

NOTA DE POLÍTICA · FEDESARROLLO

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

Codirector de Greystone Consulting Group Latinoamérica e Investigador Afiliado de Fedesarrollo

Junio de 2026

La 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

1. **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.
2. **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.
3. **El acceso efectivo combina justicia formal y vías de proximidad.** MASC, justicia comunitaria e itinerante, con mejor información, lenguaje claro y tecnología con garantías.

El diagnóstico en breve

- **Mucha conflictividad que no se tramita.** Las encuestas de necesidades jurídicas muestran alta conflictividad cotidiana, pero la mayoría de las personas no actúa: la inacción es la respuesta más frecuente (cerca del 47 % en la ENJ 2022 y del 46 % en la JNS 2024). La congestión no refleja sobreuso, sino un sistema subutilizado por quienes renuncian a usarlo.
- **El embudo de acceso.** De los problemas que se reconocen, más de la mitad no derivan en ninguna acción y solo el 32,7 % se resuelve: 4,1 de los 6,1 millones de problemas identificados quedan sin solución (ENJ 2022).
- **Los MASC resuelven más, pero se usan poco.** El acuerdo directo eleva la probabilidad de solución en 42 puntos porcentuales y la ruta institucional solo en 13; aun así, el requisito de procedibilidad opera como barrera y la cobertura territorial es desigual.
- **El problema presupuestal es de ejecución, no de monto.** El presupuesto judicial creció 118 % entre 2020 y 2025, pero el funcionamiento absorbe cerca del 87 % del total y la inversión apenas el 13 %; en 2024 solo se ejecutó el 24 % de la inversión.

- **Congestión estructural y acción de tutela.** La carga ordinaria crece más rápido que la capacidad de evacuación, y la tutela aumentó 162 % entre 2020 y 2025; por su carácter prioritario, desplaza los procesos ordinarios. El cuello de botella es de gobernanza y coordinación.
- **Brechas diferenciales y territoriales.** La inacción se concentra en mujeres mayores, solteras o con hijos, en personas de menor escolaridad, sin internet ni vivienda propia y en residentes rurales; los conflictos penales muestran la mayor inacción y la menor tasa de solución.
- **Comprensión e información.** Buena parte de la inacción nace del desconocimiento y del lenguaje técnico, y la información del sector está fragmentada y centrada en la Rama Judicial, sin un sistema integrado que mida la resolución efectiva.

Ocho prioridades de reforma

Las recomendaciones se organizan en reformas legales, de gobernanza y de política pública, y se anclan en los cuatro pilares de la justicia centrada en las personas de la OCDE. Ocho líneas concentran el esfuerzo:

- **Presupuesto plurianual orientado a la demanda y a la ejecución.** Distribuir los recursos según mapas de demanda y necesidades jurídicas —no según la oferta existente—, con metas de ejecución, e incorporarlo al Plan Decenal de Justicia.
- **Gobernanza judicial articulada.** Reglamentar la coordinación del sector (art. 36 de la Ley 2430 de 2024), fortalecer al Consejo Superior de la Judicatura y a MinJusticia como articulador, y estudiar el reparto con criterio nacional —no territorial— de las tutelas.
- **MASC y justicia de proximidad como regla.** Invertir la lógica de reserva legal para que la conciliación, la mediación y el arbitraje sean la regla y no la excepción; fortalecer la justicia comunitaria e itinerante y los Sistemas Locales de Justicia, con enfoque diferencial.
- **Información integrada y evaluación por resultados.** Implementar el Sistema Nacional de Estadísticas de Justicia (SNEJ) con el DANE, integrando datos de la Rama, los MASC y demás actores, y medir la resolución efectiva.
- **Enfoque diferencial y empoderamiento legal.** Estrategias territoriales y poblacionales y formación legal comunitaria dirigidas a las poblaciones con mayor inacción.
- **Justicia restaurativa ampliada, con salvaguardas.** Ampliar de forma gradual y basada en evidencia los mecanismos restaurativos —complementarios, no sustitutivos, de la respuesta penal—, con criterios de procedencia, exclusión y consentimiento de la víctima.
- **Transformación digital de todo el ecosistema.** Convertir LegalApp en una plataforma de orientación y resolución temprana y habilitar MASC tecnológicos con efectos vinculantes acotados, combinando canales presenciales y asistidos para no ampliar las brechas.
- **Lenguaje claro institucionalizado.** Una política nacional de lenguaje claro, con guías, formación y seguimiento, como condición del empoderamiento legal y no como un asunto cosmético.

