante un decreto o documento CONPES que establezca lineamientos obligatorios para la comunicación clara. Así mismo, se deberán elaborar guías y estándares oficiales que orienten a los funcionarios sobre cómo producir textos jurídicos comprensibles, accesibles y culturalmente pertinentes, incluyendo adaptaciones para personas con discapacidad, baja escolaridad o barreras lingüísticas.

Se propone el diseño de programas de formación obligatoria y permanente en lenguaje claro a los operadores del sistema de justicia<sup>132</sup>. Complementariamente, se sugiere la creación de una unidad de verificación y monitoreo de lenguaje claro en MinJusticia, con la función de evaluar periódicamente el avance de esta política en los distintos niveles del sector justicia.

## Una agenda priorizada para el próximo gobierno

Las recomendaciones anteriores se organizan en tres categorías —reformas legales, reformas de gobernanza y políticas y programas—. Esta sección las reorganiza de manera complementaria por horizonte temporal, para mostrar en qué orden conviene ejecutarlas. La lógica es de secuenciamiento: cada fase habilita la siguiente.

### Lógica de secuenciamiento

- **Los primeros 100 días** se concentran en medidas habilitantes que el Ejecutivo puede adoptar por decreto y en la arquitectura de coordinación y de datos que ordena todo lo demás.
- **El primer año** agrupa las acciones intensivas en capital político y legislativo —las iniciativas que deben llevarse al Congreso y los pilotos territoriales—, que requieren tener listos los habilitantes de los 100 días.
- **El mediano plazo (2.º y 3.er año)** depende de resultados visibles: escalar los pilotos que funcionaron y ajustar los demás a partir de la evaluación.
- **El horizonte del cuatrienio** consolida lo anterior como política de Estado, incorporando el plan plurianual al Plan Decenal de Justicia 2025-2034. El éxito se mide por la reducción de

<sup>132</sup> Esta formación puede ser desarrollada a través de módulos virtuales por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, la ESAP y otras plataformas de capacitación del Estado.

las necesidades jurídicas insatisfechas y por el acceso efectivo, no por la actividad institucional.

### Primeros 100 días (habilitantes)

- **Poner en marcha la planeación presupuestal del sector justicia**, liderada por MinJusticia con el DNP y MinHacienda, con metas de ejecución y orientada por la demanda ciudadana de servicios de justicia.
- **Expedir el decreto reglamentario** que reglamente el artículo 36 de la Ley 2430 de 2024 sobre coordinación, y poner en marcha un piloto de gobernanza en tres departamentos.
- **Declarar el fortalecimiento de los MASC** mediante decreto que la reconozca como política prioritaria (artículo 7 de la Ley 2220 de 2022) y convocar una mesa técnica nacional.
- **Formalizar al DANE dentro del SNEJ** mediante decreto y la conformación de un comité técnico, para articular la información del sistema.
- **Sentar las bases de las estrategias con enfoque diferencial** con un plan nacional, un diagnóstico territorial en al menos diez municipios y un piloto de empoderamiento legal.
- **Crear la Comisión Interinstitucional de Justicia Restaurativa** con el mandato de presentar un proyecto de ley en seis meses, y arrancar pilotos en delitos menores.
- **Conformar una comisión técnica para el rediseño de LegalApp**, orientada a la resolución temprana y la orientación al ciudadano, con garantías de seguridad de los datos.
- **Adoptar una política nacional de lenguaje claro** mediante decreto o documento CONPES, con guías y formación para las entidades del sector.

### Primer año (capital político e institucional)

- **Presentar las reformas legales de los MASC** al Código General del Proceso y a la Ley 640 de 2001, para que la conciliación y el arbitraje sean la regla y no la excepción, y eliminar gradualmente el requisito de procedibilidad.
- **Tramitar la ley que integre al DANE** al Sistema Estadístico Nacional, para consolidar la información sobre necesidades jurídicas.
- **Presentar la ley de justicia restaurativa** que diversifique las penas, habilite prácticas posteriores a la sentencia e incorpore sanciones reparadoras.
- **Tramitar la ley sobre los efectos vinculantes** de los MASC tecnológicos, para dar certeza jurídica a la resolución digital de conflictos.
- **Crear las líneas presupuestales** —justicia comunitaria, empoderamiento legal, conciliación y primeros auxilios jurídicos— con un marco programático para 2026-2029.
- **Desplegar los pilotos territoriales** de gobernanza en tres departamentos, los sistemas locales de justicia en municipios PDET, los pilotos de empoderamiento con enfoque diferencial y los programas restaurativos.

