



**Legitimidad del Estado en la identificación de la brecha existente entre oferta y demanda  
legal actuales en Colombia durante el periodo 2018-2022**

Alejandra Restrepo Fernández

Informe de pasantía en investigación presentado para optar al título de socióloga

Asesor

Guillermo León Moreno Soto, Magíster (MSc) en Desarrollo

Universidad de Antioquia  
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas  
Sociología  
Medellín, Antioquia, Colombia  
2023

<b>Cita</b>	(Restrepo Fernández, 2023)
<b>Referencia</b>	Restrepo Fernández A. (2023). <i>Legitimidad del estado en la identificación de la brecha existente entre oferta y demanda legal actuales en Colombia durante el periodo 2018-2022</i> [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
<b>Estilo APA 7 (2022)</b>	



CRAI María Teresa Uribe (Facultad de Ciencias Sociales y Humanas)

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos

---

**Tabla de contenido**

Resumen .....	7
Abstract .....	8
Introducción .....	9
Planteamiento del problema .....	12
Justificación.....	16
Procedencia teórica .....	19
Objetivos .....	22
Referente teórico .....	23
Conceptos fundamentales.....	27
Metodología .....	33
Capítulo 1. Situación actual del sistema de justicia .....	36
1.1 Contexto sociojurídico del sistema colombiano.....	38
1.2 Colombia frente a los objetivos de desarrollo sostenible .....	40
Capítulo 2. Brecha de justicia estimada por acciones constitucionales .....	43
2.1 Brecha estimada con enfoque territorial.....	43
2.2 Factores sociales que contribuyen al crecimiento de la brecha entre la oferta y la demanda de justicia.....	46
Capítulo 3. Perspectiva social en el sistema de justicia .....	48
3.1 Necesidades sociales del sistema de justicia .....	50
3.2 Acciones de la sociedad civil para obtener justicia.....	51
Conclusiones .....	54
Referencias .....	57

---

**Lista de Tablas**

**Tabla 1** Brecha de justicia estimada por acciones constitucionales en el año 2019.....43

**Tabla 2** Top cinco de los distritos judiciales con mayor brecha de justicia en la jurisdicción ordinaria y sus especialidades año 2020 .....45

---

**Lista de Figuras**

**Figura 1** Énfasis de un estudio de oferta, demanda y brecha .....33

**Figura 2** Necesidades sociales en el sistema de justicia actual de Colombia año 2022 .....50

**Figura 3** Tipos de problemas declarados por las personas con necesidades jurídicas durante 2018-2019.....51

**Figura 4** Rutas de acción tomadas por personas con necesidades jurídicas entre los años 2018-2019 .....52

---

**Siglas, acrónimos y abreviaturas**

<b>AAJ</b>	Acceso y Asequibilidad de la Justicia
<b>CEJ</b>	Corporación Excelencia en la Justicia
<b>CSJ</b>	Consejo Superior de la Judicatura
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia-Ejército del Pueblo
<b>FGN</b>	Fiscalía General de la Nación
<b>GAR</b>	Grupos Armados Organizados
<b>GDO</b>	Grupos Delictivos Organizados
<b>IAEJ</b>	Índice de Acceso Efectivo a la Justicia
<b>INMLCF</b>	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
<b>JAC</b>	Juntad de Acción Comunal
<b>MASC</b>	Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
<b>MJD</b>	Ministerio de Justicia y Derecho
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

---

## Resumen

La legitimidad del Estado, identificada en la brecha existente entre la oferta y la demanda legal actual en Colombia, pone de manifiesto que una sociedad puede legitimar la administración de la justicia llevada a cabo por parte de las instituciones del Estado, sin que estas deban ser necesariamente eficientes al momento de poner solución a las necesidades jurídicas demandadas por la sociedad; ya que la acción social, que conduce a la legitimación no se encuentra mediada necesariamente por el carácter legal ni por el alcance de la justicia sobre las disputas, sino más bien porque la sociedad en su conjunto reconoce que dentro del marco de la justicia del que dispone el Estado, es posible subsanar sus necesidades jurídicas, las cuales no podrían ser resueltas por fuera del marco normativo.

Un periodo de tiempo presidencial es una muestra ideal para desarrollar un tipo de análisis comprensivo como el de la presente investigación, ya que en muchos casos la legitimidad de la acción de la justicia depende del reconocimiento que se tenga de la figura que se encuentra de turno en el poder, lo cual no debería suceder en una sociedad democrática, teniendo en cuenta que esta ha consensuado previamente que toda divergencia será mediada por un marco normativo formal, y en medio de un equilibrio de poderes. Ahora bien, en estos tiempos de incertidumbre coyuntural se ha desdibujado el sentido que caracteriza a la democracia, y empieza a replicarse en toda América Latina la concentración de poderes o el intento por desintegrar el sistema actual.

A pesar de las múltiples convulsiones políticas y sociales que se han dado en Colombia desde el año 2018 hasta el presente, la memoria civil legitima la participación del Estado a través de sus instituciones jurídicas como vía de acceso a la obtención de justicia, más que a la satisfacción de esta.

*Palabras clave:* Legitimidad del Estado, Oferta legal, Demanda legal, Brecha de justicia

---

**Abstract**

The legitimacy of the State, identified in the existing gap between the current legal supply and demand in Colombia, shows that a society can legitimize the administration of justice carried out by State institutions, without these institutions necessarily having to be efficient in the solution of the legal needs demanded by such society; since the social action that leads to legitimization is not necessarily mediated by the legal character or the scope of justice over disputes, but rather because society as a whole recognizes that within the framework of justice available to the State, it is possible to meet its legal needs that otherwise could not be resolved outside the normative framework.

A presidential period of time is an ideal fragment to develop a type of comprehensive analysis as in the case of this diagnosis, since in many cases the legitimacy of the action of justice depends on the recognition of the figure in power, which should not happen in a democratic society, since it has previously agreed that any divergence will be mediated by a formal regulatory framework, and in the midst of an existing balance of powers however, in these times of uncertainty, the meaning of democracy has been blurred and the concentration of powers, or the attempt to concentrate them, is beginning to be replicated throughout Latin America.

Despite the multiple political and social upheavals that have occurred in Colombia from 2018 to the present, civil memory legitimizes the participation of the State through its legal institutions as a means of access to obtain justice, rather than to satisfy it.

*Keywords:* Legitimacy of the State, Legal supply, Legal demand, Justice Gap

## **Introducción**

La legitimidad valida una forma de relacionamiento específico que se presenta dentro de la sociedad, y que se va expresando a través de distintas aristas; para el caso de la legitimidad del Estado, este representa un carácter formal de las relaciones sociales, es decir, su aspecto jurídico. Por tanto, la identificación de la brecha existente entre oferta y demanda legal actuales refleja la importancia que tiene la justicia como una de las instituciones más complejas del Estado colombiano, en consecuencia, la institución que desempeña el rol de dinamizar las acciones llevadas a cabo dentro de un marco jurídico.

Por lo anterior, el presente ejercicio investigativo pretende señalar como los desequilibrios existentes dentro de la justicia colombiana, representados a través de la brecha formada entre oferta y demanda legal no determinan de manera categórica la permanencia de la legitimidad del Estado en un periodo presidencial específico. Un ejemplo ilustrativo es el marco del gobierno de Iván Duque Márquez, presidente de la República de Colombia, correspondiente al periodo de tiempo (2018-2022). Lo anterior no desmiente la probabilidad de perder la legitimidad que goza el Estado durante un periodo de tiempo presidencial, por el contrario, esta posibilidad existe y dicha pérdida se suele atribuir muchas veces a las acciones de índole totalitario que se representan en la concentración de poderes dentro de un sistema democrático, que, al no garantizar del óptimo equilibrio de poderes durante un gobierno en ejercicio, pierde su credibilidad sobre la administración de justicia y, por tanto, la propia legitimidad atribuida por la sociedad a través de sus instituciones.

Retomando el análisis que convoca al presente documento, para el caso de las acciones legitimadas de la sociedad civil, estas se presentan dentro del marco normativo y legítimo que se analizaron en el periodo de gobierno correspondiente a los años 2018-2022. Tomando como muestra los aspectos más relevantes de la relación entre oferta legal, midiendo la cobertura de las instituciones jurídicas del Estado, así como su alcance jurídico, en contraposición a la demanda formal que la sociedad civil reclama al Estado. Si bien el análisis cuenta con un apoyo de corte cuantitativo y cualitativo, la lectura con enfoque sociológico no deja de ser una interpretación social de la realidad basada en datos estadísticos que reflejan la relación entre Estado y sociedad, o, dicho de otro modo, arroja luces sobre la legitimidad que tiene el Estado en la identificación de la brecha

existente entre oferta y demanda actuales en Colombia correspondiente a un periodo presidencial de su administración de la justicia.

Es así como a través de los mecanismos de participación ciudadana disponibles dentro de las instituciones del Estado, se legitima la acción social, por medio de la participación civil dentro de un marco normativo y garante. A pesar del largo proceso que muchas veces debe llevar a cabo una persona para acceder a la justicia formal, incluso sin garantía de que todas las partes involucradas logren llegar a término satisfactorio, no implica que esta dilación sea un factor que deslegitime la acción social en sí misma, por el contrario, se reafirma la inmersión dentro del marco jurídico del Estado al respetar los límites jurídicos respaldados a través de las instituciones.

Cabe resaltar que “la acción social incluyendo tolerancia u omisión, se orienta por las acciones de otros” (Weber, 2014, p. 271) Por lo cual, la acción social que legitima al Estado no se determina por un grupo de personas, sino por la acción de la sociedad en su conjunto que decide actuar respetando un marco normativo, lo cual valida y a la vez legitima al Estado dentro de su propio mecanismo de sanción social. A grandes rasgos este es el componente transversal del ejercicio investigativo, el cual se apoya de un cuerpo técnico en materia jurídica que evidencia aspectos puntuales del sistema de justicia; reconociendo así la importancia de ambos componentes dentro del mismo fenómeno social.

En este sentido, al determinar la brecha existente entre oferta y demanda actuales en Colombia, se realizó una radiografía de los desequilibrios existentes en el acceso a la justicia por grupo socioeconómico y perfil territorial. Tal información por sí misma no demostraría nada concreto, pero al interpretar los datos en clave del concepto legitimidad, se determinó que en Colombia existe un sólido reconocimiento de la legitimidad en las instituciones jurídicas; cualidad afianzada desde la consolidación de Colombia como sistema republicano, por lo que se reconoce la acción legítima hacia las instituciones del Estado. Por lo cual, es importante identificar la brecha existente entre la demanda y la oferta legal, en relación a la acción legítima.