La agenda secuenciada, 2026–2030

La lógica es de secuenciamiento: cada fase habilita la siguiente. Los habilitantes de los primeros 100 días ordenan las reformas legislativas y los pilotos del primer año; el mediano plazo escala lo que funcionó; y el cuatrienio lo consolida como política de Estado.

Horizonte	Acciones clave
<p>Primeros 100 días <i>Habilitantes, por decreto</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Poner en marcha la planeación presupuestal del sector (MinJusticia con DNP y MinHacienda), con metas de ejecución y orientada por la demanda. – Reglamentar la coordinación del sector (art. 36 de la Ley 2430 de 2024) y arrancar un piloto de gobernanza en tres departamentos. – Declarar los MASC como política prioritaria y convocar una mesa técnica nacional. – Formalizar al DANE dentro del SNEJ y conformar el comité técnico de información. – Sentar las bases del enfoque diferencial (diagnóstico en ≥ 10 municipios y piloto de empoderamiento legal). – Crear la Comisión de Justicia Restaurativa, la comisión técnica para rediseñar LegalApp y adoptar la política de lenguaje claro.
<p>Primer año <i>Capital político e institucional</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Reformas legales de los MASC (Código General del Proceso y Ley 640 de 2001) para que sean la regla y eliminar gradualmente el requisito de procedibilidad. – Tramitar la ley que integra al DANE al Sistema Estadístico Nacional, la ley de justicia restaurativa y la de efectos vinculantes de los MASC tecnológicos. – Crear las líneas presupuestales (justicia comunitaria, empoderamiento legal, conciliación) con marco programático 2026–2029. – Desplegar los pilotos territoriales de gobernanza, Sistemas Locales de Justicia, empoderamiento diferencial y programas restaurativos.
<p>Mediano plazo <i>2.º y 3.er año: ampliación</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Extender los MASC virtuales con efectos vinculantes a más categorías de conflictos, según la evaluación de los pilotos. – Incorporar mecanismos híbridos de IA con supervisión humana e integrar las plataformas con los sistemas de seguimiento (MinJusticia y DANE). – Consolidar los Sistemas Locales de Justicia y el enfoque diferencial, y evaluar el impacto (tiempos, costos y satisfacción).
<p>Horizonte del cuatrienio <i>Consolidación</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Incorporar el plan plurianual al Plan Decenal de Justicia 2025–2034. – Reducir de forma sostenida las necesidades jurídicas insatisfechas y las barreras de comprensión, territoriales y diferenciales.

Horizonte	Acciones clave
	<ul style="list-style-type: none"> – Consolidar el SNEJ y hacer de los MASC y la justicia de proximidad la regla de acceso.

Quién debe liderar la agenda

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

Cómo medir el avance

El éxito se mide por la reducción de las necesidades jurídicas insatisfechas y por el acceso efectivo, no por la actividad institucional. El objetivo es mover las líneas base del diagnóstico: elevar la tasa de solución —hoy en 32,7 %— y reducir la inacción. Indicadores de referencia:

- **Resolución y acceso:** tasa de solución efectiva de los problemas justiciables y porcentaje de inacción, desagregados por territorio y grupo poblacional.
- **MASC y proximidad:** cobertura territorial de MASC, casas de justicia y Sistemas Locales de Justicia, y uso de la conciliación y del acuerdo directo.
- **Gestión judicial:** índices de evacuación y congestión, tiempos de resolución y comportamiento de la acción de tutela.
- **Presupuesto:** ejecución de la inversión del sector y proporción entre inversión y funcionamiento.
- **Datos y rendición de cuentas:** implementación del SNEJ e Informe Nacional de Desempeño del Sistema de Justicia.

Esta Nota de política resume el documento de política del mismo nombre. El diagnóstico completo —las encuestas de necesidades jurídicas, el análisis presupuestal y de capacidad institucional, la experiencia comparada y las secciones de acciones concretas para los primeros 100 días de cada recomendación— se encuentra en el Documento de Política.