## Mediano plazo, 2.º y 3.er año (ampliación y profundización)

- **Extender los MASC virtuales** con efectos vinculantes a más categorías de conflictos, según la evaluación de los pilotos.
- **Incorporar mecanismos híbridos** de inteligencia artificial con supervisión humana e integrar las plataformas con los sistemas de seguimiento de necesidades jurídicas (MinJusticia y DANE).
- **Consolidar los sistemas locales de justicia** y las estrategias con enfoque diferencial a partir de los resultados de los pilotos.
- **Evaluar el impacto** de las medidas adoptadas —tiempos, costos y satisfacción ciudadana— para reorientar la inversión.

## Horizonte del cuatrienio (consolidación)

- **Incorporar el plan plurianual** como anexo del Plan Decenal de Justicia 2025-2034, dotando de continuidad a la política.
- **Reducir de manera sostenida** las necesidades jurídicas insatisfechas y las barreras de comprensión, territoriales y diferenciales.
- **Consolidar el SNEJ** como sistema de información, evaluación y rendición de cuentas del sector.
- **Hacer de los MASC y de la justicia de proximidad** la regla de acceso para la ciudadanía.

Leída por categorías, la agenda combina tres tipos de medida. Las de ganancia rápida —decretos y pilotos de los primeros 100 días— generan resultados tempranos. Las reformas administrativas y de gobernanza —la coordinación liderada por el Consejo Superior de la Judicatura, la articulación del SNEJ con el DANE y el lenguaje claro— ordenan el funcionamiento del sistema. Y las reformas legales —las iniciativas al Congreso sobre MASC, integración del DANE al Sistema Estadístico Nacional, justicia restaurativa y efectos vinculantes de los MASC tecnológicos— dan sustento normativo de largo plazo a la reorientación del sistema.

### Quién debe liderar la agenda de justicia

- **Ministerio de Justicia:** lidera la planeación presupuestal del sector, los MASC, el lenguaje claro, la transformación digital y las estrategias con enfoque diferencial.
- **Consejo Superior de la Judicatura:** encabeza la gobernanza judicial, la coordinación del sistema y la articulación con las Altas Cortes.
- **DNP y Ministerio de Hacienda:** definen el marco de inversiones, las líneas presupuestales y la sostenibilidad fiscal de la agenda.
- **DANE:** asume el rol técnico y articulador del SNEJ.

- **Fiscalía, Defensoría, Procuraduría, ICBF, INPEC y entes territoriales:** concurren en la coordinación y la priorización territorial.
- **Comunidades y organizaciones sociales:** participan en los MASC, la justicia comunitaria, los pilotos y el enfoque diferencial.

## Referencias

---

- Bassetto, Maria do Carmo Lopes Toffanetto Rossitto. *Democratização do acesso à justiça: análise dos Juizados Especiais Federais Itinerantes na Amazônia Legal Brasileira*. Pouso Alegre: FDSM, 2015.
- Castro, María, y Mauricio Olivera. *Desarrollo de una metodología para la identificación de Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflictos (NIRC)*. Informe final. Bogotá: Fedesarrollo, 2008. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/63>.
- Collard, Sharon, y Chris Deeming. *Public Legal Education Evaluation Framework*. Bristol: University of Bristol, 2011.
- Community Advice Offices South Africa. «About Us». <https://caosouthafrica.org.za/about-us/>.
- Consejo Económico y Social y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Justicia restaurativa*. Resolución E/CN.15/2002/5/Add.1. Viena: UNODC, 2002. <https://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/11comm/5add1s.pdf>.
- Conselho Nacional de Justiça. «CNJ realizará edição do programa Justiça Itinerante Cooperativa Amazônia Legal no Acre». Tribunal de Justiça do Acre, 5 de junio de 2025.
- Corporación Excelencia en la Justicia. *Necesidades jurídicas insatisfechas: una metodología para analizar y medir el acceso a la justicia en Colombia*. Caso: Cali, Pereira y Apartadó. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia y Comunidad Autónoma de Madrid, 2012.
- Corte de Apelaciones de Chile. «Nociones básicas de organización y funcionamiento». Academia Judicial de Chile.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. «La Corte presentó la Guía de Lenguaje Claro para una Justicia Más Accesible». Justicia.ar, octubre de 2023. <https://justicia.ar/>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) 2022*. Bogotá: DANE, 2023.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2016*. Microdatos. <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/456>.
- Departamento Nacional de Planeación. *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro*. Bogotá: DNP, 2015.
- Departamento Nacional de Planeación. *Índice de Acceso Efectivo a la Justicia*. Bogotá: Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP, con apoyo del Banco Mundial, 2018.
- Departamento Nacional de Planeación. *Resultados de la Encuesta de Necesidades Jurídicas (ENJ) 2022: incidencia, acción y solución de los problemas justiciables en Colombia*. Bogotá: DNP, 2022.
- Departamento Nacional de Planeación. *Informes de ejecución presupuestal*. Unidad de Presupuesto, 2024.
- eEstonia. «e-Governance, Justice & Public Safety» y «X-Road – Interoperability Services». <https://eestonia.com/>.
- Felstiner, William L. F., Richard L. Abel, y Austin Sarat. «The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming...». *Law & Society Review* 15, n.os 3/4 (1980-1981): 631. <https://doi.org/10.2307/3053505>.
- Fiscalía General del Estado de Oaxaca. *Centro de Justicia Alternativa*. <https://fge.oaxaca.gob.mx/index.php/centro-justicia-alternativa>.