El desarrollo del documento consta del acápite i) correspondiente al planteamiento del problema en el cual se expone el aspecto transversal del concepto de legitimidad del Estado y las acciones que se dan por parte de la sociedad; el acápite ii) corresponde a la justificación; el acápite iii) expone la procedencia teórica de la investigación; el acápite iv) obedece a los objetivos

planteados por la investigación; el acápite v) corresponde al referente teórico; el acápite vi) a la metodología de corte mixto, la cual representa los componentes cuantitativos y cualitativos, después de este acápite se encuentra el cuerpo de la investigación dividido en tres componentes: el Capítulo I que evidencia la situación actual del sistema de justicia, siendo el insumo del objetivo número 1 de la investigación: “describir la situación actual del sistema de justicia en Colombia en el periodo 2018-2022”. La segunda parte es el Capítulo II correspondiente a la brecha de justicia estimada por acciones sociales, las cuales convergen con el objetivo número 2 “determinar la demanda y la oferta de justicia en función de las necesidades sociales y la legitimidad del Estado con perspectiva territorial”. Por último, la tercera parte corresponde al Capítulo III perspectiva social en el sistema de justicia que cumple con el objetivo número 3 de “caracterizar las necesidades sociales en el sistema de justicia actual”. Seguido del acápite vii) que son las conclusiones de la investigación; y, para finalizar está el acápite viii) que corresponde a las referencias.

Vale la pena precisar que no es la condición de los desequilibrios existentes en la brecha legal lo que anima la presente investigación, sino por el contrario, su carácter estructural, es decir, la comprensión de las dinámicas sociales que van determinando y que a la larga configuran los conflictos y la apelación de estos ante las instituciones jurídicas del Estado; siendo la sociedad civil la receptora del sistema de justicia, quien es de interés principal para la presente investigación. Así como también, aquellas personas que no acceden a los servicios jurídicos, es decir, que quienes acuden a otros entes por fuera del organismo de justicia institucional, son igualmente importantes para la comprensión teórica, que en este caso responde a la corriente weberiana, por lo que su alcance institucional y su legitimidad<sup>1</sup> es el aspecto de naturaleza sociológica que compete a esta investigación.

---

<sup>1</sup> El concepto de legitimidad y su legado a una sociología política del poder podría, entonces, ubicarse en dos tendencias: en primer lugar, una teoría política de la legitimidad que implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. Estas tesis darán sustento a propuestas de control social donde la legitimidad deviene en manipulación conservadurista. En segundo lugar, teorías políticas de la legitimidad que ponen su énfasis en la capacidad de desobedecer las disposiciones funcionales del derecho, a partir de orientaciones de la acción social que, desde referentes o motivaciones políticas, culturales o religiosas, van más allá de sus disposiciones.

### **Planteamiento del problema**

Gracias a la pasantía realizada con la consultora Proyectamos Colombia S.A.S. se llevó a cabo una investigación de carácter mixto que vinculó el aspecto cuantitativo y cualitativo en la determinación de la brecha existente entre la demanda y la oferta legal actuales en Colombia, facilitando de esta manera la comprensión del alcance institucional del Estado en la administración de justicia. Lo cual, mediante el reconocimiento de la importancia de su seguimiento, se ha determinado que periódicamente se debe realizar un estudio que determine los desequilibrios existentes en la administración de justicia, para así poder llegar a una posible solución que ayude a cerrar la brecha existente en la administración de justicia. Es así como por medio de una sentencia se ha determinado que: “El Consejo Superior de la Judicatura debe realizar, de manera periódica, estudios especiales orientados a la solución de los problemas que sean determinados a partir del diagnóstico sobre dicha brecha legal” (Colombia. Congreso de la República, 2009)

Por lo anterior, el diagnóstico realizado por el equipo de Proyectamos Colombia S.A.S. ha requerido del apoyo de un componente sociológico, el cual partiendo de la base cualitativa ha sido empleado para determinar aspectos muy concretos de las relaciones sociales. Por lo cual, la legitimidad del Estado es un aspecto transversal de la presente investigación. Así mismo, se resalta el componente técnico, el cual ahonda en el aspecto cuantitativo del sistema jurídico.

En este sentido, se propone abordar de manera teórica la categoría de legitimidad contrastándola con los resultados del estudio de caracterización de la brecha existente entre demanda y oferta legal, para así determinar la legitimidad en función del uso de la oferta legal generada por el sistema de justicia colombiano. De tal manera, para el abordaje teórico-conceptual se tomó como principal referente a Max Weber, esto con el fin de encarar teóricamente las condiciones sociales de la principal institución que tiene el Estado, ya que, como esta cuenta con las facultades para administrar la justicia, es importante determinar la legitimidad en la acción de la sociedad. Por lo cual, las estadísticas que evidencian la participación de justicia representan una parte importante para contrastar sus cifras con los mecanismos de accesibilidad a la justicia colombiana y determinar de esta manera, la legitimidad existe en las acciones llevadas a cabo por la sociedad, o si, por el contrario, no existe legitimidad alguna en el ejercicio de justicia actual. Para el análisis cuantitativo una de las fuentes que se tomó fue la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el marco del referente weberiano de la acción social.

Una vez identificados los datos que tienen mayor aporte para la identificación de la brecha existente entre oferta y demanda legal, se presta especial atención a las necesidades jurídicas de las personas que no llegan a ser conocidas por la justicia formal o no formal. Según la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana para el período 2018-2019, dos terceras partes (66.6%) de la ciudadanía colombiana que declaró haber tenido algún problema, desacuerdo, conflicto o disputa, no acudió a la institucionalidad para tramitarlo. De este grupo de personas, el 33.5% llegó a un acuerdo directo, el 32.4% no hizo nada, el 0.6% actuó de forma violenta y el 0.5% acudió a un actor ilegal para buscar solución a su problema (Colombia. Departamento Nacional de Estadística [DANE], 2021). Estas cifras evidencian la existencia de barreras que condicionan o impiden el acceso a la justicia de una parte significativa de la población y manifiestan los retos que persisten en el fortalecimiento de la relación entre la ciudadanía y la administración de justicia. Según estas cifras, las acciones jurídicas que son tomadas por parte de la sociedad civil si bien son bajas, demuestran que al momento de solucionar un conflicto, la mayor parte de las personas acuden a instancias judiciales, y que si bien existe omisión de algunas acciones jurídicas por parte de la sociedad, estas no corresponden a una falta de legitimidad del aparato legal, sino a la complejidad de sus trámites, los cuales muchas veces deben ser llevados a cabo por un tercero, siendo este el caso de los abogados, pues el tiempo de los procesos suelen ser largos y muchas veces no llegan a un término satisfactorio. Se entiende entonces que, algunas de estas barreras están ligadas al funcionamiento del sistema judicial, mientras que otras están relacionadas más hacia el contexto en el que se encuentran inmersas muchas personas, lo que condiciona el acceso al sistema de justicia formal. Estas barreras afectan de manera diferencial a las personas según sus características poblacionales y a los territorios en los que se encuentran.

La imposibilidad del acceso a la justicia se convierte a su vez en una barrera para poder superar otras de carácter socioeconómico que impiden el acceso a la justicia. Entre el acceso a la justicia y el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16 orientado a “Promover sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, proveer acceso a la justicia para todos y crear instituciones efectivas, responsables e incluyentes en todos los niveles” (Naciones Unidas, 2019). Este Objetivo de Desarrollo Sostenible busca eliminar las barreras sociales a la justicia a través de seis dimensiones conceptuales: i) Ambiente Favorable, ii) Empoderamiento

legal, iii) Asistencia legal, iv) Acceso a Instituciones, v) Procedimiento Justo y, vi) Capacidad de cumplimiento<sup>2</sup>.

A pesar de las falencias del sistema jurídico, en la realidad empírica se constituye la legitimidad de la institución, no por el reconocimiento de la norma en sí, sino por la validez de un sistema integrado a través de las instituciones sólidas por ser parte del Estado, el cual sirve de garante en la sociedad, tal como lo afirma Max Weber.

La legitimidad, es fundamentalmente una cuestión sociológica por basarse en creencias compartidas que operan en el ámbito de la realidad social empírica, mientras que la legalidad es un sistema de normas jurídicas con su propia lógica y ámbito de validez en la esfera del deber ser. (Weber, 2014, p. 1482)

Cabe aclarar que la legitimidad social no se condiciona necesariamente a lo que se establece como legal, no puede ser interpretada como un componente análogo a la justicia, pero tampoco como algo que se encuentra por fuera de un marco normativo, pues, aunque este no cuente con una vía institucional en todos los casos, si refuerza y cohesiona la acción legítima de una sociedad. Por tanto, el instrumento metodológico utilizado para efectos prácticos de la comprensión en términos de legitimidad social del Estado, partiendo de los desequilibrios existentes entre la demanda y la oferta legal, será la acción social caracterizada por Max Weber. Ahora bien, la pregunta por la legitimidad, haciendo referencia a la legitimidad del Estado moderno, hace que sea necesario adentrarse en la sociología del poder que desarrolla Max Weber en su libro *Economía y Sociedad*. La tipología weberiana del poder o dominación permitirá entender el tipo de legitimidad legal-burocrática específica del Estado moderno y la relación de este con las acciones sociales en torno a la administración de justicia por parte del Estado, ya sea por una participación activa en el sistema

---

<sup>2</sup> En estas dimensiones se midieron las siguientes variables: Ambiente favorable: (El nivel educativo de la población, Uso de medios de comunicación, Penetración de internet, Accesibilidad geográfica). Empoderamiento legal: (Garantía y acceso a la comunicación, Conocimiento básico en derecho, Desconocimiento de las rutas de acción, Porcentaje de capacitación sobre derecho realizadas por la Defensoría del Pueblo.). Asistencia legal:(Acceso a la asesoría legal, Capacidad de la Defensoría Pública, Acceso a consultorios jurídicos, Potencia de Asistencia Probono). Acceso a instituciones: (Percepción de los servicios de justicia, Decisiones o acuerdos logrados, Oferta agregada, Eficacia Agregada). Procedimiento justo: (Calidad de respuesta al ciudadano, Construcción de confianza en las instituciones, Respeto al debido proceso, Audiencias no realizadas). Capacidad de cumplimiento: ( Porcentaje de necesidades jurídicas que llegan a decisiones o acuerdos y que son cumplidos para problemas de alta afectación, Porcentaje de población departamental con una necesidad jurídica de afectación alta o media que asistió a la ruta de Institución o particular y declara que su problema fue resuelto/necesidad jurídica fue satisfecha, Brecha de Necesidades Jurídicas Satisfechas entre las mujeres y los hombres, Solicitudes de Cumplimiento e Incidentes de Desacato.)

legal o bien porque la precaria respuesta del sistema dilata los tiempos y esto afecta dicha legitimidad; es importante establecer qué elementos son los decisivos para determinar si la legitimidad está mediada por la eficiencia del sistema de justicia, o si incluso, teniendo una presencia precaria institucional persiste la legitimidad en el Estado.

Por lo anterior, es de gran importancia comprender si existe legitimidad en el Estado colombiano, tomando como referente el componente jurídico-social, el cual es indispensable para la sana convivencia de una sociedad; por lo que los desequilibrios existentes en el sistema de justicia son la consecuencia de un gran número de componentes que no corresponde analizar en este momento, pero que en su diada jurídico-social evidencia una brecha existente entre la oferta y la demanda legal actuales, que trasciende las barreras de acceso a la justicia, y se traduce más que en razones de cobertura y eficacia, en causas que a su vez legitiman la figura del Estado a través de la justicia, y que por tanto pone de manifiesto la dilación del Estado al proporcionar soluciones jurídicas pasajeras para una sociedad que ya parece resignada a la impunidad, por lo que es válido hacerse la siguiente pregunta: ¿El Estado colombiano cuenta con legitimidad, teniendo en cuenta que existe una brecha entre la oferta y la demanda legal, y reconociendo además las múltiples barreras sociales y jurídicas que se presentan? Lo anterior representado en el periodo presidencial 2018-2022, caracterizado además por varias agitaciones sociales durante su gobierno.

### **Justificación**

La Constitución Política de 1991 estableció como derecho de toda persona a acceder a una rápida, pronta y eficaz justicia. Para la materialización de este derecho y para el funcionamiento adecuado del Estado, la administración y gobierno de la Rama Judicial en Colombia quedó a cargo del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ).

A través del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 1999-2002, se establecieron diferentes políticas y se resaltó la importancia de comprender la brecha en el acceso a la justicia, su oferta y su demanda, y plantear medidas de ajuste para corregir dicha brecha. Según establecía el plan, entre sus propósitos se encontraba: “reducir los problemas de congestión, atraso e impunidad en los despachos judiciales del país, simplificando los procedimientos judiciales, fortaleciendo la oralidad, proponiendo nuevas alternativas de solución de conflictos, propendiendo por el respeto de los derechos humanos, procurando el logro de la eficiencia procedimental, sustancial y económica, y desarrollando el talento humano de la Rama Judicial” (Consejo Superior de la Judicatura, 2007, p. 50). Partiendo de esta estructura, la solución que se le presenta a las disparidades del sistema de justicia es de naturaleza administrativa, lo que representa la forma más corta para subsanar las brechas en la ejecución de la justicia actual; pero existe además un componente transversal en el origen de la brecha entre la demanda y la oferta de la justicia, que responde a la acción social y a la influencia de la legitimidad del Estado sobre sus diversas formas del ejercicio jurídico, por lo anterior, el aspecto que convoca la presente interpretación es de naturaleza sociológica. De tal forma, la base cuantitativa es indispensable para llevar a cabo el contraste de las acciones sociales en el marco de la administración de la justicia y la influencia que pueda llegar a tener la legitimidad sobre la acción social. Teniendo en cuenta las acciones que se han configurado en el último periodo presidencial, es pertinente hacer una interpretación del impacto de la legitimidad del Estado, ya que su importancia se centra en el reconocimiento que tienen los ciudadanos frente a la administración de la justicia en Colombia.

Así mismo, el periodo de tiempo establecido para el análisis de la demanda y oferta de justicia en la presente investigación fue de cuatro años, tiempo suficiente y pertinente para llevar a cabo el análisis requerido de un periodo de administración presidencial, logrando así reflejar la complejidad sociológica del sistema de justicia.

Durante este periodo se presentaron diferentes hechos importantes que incidieron con la prestación del servicio de justicia y que son por tanto el desenlace de acuerdos sociales pactados por vía institucional con el fin de resolver los problemas más urgentes que tratamos como sociedad, y por tanto otorgando una visión integral de la demanda y oferta de justicia en el país.

Entre los hechos a resaltar se encuentra la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP) la cual se llevó a cabo a pesar del desenlace del plebiscito que dio como resultado una negativa por parte de la sociedad a su implementación. Aunque los acuerdos fueron firmados en el años 2016, su formalización oficial fue en el año 2017 y su vigencia en el sistema legal colombiano comenzó en el año 2018. El Acuerdo estableció un marco vinculante para el esclarecimiento de la verdad, el procesamiento jurídico de violaciones a los derechos humanos, el respeto y la reparación de las víctimas y la protección contra la violencia en el futuro. En materia de justicia, desde el 2018 se han expedido importantes disposiciones derivadas de los puntos 1 (reforma rural integral) y 3 (fin del conflicto y garantías de seguridad), “por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización de tierras y el Fondo de Tierras” Colombia. Congreso de la República; así como la creación de una política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones criminales, que incluye además, aquellas que han sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y la expedición de un marco normativo que promueve el sometimiento o acogimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, entre otras.

También se expidieron importantes disposiciones que incidieron en la justicia ordinaria, contencioso administrativa y disciplinaria como la expedición del Código General Disciplinario, la modificación del Código de Extinción del Dominio, la reforma el Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la entrada en vigencia del acto legislativo 02 de 2015 el 13 de enero de 2021, la creación de nuevos tipos penales como el abigeato, el constreñimiento ilegal por parte de miembros de Grupos Delictivos Organizados [GDO] y Grupos Armados Organizados [GAOR], el asesoramiento a los grupos antes mencionados, las amenazas contra defensores de Derechos Humanos y servidores públicos, y una serie de delitos ambientales como la deforestación, el ecocidio y la invasión de áreas de especial importancia ecológica, entre

otros. También fue expedido el Plan Decenal del Sistema de Justicia (2017-2027) que prioriza estrategias para garantizar el acceso a la justicia.

Finalmente, se considera el principal hecho que impactó y transformó el sistema de justicia, y obedece a la pandemia de COVID-19, declarada como tal por la Organización Mundial de la Salud el 30 de enero de 2020.

En síntesis, las decisiones que se toman para la administración de la justicia en un país no se encuentran aisladas de la realidad social, sino que llegan a representar formas en las que se configuran las relaciones sociales en un sentido de acción social, lo que vincula la participación ciudadana de las mismas, lo cual refleja el alcance, la eficiencia y la legitimidad que tiene el Estado a través de los mecanismos de justicia.

### Procedencia teórica

Max Weber aborda el aspecto de legitimidad del Estado en su libro *Economía y Sociedad*, en el cual expone los fundamentos metodológicos y los conceptos básicos de la sociología comprensiva. Así mismo, Max Weber designa la comprensión de la acción social<sup>3</sup> a través de la aplicación de tipos ideales como método de explicación sociológica de las acciones concretas que se entrecruzan en la sociedad en función de la administración jurídica del Estado. En este sentido el aporte teórico que proporciona Max Weber es más que pertinente para el estudio del reconocimiento que tienen las instituciones del Estado por parte de la sociedad, así como la legitimidad de la administración que ejerce el Estado a través de sus instituciones jurídicas, lo cual no se limita exclusivamente a la legalidad del marco jurídico, sino de manera más precisa a las acciones sociales que validan la cohesión ejercida por el Estado.

Partiendo de una racionalidad práctica con arreglo a valores, Max Weber estableció una relación entre legitimidad y justicia, que dicho de otro modo, expone el alcance de cada uno de los tipos de acción social que ayudará a ilustrar el análisis sociológico a partir de cada uno de ellos, pues no se pretende resolver el problema de legitimidad únicamente desde el alcance y reconocimiento del Estado en su administración jurídica, sino también abordando la cuestión sociológica de la legitimidad del Estado por medio de la comparación entre la brecha legal que determine el Consejo Superior de la Judicatura como ente institucional, con la participación social en el sistema de justicia como ente garante. Lo anterior, será puesto bajo la perspectiva comprensiva que propone el sociólogo Max Weber, siendo el estudio de las relaciones sociales con la institución jurídica del Estado, el aspecto central de dicha línea comprensiva.

Max Weber no postula una tesis de identidad entre derecho y Estado, y tampoco expone en términos análogos a la legalidad con la legitimidad, pero sí propone seguir con detenimiento las distintas formas en las que se manifiesta la legitimidad, aparte del tipo puro de la racionalidad legal, invita a no reducir en un tipo de “idealidad” a ninguno de los tipos ideales (incluido el Estado). Si

---

<sup>3</sup> La acción social (incluyendo tolerancia u omisión) se orienta por las acciones de otros, las cuales pueden ser pasadas, presentes o esperadas como futuras (venganza por previos ataques, réplica a ataques presentes, medidas de defensa frente a ataques futuros). Los “otros” pueden ser individualizados y conocidos o una pluralidad de individuos indeterminados y completamente desconocidos (el “dinero”, por ejemplo, significa un bien (de cambio) que el agente admite en el tráfico porque su acción está orientada por la expectativa de que otros muchos, ahora indeterminados y desconocidos, estarán dispuestos a aceptarlo también, por su parte, en un cambio futuro).

bien, la teoría social de Max Weber no es de carácter jurídico, esta ha sido utilizada en diferentes ocasiones para la comprensión de las dinámicas que se dan entre las relaciones sociales y la influencia que el poder tiene sobre estas. Por tal razón es completamente pertinente la elección de Max Weber como referente teórico para la determinación de la legitimidad en un sentido reafirmativo de las acciones que se llevan a cabo por parte de la sociedad, ya que estas a su vez refuerzan los límites jurídicos impuestos por el Estado.

Teniendo en cuenta estas claridades, vale la pena reafirmar la importancia que tiene el determinar la legitimidad del Estado en la identificación de la brecha existente entre oferta y demanda legal actual en Colombia, con el fin de comprender el comportamiento que se lleva a cabo por parte de la sociedad en respuesta a sus opciones institucionales de la administración de justicia. Este enfoque sociológico tiene relevancia en la actualidad porque de no interpretarse correctamente la acción social, no se podrá llegar a comprender las dinámicas sociales que se llevan a cabo tanto en el marco jurídico como fuera de este, y es a través de las formas de participación y demanda de la justicia que una sociedad valida la existencia del Estado a través de sus instituciones. Tal como expone Max Weber (2014) “la acción social es aquella parte mucho más delimitada de la más amplia noción del comportamiento humano la cual, tanto en orientación como en sentido y desarrollo, está referida al comportamiento y la acción de los otros” (p. 1419). En otras palabras, una acción no se desarrolla sola, sino que obedece a una forma social de relacionamiento con el Estado.

Lo que se pretende por medio del presente ejercicio de investigación es arrojar luces sobre la configuración social de las instituciones del Estado y sus dinámicas en función de una legitimidad, para determinar en ejercicios posteriores su impacto sobre la administración de justicia. Es importante aclarar que no se puede tener una comprensión completa sobre las instituciones del Estado, si estas no se analizan desde una perspectiva sociológica que evidencie como se configura la relación entre una sociedad y los mecanismos que utiliza el Estado para administración de la justicia.

Para el caso del componente operativo, es el sistema de justicia quien cuenta con la información sistematizada del uso de la justicia por parte de la sociedad. Si bien, la determinación de la brecha existente entre la oferta y la demanda actual en Colombia responde a una investigación periódica, cuyo seguimiento es llevado a cabo por el CSJ, esta no ha tenido hasta el momento un

análisis sociológico significativo en sus informes, ya que su objetivo responde más un carácter técnico que a un enfoque sociológico. Lo que lleva al presente ejercicio investigativo a ser una propuesta novedosa, es la concatenación de una secuencia jurídico-social en el sistema de justicia actual, con una perspectiva sociológica apoyada de las teorías del Sociólogo Max Weber.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Realizar ejercicio comprensivo de la legitimidad del Estado, a partir de los desequilibrios existentes en el servicio de justicia, determinados por la brecha entre oferta y demanda legal en Colombia durante el periodo 2018-2022.

### **Objetivos específicos**

- i. Describir la situación actual del sistema de justicia en Colombia entre el periodo 2018-2022.
- ii. Determinar la demanda y oferta de justicia en función de las necesidades sociales y la legitimidad del Estado con perspectiva territorial.
- iii. Caracterizar las necesidades sociales en el sistema de justicia actual.