- Genn, Hazel, y Alan Paterson. *Paths to Justice Scotland: What People in Scotland Do and Think About Going to Law*. Oxford: Hart Publishing, 2001.
- Gobierno de Colombia. Datos Abiertos Colombia: «Seguimiento a la Ejecución Presupuestal del Sector Justicia», «Solicitudes de conciliación» y «Solicitudes de arbitraje». <https://www.datos.gov.co/>.
- HiiL. *Necesidades y Satisfacción con la Justicia en Colombia*. La Haya: HiiL, 2024.
- Illera, María de Jesús. *Mecanismos alternativos de solución de conflictos en Colombia*. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, 2022.
- La Rota, Miguel Emilio, Sebastián Lalinde, Sandra Santa, y Rodrigo Uprimny. *Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2014.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Portal de Transparencia Económica. <https://www.pte.gov.co/>.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. «Acceso a la Justicia»: Conciliación Extrajudicial en Derecho, Conciliación en Derecho y Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana. <https://www.minjusticia.gov.co/>.
- Ministerio de Justicia de España. Informe de la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico. <https://transparencia.gob.es/>.
- Naciones Unidas. «Paz, justicia e instituciones sólidas». Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>.
- Namati. Kenya: Community Paralegals – Recognition and Financing. Research Brief. <https://namati.org/publications/>.
- OCDE. Marco de la OCDE y principios de buenas prácticas para una justicia centrada en las personas. París: Publicaciones de la OCDE, 2021. <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>.
- OECD y The World Justice Project. *Building a Business Case for Access to Justice*. París: OECD Publishing, 2018. <https://www.oecd.org/gov/building-a-business-case-for-access-to-justice.pdf>.
- Orthofer, Michael, et al. *Justice and the Rule of Law: A Strategic Foresight Report*. Laxenburg: IIASA, 2010. <https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/9394/>.
- Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies. *Declaración de La Haya sobre el acceso igualitario a la justicia para todos para 2030*. La Haya, 2019. <https://www.sdg16.plus/>.
- Pleasence, Pascoe, y Nigel Balmer. *Práctica Global en la Evaluación de Necesidades Legales*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2019.
- Poder Judicial del Perú. «El servicio de justicia itinerante: el acercamiento de la justicia a las poblaciones vulnerables». *Llapanchikpaq: Justicia*, n.o 1 (2020): 15-38.
- Ramírez Bustamante, Natalia. *Cumplimiento de la regulación y conflictividad laboral en Colombia*. Trabajo y Derecho, Borrador 3, 2021.
- Salonga, Jovito R. «The Barangay Justice System in the Philippines: Is It an Effective Alternative to Improve Access to Justice for Disadvantaged People?». Academia.edu.
- Santos, Boaventura de Sousa. *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*. En clave de sur. Bogotá: ILSA y Trotta, 2009.
- Santos, Boaventura de Sousa, y Mauricio García Villegas. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia: análisis socio-jurídico*. 2 vols. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Colciencias, 2001.

- Scharf, Wilfried. Community Courts. Editado por R. Theron y D. Fine. NCJ 144400. NCJRS Virtual Library, Office of Justice Programs, 1992.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México y Poder Judicial de Chile. «El acceso a una justicia adaptada». <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/> y <https://academiajudicial.cl/>.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Handbook on Restorative Justice Programmes. Viena: UNODC, 2006.  
[https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Handbook\\_on\\_Restorative\\_Justice\\_Programmes.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf).
- Uprimny, Rodrigo, Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde, y Diego Eduardo López. Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia: marco conceptual y metodológico. Bogotá: Dejusticia y Banco Mundial, 2013. <https://www.dejusticia.org/>.
- Velicogna, Marco, y Giulia Fabri. «Funding the Judiciary: How Budgeting Systems Shape Justice». Utrecht University.