### Referente teórico

Es importante realizar interpretaciones sociológicas de las relaciones que se van configurando a través de los mecanismos de participación en el sistema de justicia y el reconocimiento de la legitimidad que se enmarca en las acciones que se llevan a cabo en la sociedad, y aquellas acciones de omisión que son llevadas a cabo por la ineficiencia del sistema judicial. Max Weber aborda el aspecto de legitimidad social y el reconocimiento del Estado en su libro *Economía y Sociedad*, en el cual expone los fundamentos metodológicos y los conceptos básicos de la sociología comprensiva. Así mismo, Max Weber designa la comprensión de la acción social a través de la aplicación de tipos ideales como método de explicación sociológica de las acciones concretas que se entrecruzan en la sociedad en función de la administración jurídica del Estado.

A partir de una racionalidad práctica con arreglo a valores se puede establecer una relación entre legitimidad y justicia, en ese sentido, exponer el alcance de cada uno de los tipos de acción social ayudará a ilustrar el alcance que tendrá el análisis sociológico a partir de cada uno de ellos. No se pretende resolver el problema de legitimidad únicamente desde el alcance y reconocimiento del Estado en su administración jurídica, sino también abordando la cuestión sociológica de la legitimidad del Estado a través de la comparación entre la brecha legal que determine el Consejo Superior de la Judicatura, con la disposición para acudir al sistema de justicia como ente garante. Lo anterior, será puesto bajo la perspectiva comprensiva propuesta por Max Weber, siendo el estudio de las relaciones sociales con la institución jurídica del Estado, el aspecto central de tal línea comprensiva.

En ese sentido, se tomará la acción social tipificada por Weber para dar una comprensión teórica y estructural de la relación sociedad-Estado, analizada por medio de los resultados de la brecha existente entre demanda y oferta legal. A continuación, se expondrán los tipos de acción social propuestos en *Economía y Sociedad*: La acción social racional con arreglo a fines está determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como “condiciones” o “medios” para el logro de fines propios racionalmente sopesados y perseguidos, es decir que el agente toma en consideración el comportamiento de los demás y de los objetos del mundo exterior como un medio para alcanzar su propio fin. La acción racional con arreglo a valores está determinada por la creencia consciente en

el valor ético, estético, religioso (o de cualquiera otra forma como se le interprete) propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente dedicada a los méritos de ese valor, es decir que el agente que actúa de acuerdo con un valor no tiene en cuenta las consecuencias que su acción pueda causar. La acción afectiva con respecto a un valor está determinada por afectos y estados sentimentales actuales, es decir que porta elementos no comprensibles de orden instintivo, sensitivo o pasional en respuesta a un llamado de carácter extraordinario, bien sea por parte de un profeta o líder carismático. Por último, la acción tradicional está determinada por una costumbre arraigada, es decir que se realiza por hábito o por una costumbre, esta acción se realiza de manera mecánica debido a la repetición de la costumbre. (Weber, 2014). Martínez-Ferro (2010) sostiene que:

Max Weber concibe su teoría de la acción social a partir de la acción racional de carácter instrumental. Esto se debe a dos razones: la primera es una razón metodológica, ya que la acción instrumental permite mayor facilidad al investigador social para comprender y explicar los motivos y fines que se buscan con una acción. La segunda razón es la concepción que tiene Weber de la modernidad, entendida esta como un proceso de racionalización en donde se privilegia la razón instrumental en ámbitos como la economía, la técnica, la ciencia y la organización del Estado. (p. 411)

El presente apartado inicia de manera concisa con los antecedentes conceptuales y teóricos del concepto de legitimidad (Weber, 2014) entendiéndose esta como la asimilación y obediencia de una norma establecida por una institución social, así como el concepto de apartheid institucional (Dejusticia, 2013); para posteriormente abordar de manera específica el eje articulador del presente análisis descriptivo que busca determinar la influencia de la legitimidad del Estado a través de sus instituciones, en el ejercicio social de la justicia sobre la ciudadanía.

Es preciso resaltar que la menor presencia del Estado o el “apartheid institucional” (Dejusticia, 2013), hace referencia a la debilidad o abandono institucional presente en los territorios y que es discriminatorio para sus ciudadanos, pues no cuentan con instituciones lo suficientemente fuertes, lo cual resulta en un trato injustificadamente diferenciado por parte del Estado. Esto genera segregación social a causa del déficit jurídico-institucional y, en consecuencia, la imposibilidad de acceder a los derechos por la vía legal. Dicha precariedad institucional es característica de las zonas periféricas, lo cual demuestra una disparidad institucional entre el centro del país y las periferias,

entre los grandes centros urbanos y las zonas rurales, la presencia dispar del Estado se evidencia a lo largo del territorio nacional, especialmente por razón geográfica.

La capacidad institucional en la provisión de justicia resulta evidenciando una segregación institucional que anula la posibilidad de reclamar derechos, y pone al descubierto el desamparo institucional del Estado. Este panorama de inequidad jurídica muestra una incógnita un tanto más abstracta, y pone en evidencia el grado de legitimidad que tiene el Estado frente a la sociedad, cuyo reconocimiento no se encuentra condicionado a la eficiencia que tienen las instituciones, por lo menos no en todos los casos, ya que estas no está proporcionando a toda su población la prestación del servicio de jurídico, porque no toda la población cuenta con presencia oficial de instituciones y servidores públicos, la principal barrera parece ser el acceso geográfico del territorio.

La noción de legitimidad está dada por un buen desempeño por parte de las instituciones, especialmente en cuanto a procedimientos justos y equitativos, lo que las legitima y lleva a que los ciudadanos estén dispuestos a aceptar los resultados de esos procesos institucionales. (Dejusticia, 2013, p. 164)

La confianza en las instituciones está relacionada con su desempeño. Si las instituciones son eficaces y prestan los servicios básicos, se crea la confianza. Una confianza débil en las instituciones, por ser las instituciones coyunturales y no estables en el tiempo, depende de factores más estructurales en una sociedad. (Dejusticia, 2013, p. 167)

Si bien esta noción de legitimidad y confianza que se establece entre la sociedad civil y las instituciones del Estado se debilitan por la inoperancia del sistema jurídico y presencia dispar del Estado, este desquebrajamiento de la relación no es suficiente muchas veces para afectar la legitimidad del Estado. Es por tanto que, dentro del mismo sistema institucional, la sociedad civil cuando apela a un instrumento jurídico recurre a la tutela ya que se ha visto como un mecanismo de poder para ejercer presión sobre el Estado. Una de las razones por las que la acción de tutela es uno de los mecanismos más utilizados es porque hay inoperancia en las instituciones estatales para dar respuesta a otros mecanismos como el derecho de petición. De igual forma, el factor de corrupción y clientelismo se constituyen en barreras para generar eficiencia en las respuestas. Otro factor a considerar del por qué se usa más la tutela, en el contexto manifestado, es porque ya se han agotado todos los recursos de defensa establecidos por la Ley, o que el ciudadano no puede acceder

a ninguno de ellos y sienta que sus derechos fundamentales están siendo vulnerados, o que el tiempo de espera es más corto (10 días) en comparación al derecho de petición (15 días).

---

### Conceptos fundamentales

**Oferta formal:** necesidades jurídicas resueltas mediante la capacidad instalada con la que cuentan los actores del sector público que tienen funciones jurisdiccionales.

La identificación de estos actores con cuya capacidad instalada se produce la resolución de las necesidades jurídicas de la personas (naturales y jurídicas), encuentra fundamento en la Constitución Política de Colombia. Precisamente, el artículo 116 de la Constitución señala que:

La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia, podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. (Colombia. Presidencia de la República, 1991)

Con ello se tienen 3 precisiones importantes en relación con la delimitación de la oferta formal de justicia.

Primero, la administración de justicia es la razón de ser de la Rama Judicial; sin embargo, está no es su exclusividad. Ahora bien, que se autoricen a otros actores del ejecutivo para administrar justicia no implica que estos reemplacen la naturaleza de la Rama Judicial. De hecho, la amplitud del artículo constitucional 116 parte del mandato de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, reconociendo que cada uno tiene funciones separadas “pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines” (Colombia. Presidencia de la República, 1991)

Además, la investidura jurisdiccional a autoridades administrativas es transitoria y se delimita para otros servidores de la administración pública que “gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial.” (Colombia. Corte Constitucional, 2000)

Así entonces debe entenderse que la asignación de funciones jurisdiccionales a una autoridad administrativa requiere un análisis previo bajo el cual se observe con detenimiento si dicha atribución no vulnera ningún derecho en materia de administración de justicia como lo es la

imparcialidad del juez y el conocimiento técnico del tema, esto con el fin de conservar plenamente las garantías al debido proceso. (Dejusticia, 2013)

Segundo, organizacionalmente la Rama Judicial se compone del sector jurisdiccional y el sector fiscalía. Dentro del primero se ubican las Altas Cortes, los tribunales y despachos judiciales. En el segundo se encuentran la Fiscalía General de la Nación (FGN) y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses [INMLCF] (Colombia. Departamento Nacional de Planeación & Banco Mundial, 2017)

En este primer conjunto de actores contenidos en la Rama Judicial se distinguen aquellos que tienen la función jurisdiccional<sup>4</sup> (Altas Cortes, tribunales y juzgados) de aquellos que intervienen y/o actúan en el proceso judicial, específicamente en el penal (FGN e INMLCF). Es decir, aunque a la Rama Judicial se le otorga en conjunto la potestad de administrar justicia, su estructura ha sido pensada en relación tanto con la función jurisdiccional, como en relación con las funciones de soporte en investigación y acusación de la acción penal.

Ahora bien, en particular sobre la FGN, a los fiscales también se les ha asignado la función de conciliar extrajudicialmente en derecho para los delitos querellables, es decir delitos considerados de menor gravedad, que exigen que la persona afectada interponga una denuncia para que el sistema de justicia intervenga iniciando una investigación. Solamente en virtud de esta función, la Fiscalía entra a contar como un actor que produce oferta no formal de justicia, como se verá más adelante.

Tercero, en virtud de lo establecido en el artículo 116 de la Constitución Política, la función jurisdiccional en autoridades administrativas implica que “la decisión jurisdiccional de la autoridad respectiva una vez ejecutoriada hará tránsito a cosa juzgada” (Colombia. Corte Constitucional, 2000). Es decir, en virtud de su función jurisdiccional estas autoridades administrativas configuran el segundo grupo de actores que producen la oferta formal de justicia.

---

<sup>4</sup> La función jurisdiccional es el poder y deber del Estado político moderno, emanado de su soberanía, para dirimir, mediante organismos adecuados, los conflictos de intereses que se susciten entre los particulares y entre éstos y el estado, con la finalidad de proteger el orden jurídico (Enciclopedia jurídica, 2020)

La identificación de estos actores es determinable en la medida que cada ley lo establezca. Dentro de estos actores administrativos con funciones jurisdiccionales, se pueden mencionar, entre otros:

La Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Sociedades, Dirección Nacional de Derechos de Autor e Instituto Colombiano Agropecuario, en desarrollo de lo identificado en el artículo 24 del Código General del Proceso.

- La Superintendencia Nacional de Salud en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificada por la Ley 1949 de 2019
- La Dirección General Marítima y Portuaria en correspondencia con las funciones desde su creación, contenidas en el artículo 5 del Decreto Ley 2324 de 1984 y posteriores modificaciones en la Ley 1 de 1991.
- Los Inspectores de policía y Corregidores en lo que respecta a los despachos comisarios, en virtud de lo señalado en el artículo 38 del Código General del Proceso y el artículo 198 del Código de Policía.
- Las Comisarías de familia, de conformidad con las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 reglamentada por el Decreto 652 de 2001 y Ley 1257 de 2008 y lo dispuesto en los numerales 1, 4 y 5 del Artículo 86 de la Ley 1098 de 2006.

**Oferta no formal:** Necesidades jurídicas resueltas, mediante la capacidad instalada con la que cuentan algunos actores del sector público y particulares para resolver las controversias de las personas naturales y jurídicas haciendo uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC), cuyos acuerdos prestan mérito ejecutivo y hacen tránsito a cosa juzgada. En el marco normativo del país se reconocen como MASC a la conciliación, el arbitraje, la mediación y la amigable composición (Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017).

La identificación de estos actores de justicia no formal se amplía en la medida que se da mayor desarrollo normativo y conceptual a cada uno de los MASC. Así, desde el Plan Decenal del Sistema de Justicia se estableció que:

El mapeo de actores (...) permite identificar por lo menos 51 actores relacionados con la gestión de conflictos, de los cuales 18 tienen competencia en el nivel nacional y 28 en el

---

nivel territorial; estos últimos con especial característica de ser quienes operan como gestores de conflictos. (Colombia. Ministerio de Justicia, 2017, p. 104)

El desarrollo de los MASC en el país se ha dado orientado a la descongestión judicial, sustentado en la parte del artículo 116 de la Constitución Política que establece que

(...) los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley. (Colombia. Presidencia de la República, 1991)

Por ello, en el amplio abanico de actores de justicia no formal se encuentran servidores públicos y particulares a quienes se les ha conferido facultades para aplicar algunos de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC).

La conciliación es un mecanismo de resolución autocompositiva de conflictos, que puede ser judicial, si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial, si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial. Es decir, los jueces también pueden resolver algunos de sus procesos mediante la conciliación (conciliación judicial) e incluso también pueden proceder con conciliación extrajudicial. A su vez, la conciliación extrajudicial se puede denominar en derecho o en equidad.

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto de la Conciliación, los operadores de la conciliación extrajudicial en equidad son los conciliadores en equidad, aplicando principios de justicia comunitaria dentro del ámbito establecido por la ley, y los operadores de la conciliación extrajudicial en derecho corresponden a:

- Los conciliadores inscritos en los Centros de conciliación, debidamente autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, para prestar sus servicios, sean de entidades con o sin ánimo de lucro, de notarías, de entidades públicas o de los consultorios jurídicos de las Instituciones de Educación Superior
- Los defensores del consumidor financiero
- Los servidores públicos facultados por la ley para conciliar, que incluyen, entre otros a: delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, procuradores con funciones

de intervención, personeros municipales, los fiscales, los jueces, defensores de familia, comisarios de familia, inspectores de trabajo, inspectores de policía.

Existen otros actores comunitarios a los que normativamente también se les ha conferido la competencia de conciliar asuntos particulares, pero sin el desarrollo complementario de requisitos y conexiones con las clases y alcances de conciliaciones contenidas en el Estatuto de la Conciliación. Ejemplo de ellos son los miembros de las Comisiones de convivencia y conciliación de las Juntas de Acción Comunal (JAC), quienes en virtud del artículo 46 de la Ley 743 de 2002 pueden conciliar conflictos organizativos que surjan en el ámbito de la JAC y resolver mediante equidad los conflictos comunitarios que sean susceptibles de transacción, desistimiento, querrela y conciliación.

**Demanda potencial:** “Corresponde a todas las necesidades jurídicas, incluso a aquellas no reconocidas. Está compuesta por todos los conflictos que, al no ser declarados, quedan sin surtir un tratamiento judicial” (La Rota et al., 2012, p. 29)

- **Necesidades jurídicas:** son aquellas necesidades que tienen las personas de hacer valer sus derechos ante el sistema de justicia, entendido éste como el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado (CEJ, 2019). El concepto de necesidad jurídica parte de dos elementos esenciales: primero, debe versar sobre la existencia de un derecho constitucional, legal, jurisprudencial, administrativa o contractualmente reconocido y segundo, “debe suponer un conflicto o controversia –una situación contenciosa entre dos o más partes– sobre la titularidad de ese derecho o sobre alguna circunstancia que afecta el goce y disfrute del mismo” (La Rota et al., 2012, p. 31 -32)

Las necesidades jurídicas pueden ser entendidas como una unidad de análisis y de medición del acceso a la justicia, para lo cual se debe tener en consideración que existen varias categorías de necesidades jurídicas. A continuación, se retoman tres de las categorías reconocidas por la Corporación Excelencia en la Justicia (2019) que son de relevancia para este estudio:

- **Necesidades jurídicas declaradas:** se trata de las necesidades jurídicas de aquellas personas que tienen la conciencia de su derecho y acuden a los servicios del sistema de justicia para que estas sean tramitadas. Pueden o no obtener una respuesta favorable.

- **Necesidades jurídicas no declaradas:** se trata de las necesidades jurídicas de aquellas personas que tienen conciencia de su derecho y saben que puede ser tramitado ante el sistema de justicia, pero no acceden a los servicios del sistema de justicia por las barreras de acceso, o porque desconocen cómo hacerlo. Permiten identificar potenciales usuarios de los servicios del sistema de justicia.
- **Necesidades jurídicas tramitadas sin respuesta favorable:** son aquellas necesidades declaradas que no han sido resueltas por el sistema de justicia, ya sea porque persisten barreras de acceso o por condiciones en la capacidad instalada de los actores de justicia, que no facilitan generar una respuesta oportuna y efectiva a las necesidades jurídicas que han ingresado al sistema. Por ello, también se pueden comprender como necesidades jurídicas insatisfechas y se logra identificarlas desde la declaración de la necesidad por parte de los usuarios del sistema.

**Brecha de justicia:** desequilibrios entre la oferta y demanda de justicia, que matemáticamente se representan por la resta entre la demanda potencial de justicia y la oferta total de justicia. Se pueden presentar dos tipos de brechas: brecha de justicia por escasez y brecha de justicia por exceso.

La brecha de justicia por escasez equivale a tener necesidades jurídicas sin resolver. Es decir, cuando la demanda potencial es superior a la oferta total de justicia. En este caso la brecha es positiva. Por su parte, la brecha de justicia por exceso equivale a tener todas las necesidades jurídicas resueltas, pero con un desequilibrio desde la curva de oferta de justicia, dado bien sea por necesidades jurídicas pendientes de resolver (inventarios) o por desequilibrios en las asignaciones de los factores de producción disponibles para resolver las necesidades jurídicas. Es decir, en la brecha de justicia por exceso la oferta total es superior a la demanda potencial de justicia, por lo que la brecha de justicia es negativa.

## Metodología

La presente metodología parte del marco teórico-conceptual presentado con anterioridad. Como metodología de investigación se ha optado por el método mixto, dada la complejidad de los objetivos, general y específicos. Así mismo, los estudios tradicionales de oferta y demanda normalmente se dedican a estudiar, desde las estadísticas oficiales, qué sucede con los casos que entran y salen del sistema de justicia. Esto hace que, desde un estudio de esta naturaleza, los análisis se concentren en las necesidades jurídicas presentadas por la población y por las demandas atendidas, esto es dentro de las zonas amarillas de la “pirámide de litigiosidad” que muestra la siguiente figura.

### Figura 1

*Énfasis de un estudio de oferta, demanda y brecha*



Fuente: Elaborado por la consultora de datos y estadística Proyectamos Colombia S.A.S., a partir de La Rota et al 2014.

Este tipo de estudios son importantes, pero adolecen de importantes limitaciones, en especial porque cuando se evalúa el acceso a la justicia únicamente desde los datos oficiales, no es posible capturar aquello que no entra al sistema o lo que se resuelve por fuera de él.

Con el objetivo de integrar la información proveniente de los diferentes métodos utilizados en el estudio, y de tal forma asegurar la complementariedad metodológica, se realizará una triangulación, o combinación de las diferentes fuentes de datos utilizados. De esta forma se buscará convergencia en el análisis de los datos y en la presentación de resultados, realizando interpretaciones que combinen las fortalezas de los abordajes cuantitativos y cualitativos utilizados.

Para el proceso metodológico detallado se hará un análisis descriptivo referenciado desde la perspectiva sociológica de Max Weber, brindando así los insumos que son relevantes para determinar posibles causas y efectos que evidencian la legitimidad del Estado en la determinación de la brecha entre oferta y demanda legal que se dan en un periodo de tiempo determinado.

Así, durante la etapa diagnóstica de la investigación, el equipo de Proyectamos Colombia S.A.S. elaboró un mapa general de las dimensiones e indicadores que componen la oferta y la demanda de justicia formal y no formal en Colombia, el cual será sometido a discusión con el equipo del Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de construir consensos sobre sus elementos, la forma en que estos se organizan y las relaciones entre ellos. Esto permitió identificar y organizar la información a partir de la cual se realizó la caracterización de la oferta y la demanda de justicia formal y no formal actual, y la identificación de los desequilibrios o brechas existentes, precisando aquellos indicadores que son de especial interés, sin embargo para el principal objetivo que convoca el presente ejercicio investigativo, se tomaron únicamente los resultados que pudieron ser utilizados para la triangulación del análisis cualitativo realizado a partir de la teoría sociológica weberiana de legitimidad.

Es importante notar que, para la consecución de la información relacionada con el componente cuantitativo, se acudirá en primer lugar a información de carácter público, en páginas web y repositorios accesibles al público en general. Para la consecución de la información que no esté disponible en datos abiertos, se enviaron requerimientos de solicitud de información a entidades o autoridades que prestan servicios de justicia, o de apoyo a la justicia, lo cual requirió del apoyo del CSJ.

Para el desarrollo cuantitativo de la investigación, se empleó el uso de una matriz analítica como instrumento para ordenar, categorizar y correlacionar los datos, de manera progresiva, según los criterios y hallazgos del equipo investigador de Proyectamos Colombia S.A.S. Trabajada como herramienta colaborativa, facilita la construcción fundamentada de acuerdos entre los profesionales de diferentes disciplinas que participaron en el estudio. Estos datos proporcionados por el equipo de Proyectamos Colombia S.A.S. serán la base estadística que soportará la teoría de la legitimidad weberiana basada en la legalidad impositiva del momento. Esto es, la preponderancia del derecho positivo como uno de los factores estructurales del Estado moderno. El estudio weberiano del poder tiene en uno de sus propósitos fundamentales establecer cuándo un poder es legítimo, en tanto que puede darse que la dominación dependa de otros motivos diferentes, como el juego de intereses particulares, o del hábito de sumisión o del puro gusto personal de un agente, motivos que en todo caso hacen que la relación de dominación resulte inestable. Por ello, Weber expresa que la motivación más estable y legítima es la que se funda en motivos jurídicos. Es así como Carlos Rúa Delgado (2013) señala al respecto:

En las relaciones entre dominantes y dominados, en cambio, la dominación suele apoyarse internamente en motivos jurídicos, en motivos de su legitimidad, de tal manera que la conmoción de esa creencia en la legitimidad suele, por lo regular, acarrear graves consecuencias. (p. 76)

Es así como la metodología de corte mixto, de técnicas cuantitativas y cualitativas, de tipo descriptivo y comprensivo, con un corte transversal y longitudinal, como se señala a continuación: En consideración a los objetivos específicos señalados, se precisa que se requiere un tipo de estudio de índole esencialmente descriptivo, el cual “debe recurrir a la consecución de datos cuantitativos y cualitativos con el objeto de aproximarse al conocimiento y comprensión de las estructuras, características, dinámicas, acontecimientos y experiencias asociadas a un objeto de interés” (Sánchez Upegui, 2013, párr. 13)

Esta definición genérica es aplicada a la investigación, ya que los resultados que se arrojaron del estudio se orientan a la identificación de datos del sector justicia, la forma como está estructurada la oferta y la demanda formal y la descripción de su funcionamiento con el fin de determinar el grado de legitimidad que tiene el Estado a través de sus instituciones por parte de la sociedad.

## **Capítulo 1. Situación actual del sistema de justicia**

En Colombia existe una brecha de justicia importante, entre la oferta y la demanda actuales, una de las razones es la falta de tecnologización en las regiones más alejadas, lo que ha generado una suerte de apartheid hacía algunos sectores del país con dificultades para el acceso a la justicia institucional y la comunicación con el resto del país, otro aspecto es la carencia en la sistematización de la información de los ciudadanos, lo cual representa una barrera para determinar las necesidades más urgentes. Para la sociedad, estos impedimentos se ven como un abandono por parte del Estado y la escasa importancia que este le atribuye a sus necesidades; para dar una solución a algunas de las necesidades jurídicas detectadas, el Estado ha establecido canales alternos para descongestionar el sistema jurídico.

Así, a partir de la Constitución de 1991, se ha consolidado un amplio entramado de actores institucionales y no institucionales que se pueden agrupar dentro de la oferta no formal de justicia, y que tienen incidencia sobre las dinámicas de funcionamiento de la justicia formal. Entre estos actores se encuentran las superintendencias con funciones jurisdiccionales, los inspectores de policía y corregidores, los conciliadores en derecho y en equidad, los amigables componedores y los árbitros, las comisarías de familia, las defensorías de familia, y las inspecciones de trabajo.

En este marco de acceso a la justicia se genera una cobertura más amplia para atender las necesidades jurídicas de la sociedad, lo que a su vez demuestra una intención recíproca de las relaciones socio-jurídicas de la sociedad civil al contar con alternativas más rápidas y eficientes para resolver sus necesidades jurídicas; lo que a su vez refuerza la acción social que recibe el Estado por medio de sus instituciones, que si bien puede que estos métodos no sea los más eficientes para la administración de justicia, sí logran posibilitar la legitimidad a través del reconocimiento de su ejercicio jurídico con la sociedad y su presencia, más que de su alcance.

Por otro lado, “el acceso a la justicia en el país es limitado debido a la coexistencia de obstáculos que impiden que todas las personas lleven sus conflictos a la justicia formal en condiciones de igualdad. En la última década se han emprendido esfuerzos por cuantificar esta situación, a través de la implementación de encuestas de hogares que buscan medir las necesidades jurídicas de la población. Aun cuando varían en sus metodologías y muestras, estas encuestas coinciden en las dificultades de acceso a la justicia, la importancia de los acuerdos directos y del

papel de las autoridades externas a la Rama Judicial que participan en la resolución de conflictos” (Colombia. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020, p. 13)

Si bien el acceso a la justicia es una de las principales barreras que segregan la participación de la sociedad civil en las instituciones jurídicas, existen mecanismos jurídicos que subdividen las especialidades de la oferta legal para suplir las necesidades sociales, en términos generales, los conflictos surgidos entre los particulares-sociedad y aquellos asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción, son atendidos en la jurisdicción ordinaria según niveles de competencia y especialidad:

- En el nivel municipal por juzgados promiscuos, civiles y penales.
- En el nivel de circuito por juzgados promiscuos, penales, civiles, de familia, laborales, penales especializados, de menores, y de ejecución de penas y medidas de seguridad.
- En el nivel de distrito judicial por los Tribunales Superiores de Distrito en sus salas penales, civiles, laborales, de familia, agrarias o mixtas, de acuerdo con el tamaño de la demanda del servicio.
- En el nivel nacional la Corte Suprema de Justicia.

La jurisdicción de lo contencioso administrativa cuenta con una cobertura territorial en términos de despachos judiciales, organizada en 33 distritos judiciales, 202 circuitos judiciales y 1.104 cabeceras municipales. Por otro lado, se caracteriza por tener una estructura amplia y distribuida de acuerdo con las especialidades que abarca (civil, penal, laboral y de familia). Algunas de estas, a su vez, tienen subespecialidades que resultan funcionales para la tipología de asuntos que conocen, como ocurre con la subespecialidad de restitución de tierras en la especialidad civil, o para la atención de regímenes especiales como ocurre con el sistema de responsabilidad penal adolescente correspondiente a la especialidad penal.

Estas subespecialidades resultan funcionales para darle respuesta a los conflictos sociales más urgentes, y aprovechar de manera eficiente la institución jurídica del país; si bien no siempre resulte ser eficiente en todos los casos, se trata de sanciones legales que responden a una realidad

social concreta, la cual requiere de atención especial, como el caso de la implementación de los acuerdos de paz y su implicación al ámbito social-jurídico.

El 83,35% de la oferta total estimada para 2019 en la jurisdicción ordinaria correspondió a los procesos resueltos por el sector jurisdiccional de la Rama Judicial, el 16,19% al aproximado de las salidas logradas por actores que conforman la oferta no formal en la jurisdicción, y el 0,46% restante a la estimación de los procesos resueltos por autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales, (Consejo Superior de la Judicatura, 2021). En cuanto a la Corte Suprema, para 2019 su demanda potencial se estimó en 25.425 procesos y su oferta total correspondió a 8.557 procesos. Estas cifras publicadas por el Consejo Superior de la Judicatura demuestran que la participación de la sociedad se da en todas las instancias judiciales del Estado, si bien no todos los conflictos terminan en un resultado satisfactorio, es evidente que existe un reconocimiento hacia las instituciones de justicia del Estado, en la medida en que la sociedad en su conjunto, bien sea por omisión o porque delegan las decisiones administrativas sobre los funcionarios públicos, están legitimando la impartición de la justicia por parte del Estado.

“La administración de Justicia en Colombia es una institución de rango constitucional, en la cual confluyen tres condiciones. En primer lugar, se trata de una función pública, tal y como lo dispone el Artículo 228 de la Constitución Política; en segundo lugar, encarna un reconocimiento como derecho fundamental –el de acceso a la justicia- tanto en la Constitución Política como en los diversos tratados de derechos humanos; y, finalmente, es un servicio público esencial, de acuerdo con el artículo 125 de la Ley 270 de 1996” (Colombia. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020)

### **1.1 Contexto sociojurídico del sistema colombiano**

Cuando se habla de brecha legal se hace referencia al desequilibrio existente entre oferta y demanda que existe en una sociedad para garantizar las acciones necesarias para acceder a la justicia formal. Para el caso de la sociedad colombiana no basta con determinar las irregularidades y falencias del sistema de justicia, se debe analizar también la acción de la sociedad en su participación como agente consumidor de la justicia impartida por el Estado; en ese sentido un aspecto de gran importancia es la confianza que se tiene hacia las instituciones bien sea las

Comisaría de Familia, Inspección de Policía, la Corte Suprema de Justicia, el Congreso de la República de Colombia, etc.

Vale la pena resaltar que, en 2020, el conjunto de personas que no tomaron acciones frente a sus problemas, desacuerdos, conflictos o disputas, justificaron su decisión en un 19,8% porque no confiaba en las autoridades estatales. La desconfianza disminuyó en comparación a 2016, cuando el porcentaje de desconfianza fue mayor con el 29%. Según los datos 2020 la desconfianza está concentrada en los estratos 1 (21%), 3 (21%) y 2 (20%). A nivel etario la desconfianza se concentra en la población mayor: adultos mayores 41%, jóvenes 22% y adultos 14%, para los adultos mayores la desconfianza es la principal barrera o causa que lo llevó a la inactividad, esta población que posiblemente ha tenido algún acercamiento con el sistema en el pasado y cargan con sus limitaciones en años anteriores, son los menos optimistas frente a este. (Colombia. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020).

Según la organización de investigación jurídica, Dejusticia, la desconfianza se acentúa en territorios rurales (31%) donde la presencia institucional es más precaria, frente a los urbanos (17,3%). La cercanía con el sistema de justicia parece favorecer la confianza. Así mismo, a mayor nivel educativo se incrementa también la desconfianza en la justicia, como lo muestra el hecho que en la población con educación superior (21%), con educación media (19%) y básica secundaria (19%) se concentra esta percepción. La desconfianza de la ciudadanía sobre la justicia condiciona su acercamiento a esta y por ende el uso de mecanismos para la garantía de sus derechos. La desconfianza además incide en la legitimidad que tiene el Estado por parte de la sociedad, afectando la relación Estado-ciudadanía, fundamental para la democracia (Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas 2016).

De acuerdo con Dejusticia (2011) la desconfianza en la justicia se explica por la disparidad entre las expectativas de justicia y los resultados obtenidos a través de esta. Además de las experiencias pasadas de relacionamiento con la justicia, los niveles de confianza están alimentados por percepciones colectivas y mediáticas sobre la misma. Recurrentes mediciones de confianza, como las encuesta de percepción de Gallup o Invamer, evidencian que la desconfianza en la justicia se ha mantenido en niveles elevados, a excepción de la tutela y, en algunas coyunturas, de las altas cortes.

Si bien existe una marcada desconfianza por parte de sociedad civil hacia la eficacia que pueda llegar a tener el sistema de justicia, no implica que no sea legítima la relación entre el sistema de administración de justicia del Estado y la sociedad, ya que esta se determina por el reconocimiento que las personas hacen como autoridad máxima de impartir justicia y de acatar dicha decisión, independientemente de si se está o no de acuerdo con el resultado. Para Max Weber la legitimidad no se encuentra supeditada a la legalidad, “la legitimidad es fundamentalmente una cuestión sociológica por basarse en un conjunto de creencias socialmente compartidas que opera en el ámbito de la realidad social empírica” (Weber, 2014, p. 1433)

## **1.2 Colombia frente a los objetivos de desarrollo sostenible**

El Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16, enfocado en promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, es la propuesta para la agenda del año 2030, proyectada en lograr una sociedad más incluyente y justa.

Las Naciones Unidas, haciendo seguimiento en América Latina a los objetivos de desarrollo sostenible, que buscan entre otras cosas la accesibilidad a la justicia y la construcción de instituciones sólidas, identifica que en esta región “los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia continúan suponiendo una grave amenaza para el desarrollo sostenible”. En el reporte *The Decade of Action for the Sustainable Development Goals: Sustainable Development Report 2021*, realizado en Cambridge por el economista Jeffrey D. Sachs, se presentaron los resultados del indicador de Acceso y Asequibilidad de la Justicia (AAJ), desde información compilada por el Proyecto de Justicia Global (World Justice Project), en un esfuerzo mundial por analizar datos comparables sobre las necesidades legales y el acceso a la justicia civil a escala mundial. Colombia, se ubica en una posición intermedia, reflejando la necesidad de continuar trabajando en promover el estado de derecho y el acceso a la justicia para todos (Con un puntaje de 0,569 en donde 0 es el peor índice y 1 es el mejor).

En este orden de ideas, el acceso a la justicia se convierte a su vez en una barrera para poder superar otras de carácter socioeconómico que impiden el acceso a la justicia. El Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16 se orienta a “Promover sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, proveer acceso a la justicia para todos y crear instituciones efectivas,

responsables e incluyentes en todos los niveles” Naciones Unidas (2019) agenda global para el año 2030 que comparte Colombia e interpela directamente estas barreras.

En el Índice de Acceso Efectivo a la Justicia (IAEJ) de 2017 desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en línea con el ODS N°16 se midieron las barreras desde 6 dimensiones conceptuales: i) Ambiente Favorable, ii) Empoderamiento legal, iii) Asistencia legal, iv) Acceso a Instituciones, v) Procedimiento Justo y, vi) Capacidad de cumplimiento.<sup>5</sup>

Este índice arroja que Colombia contaba con el 51% de condiciones para asegurar el acceso efectivo a la justicia con marcadas diferencias territoriales concentrando los mejores resultados en el centro del país y las peores condiciones en la periferia. Además se encontró que las personas que no hicieron nada frente a sus conflictos lo hicieron condicionados por las siguientes barreras: “mucho tiempo/trámites” con 31%, “no era importante” con 20.7%, “desconocimiento” 17%, “temor a consecuencias” 9.4%, “no tenía pruebas/argumentos” 8.4%, “muy costoso” 6.8% y “desconfianza en la autoridad” 6.7% (Colombia. Departamento Nacional de Planeación & Banco Mundial, 2017)

A nivel etario la desconfianza se concentra en la población adulta, los adultos que quizás han tenido algún acercamiento con el sistema en el pasado y cargaron con las limitaciones del sistema en años pasados son los menos optimistas frente a este. Contrario a la creencia general, la desconfianza se acentúa en territorios urbanos (72.3%) frente a los rurales (23.6%) donde la presencia institucional es más precaria. La cercanía con el sistema judicial parece alimentar su desconfianza, teniendo también en cuenta que la densidad poblacional influye en su desempeño y en los conflictos presentes. Estos resultados son acordes también con la distribución de la población

---

<sup>5</sup> En estas dimensiones se midieron las siguientes variables: Ambiente favorable: (El nivel educativo de la población, Uso de medios de comunicación, Penetración de internet, Accesibilidad geográfica). Empoderamiento legal: (Garantía y acceso a la comunicación, Conocimiento básico en derecho, Desconocimiento de las rutas de acción, Porcentaje de capacitación sobre derecho realizadas por la Defensoría del Pueblo.). Asistencia legal:(Acceso a la asesoría legal, Capacidad de la Defensoría Pública, Acceso a consultorios jurídicos, Potencia de Asistencia Probono). Acceso a instituciones: (Percepción de los servicios de justicia, Decisiones o acuerdos logrados, Oferta agregada, Eficacia Agregada). Procedimiento justo: (Calidad de respuesta al ciudadano, Construcción de confianza en las instituciones, Respeto al debido proceso, Audiencias no realizadas). Capacidad de cumplimiento: ( Porcentaje de necesidades jurídicas que llegan a decisiones o acuerdos y que son cumplidos para problemas de alta afectación, Porcentaje de población departamental con una necesidad jurídica de afectación alta o media que asistió a la ruta de Institución o particular y declara que su problema fue resuelto/necesidad jurídica fue satisfecha, Brecha de Necesidades Jurídicas Satisfechas entre las mujeres y los hombres, Solicitudes de Cumplimiento e Incidentes de Desacato.)

urbana-rural en el país. Así mismo, a mayor nivel educativo incrementa también la desconfianza en la justicia: en la población con educación media 36.5% y con educación superior 49.4% se concreta esta percepción.

## Capítulo 2. Brecha de justicia estimada por acciones constitucionales

Para la estimación de la brecha existente entre oferta y demanda legal actuales en Colombia, se tomaron los datos disponibles en la jurisdicción ordinaria, siendo esta la que más acciones constitucionales recibió en el año 2021, con un total de 932.655 procesos, seguida de la jurisdicción de lo contencioso administrativo con 91.807 procesos y de la jurisdicción disciplinaria con 3.091 procesos (Casado & Fuentes, 2021). Lo que evidencia que los ingresos de acciones constitucionales vía jurisdicción ordinaria representan el 90,66% de los ingresos a la Rama Judicial de la jurisdicción constitucional, mientras que los ingresos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo el 8,92% y la disciplinaria el 0,3%.

La brecha de justicia de acciones constitucionales vía jurisdicción ordinaria para 2019 representa el 27,20% de la demanda potencial estimada. Lo que significa que aproximadamente 3 de cada 10 procesos que potencialmente ingresarían vía jurisdicción ordinaria quedarían sin atender, este mismo patrón se repite tanto para los potenciales ingresos de acciones constitucionales vía jurisdicción de lo contencioso administrativo y disciplinaria.

**Tabla 1**

*Brecha de justicia estimada por acciones constitucionales en el año 2019*

2019	Constitucional			
	Jurisdicción	Acciones constitucionales vía ordinaria	Acciones constitucionales vía contencioso administrativo	Acciones constitucionales vía disciplinaria
Demanda potencial	1.028.707	932.655	91.807	3.091
Oferta total	746.522	678.972	64.061	2.682
Brecha total	282.115	253.683	27.746	409
Brecha relativa de la demanda	27,40%	27,20%	30,20%	13,20%
Brecha relativa de la oferta	37,80%	37,36%	43,30%	15,25%

Fuente: Elaborado por la consultora de datos y estadística Proyectamos Colombia S.A.S.

### 2.1 Brecha estimada con enfoque territorial

El modelo estadístico de Proyectamos Colombia S.A.S. también estimó la brecha de justicia por distrito judicial para la jurisdicción constitucional, de lo contencioso administrativo, para la

jurisdicción ordinaria y sus especialidades; y por seccionales en el caso de la jurisdicción disciplinaria. A continuación, se presentan los cinco distritos y seccionales con mayor y menor brecha de justicia por jurisdicción y especialidad.

En la jurisdicción ordinaria se tiene que Bogotá y Medellín son los distritos judiciales con mayor brecha, seguida de Cali exceptuando en la especialidad de familia, donde el tercer distrito con mayor brecha corresponde a Barranquilla (10,57%). Como cuarto distrito con mayor brecha para la jurisdicción y las especialidades civil y penal se encuentra Bucaramanga. El cuarto distrito con mayor brecha para la especialidad laboral corresponde a Barranquilla (5,31%) y para la especialidad de familia a Cartagena (9,85%). El quinto distrito judicial con mayor brecha de justicia para la jurisdicción ordinaria es Barranquilla (5,78%), en la especialidad civil Cundinamarca (5%), en penal Buga (5,1%), en laboral Cartagena (3,99%) y en familia Antioquia (10,65%).

Es importante precisar que, si bien en la especialidad de familia la brecha de justicia se estima en 16.453 procesos, veinte de los treinta y tres distritos judiciales arrojan una brecha negativa. Es decir, dentro de estos distritos la oferta de justicia (formal y no formal) es superior aún si se declaran todas las necesidades jurídicas relacionadas con los conflictos de competencia de la especialidad. La brecha negativa dentro de estos veinte distritos interfiere en la brecha total en esta especialidad, de tal manera que, si se analiza la brecha total apartando esos distritos, la brecha de justicia de especialidad estaría representada por 44.671 procesos.

Por lo tanto, a nivel de distrito judicial, vale la pena analizar la brecha de justicia en dos sentidos: i) Distritos cuya brecha de justicia es positiva y ii) Distritos cuya brecha de justicia es negativa. Los distritos que se presentan en la tabla 2 corresponden a los distritos cuya brecha total es positiva. Ya que los distritos de la especialidad con mayor brecha negativa corresponden al Archipiélago de San Andrés y Providencia (0,59%), Yopal (1,32%), Cúcuta (1,50%), Florencia (2,36%) y Sincelejo (2,54%).

Respecto a las acciones constitucionales vía jurisdicción ordinaria, el distrito judicial con mayor brecha de justicia es Pereira (5,2%), seguido de Buga (4,24%), Barranquilla (3,97%),

Cundinamarca (3,08%) y Tunja (1,39%). Los distritos judiciales con mayor brecha de justicia en la jurisdicción disciplinaria se pueden ver en la siguiente tabla.

**Tabla 2**

*Top cinco de los distritos judiciales con mayor brecha de justicia en la jurisdicción ordinaria y sus especialidades año 2020*

Distritos judiciales	Jurisdicción	Especialidades				Constitucional
		Civil	Penal	Laboral	Familia	Acciones constitucionales vía ordinaria
Bogotá	32,46%	28,80%	16,5%	27,50%	33,67%	
Medellín	13,92%	9,10%	9,7%	13,90%	16,50%	
Cali	8,48%	5,5%	5,5%	11,94%		
Bucaramanga	7,60%	5,5%	5,80%			
Barranquilla	5,78%			5,31%	10,57%	3,97%
Cundinamarca		5%				3,08%
Buga			5,1%			4,24%
Cartagena				3,99%	9,85%	
Antioquia					10,65%	
Pereira						5,2%

San Gil						
Tunja						1,39%

Fuente: Elaborado por la consultora de datos y estadística Proyectamos Colombia S.A.S.

Lo que demuestran los datos es que las regiones periféricas no son necesariamente quienes representan las brechas más amplias de oferta y demanda legales, ya que las ciudades principales como Bogotá y Medellín registran un número aún más grande de brecha establecida en los conflictos estructurales de la justicia civil, penal, laboral y familiar. Esto se debe a la densificación que experimentan las grandes ciudades, lo que a su vez satura la dinámica que se establece en las relaciones de manera inherente; en términos operativos existe un rezago en la cobertura jurídica del Estado, lo que a su vez impacta en el interés de la sociedad civil en recurrir a las instituciones del Estado para impartir justicia.

## **2.2 Factores sociales que contribuyen al crecimiento de la brecha entre la oferta y la demanda de justicia**

La confianza de la ciudadanía sobre la justicia condiciona su acercamiento a esta y por ende al uso de mecanismos para la garantía de sus derechos; en este sentido la confianza de la ciudadanía se manifiesta en función del tipo de legitimidad que corresponde a su acción social, para el caso de las instituciones del Estado no es condicionada por la eficiencia de la administración de la justicia, sino en el poder del Estado como un conjunto de fuerzas unidas, en vez de sobre una figura política determinada. Esta además incide en su conjunto sobre la ciudadanía afectando esta relación central del Estado de Derecho. Por lo cual, la desconfianza en la justicia se explica por la disparidad entre las expectativas de justicia y los resultados obtenidos a través de esta. En este sentido el desempeño del sistema judicial es central (Dejusticia, 2011) en tanto mejora la percepción de la ciudadanía cuando se prestan adecuadamente los servicios.

Los niveles de confianza están alimentados por las experiencias pasadas de relacionamiento con la justicia a la vez que por percepciones colectivas y mediáticas sobre la misma. La corrupción,

---

burocracia, ineffectividad, lentitud y costos alimentan la desconfianza en un proceso donde las percepciones negativas son más impactantes.

Para la comprensión de la legitimidad del Estado, es importante entender el seguimiento de la administración de la justicia, por lo que, dando cumplimiento a la misión encomendada, el Consejo Superior de la Judicatura desde su creación ha centrado sus esfuerzos en procura de buscar y poner al servicio de la Rama Judicial los medios indispensables para la pronta y eficaz administración de justicia. La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996, establece en el artículo 94 que el Consejo Superior de la Judicatura debe realizar, de manera periódica, estudios especiales orientados a la solución de los problemas que la afecten.

A pesar de los esfuerzos que lleva a cabo el gobierno a través de sus instituciones jurídicas como el Consejo Superior de la Judicatura, no es tan sencillo determinar por completo las necesidades jurídicas de una sociedad tan fuertemente contrastada como la colombiana, ya que mucha de la información de los ciudadanos no se encuentra sistematizada, otros lugares por el contrario no cuentan con presencia institucional, lo que obliga a largos desplazamientos para acceder a un funcionario. Esto complejiza la acción social de una determinada sociedad, porque en el caso de las regiones periféricas el concepto de legitimidad se desdibuja por completo, ya que la ocasión del Estado es muy débil, lo que ha generado que grupos al margen de la ley desempeñen un rol de asignación de justicia bastante peligroso para el ejercicio democrático. La legitimidad no es un concepto totalizante ni homogéneo, pues si bien se expresa en diferentes grados, no significa que sea imposible una manifestación mixta, en la que el primer agente que asigna justicia es un grupo armado ilegal bien sea por el reconocimiento de su acción en la repartición de justicia, o bien sea porque ese grupo específico de ciudadanos tiene su libertad de acción secuestrada por dicho grupo armado ilegal, en cualquier caso, cuando la justicia llega desde instancias estatales, estas acciones cuentan con la legitimidad de la sociedad, o en otras palabras, cuenta con la aceptación en el ejercicio jurídico dentro del marco institucional.

### **Capítulo 3. Perspectiva social en el sistema de justicia**

En la comprensión del sistema de justicia es importante considerar 3 elementos analíticos, que además son aplicables en la comprensión y dimensionamiento de la legitimidad del Estado en la identificación de brecha de justicia. Para fines prácticos, se hará una taxonomía de la sociedad utilizando el lenguaje jurídico, en ese sentido las personas, naturales y jurídicas, son el centro del sistema. Lo que se une con el hecho de que los operadores de justicia son por naturaleza servidores públicos, es decir, están al servicio de la ciudadanía para satisfacer sus necesidades jurídicas, siendo la sociedad civil la principal afectada o beneficiaria de la gestión jurídica, a la vez que legitima la existencia del sistema al reconocer al Estado como garante de la administración de justicia.

Segundo, la resolución de las necesidades jurídicas de las personas desborda la capacidad y la competencia de las Altas Cortes, tribunales y despachos judiciales. Por lo cual, el mandato constitucional ha ampliado el universo de servidores públicos y particulares con funciones jurisdiccionales o competencias para administrar justicia. Esto no quiere decir que, tal variedad de operadores de justicia entra a reemplazar a los jueces y magistrados, sino que en el marco de la autonomía, independencia y colaboración armónica entre las partes que conforman el Estado público colombiano, se delimitan funciones y competencias, para disponer de diferentes rutas y mecanismos que facilitan que la sociedad civil logre la resolución efectiva de sus necesidades jurídicas. Este segundo grupo conformado por representantes del Estado, y tampoco contribuyen por medio de sus funciones a la acción social que constituye la legitimidad del Estado, porque la sociedad en su conjunto, incluyendo a este grupo de personas, realizan acciones determinadas en función de lo establecido por un marco del Estado, lo que demuestra que en ellos mismo existe una legitimidad en la administración del Estado, más allá de estar en acuerdo o desacuerdo en medidas concretas.

Tercero, para la prestación de los servicios de justicia por parte de los operadores de justicia son necesarias otras condiciones que deben garantizar el funcionamiento óptimo de su capacidad instalada, como el presupuesto y la articulación, entre otros; así como, la intervención de otros actores que no necesariamente administran justicia o resuelven las necesidades jurídicas de las personas, pero sí generan servicios complementarios claves para lograr la efectividad y eficiencia en la atención de las necesidades jurídicas, como lo son los servicios psicosociales, los servicios médico forenses, los servicios de registro civil, los servicios de registro público, entre otros.

Es decir, hay un tercer grupo de actores intervinientes y tomadores de decisiones de política pública, que sí bien no configuran la oferta de justicia, son claves en el funcionamiento del sistema, y que además contribuyen al crecimiento o no de la confianza que se establece entre sociedad y Estado.

Así, se tiene que en el sistema de justicia se encuentran las relaciones entre las personas (naturales y jurídicas) que tienen al menos una necesidad jurídica y los operadores de justicia que, al contar con unas funciones, competencias y capacidad instalada, están para atender, gestionar, tramitar y resolver las necesidades jurídicas de las personas. Con excepción de los asuntos en materia de disciplina judicial, las demás necesidades jurídicas de las personas no se generan en el sistema de justicia, sino que son el resultado de fallas estructurales o coyunturales que se dan en los otros sistemas sociales, y es justo ahí donde se configura la legitimidad del Estado frente al sistema de justicia como principal vía para resolver sus problemas. La sociedad en su conjunto es más que un grupo de personas que accede a la justicia, a la par de otro que hace la función de servidor público; la sociedad parte de ser un engranaje de contextos que se atraviesan unos a otros para agudizar conflictos no resueltos, que por medio de opciones formales intentan dar solución a las necesidades jurídicas de dicha sociedad. Es así como dentro del sistema social funciona un sistema de justicia previsto para dar solución a las necesidades jurídicas que van surgiendo dentro del tejido social. El problema es que el porcentaje de necesidades jurídicas resueltas es menor que el de todas las necesidades jurídicas identificadas, en otras palabras, el Estado no ha tenido éxito en la respuesta jurídicas a las necesidades demandadas por la sociedad (**Ver Figura 2**).

**Figura 2**

*Necesidades sociales en el sistema de justicia actual de Colombia año 2022*



Fuente: Elaborado por la consultora de datos y estadística Proyectamos Colombia S.A.S.

### 3.1 Necesidades sociales del sistema de justicia

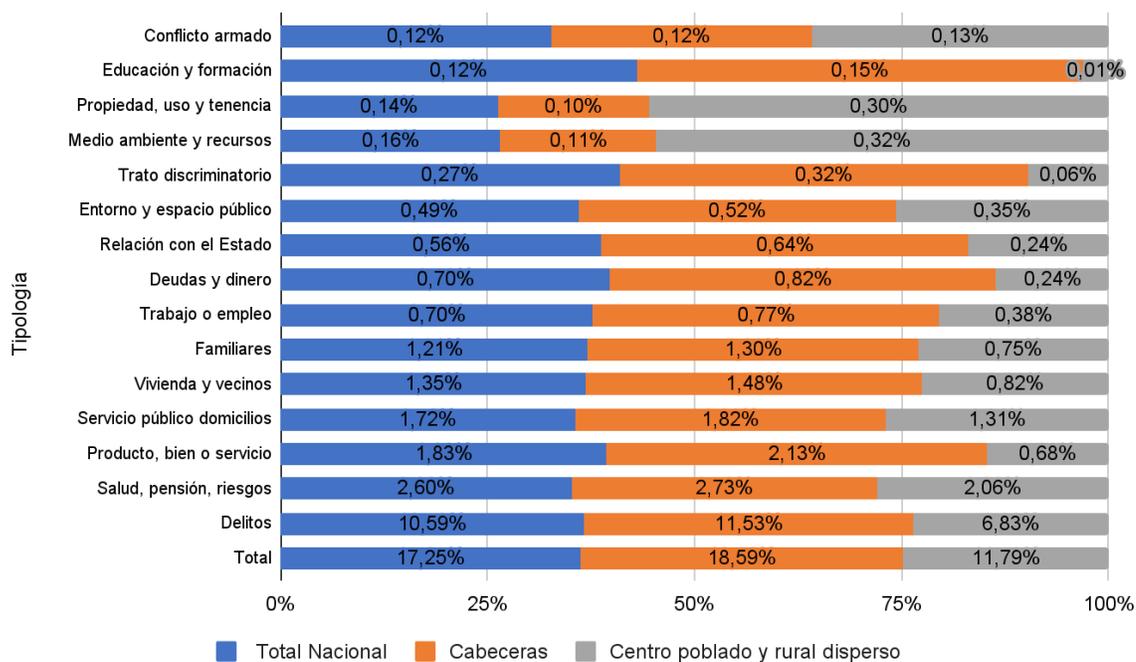
De acuerdo con los resultados de la aplicación del módulo necesidades jurídicas de la (CEJ) en 2020, el 17,2% de la población colombiana mayor de 18 años declaró haber experimentado al menos un problema, desacuerdo, conflicto o disputa durante 2018 - 2019. Este porcentaje correspondió al 18,5% en las cabeceras municipales, y al 11,7% en los centros poblados y ruralidad dispersa.

En 2020, el tipo de problema más recurrente en la población con necesidades jurídicas fueron los relacionados con afectaciones, daños o perjuicios causados o derivados de delitos experimentados por el 10,5 % de la población, seguido por la prestación de los servicios de salud, pensión, riesgos laborales con el 2,6%, el consumo de un producto, bien o servicio con el 1,8% y la prestación de un servicio público domiciliario con el 1,7%. En cuanto a los tipos de problemas más frecuentes en 2016 se encuentran, en primer lugar, *la prestación de servicios de salud* experimentado por el 3,6% de los colombianos, seguido de *familia con el 2,4%*, *delitos con el 2,1%* y *la prestación de servicios públicos domiciliarios 1,8%*, cambiando el orden respecto a

2020 (DANE, 2017). Lo cual evidencia un incremento de las necesidades jurídicas ocasionadas por terceros, siendo el capacidad de respuesta actual del Estado insuficiente para resolver disputas y lograr contener los actos delictivos. Lo anterior lograr mostrar un contraste entre las variables de un periodo y otro, de esta manera si bien uno de los reclamos más altos de la sociedad se concentra en la prestación de servicios en salud, educación y seguridad social. Lo anterior demuestra como las acciones sociales se despliegan dentro del marco institucional del Estado. La figura 2 representa el porcentaje total nacional de encuestados, el porcentaje por cabeceras municipales, y el porcentaje por centro poblado y rural disperso.

### Figura 3

*Tipos de problemas declarados por las personas con necesidades jurídicas durante 2018-2019*



Fuente: Elaborado por la consultora de datos y estadística Proyectamos Colombia S.A.S.

### 3.2 Acciones de la sociedad civil para obtener justicia

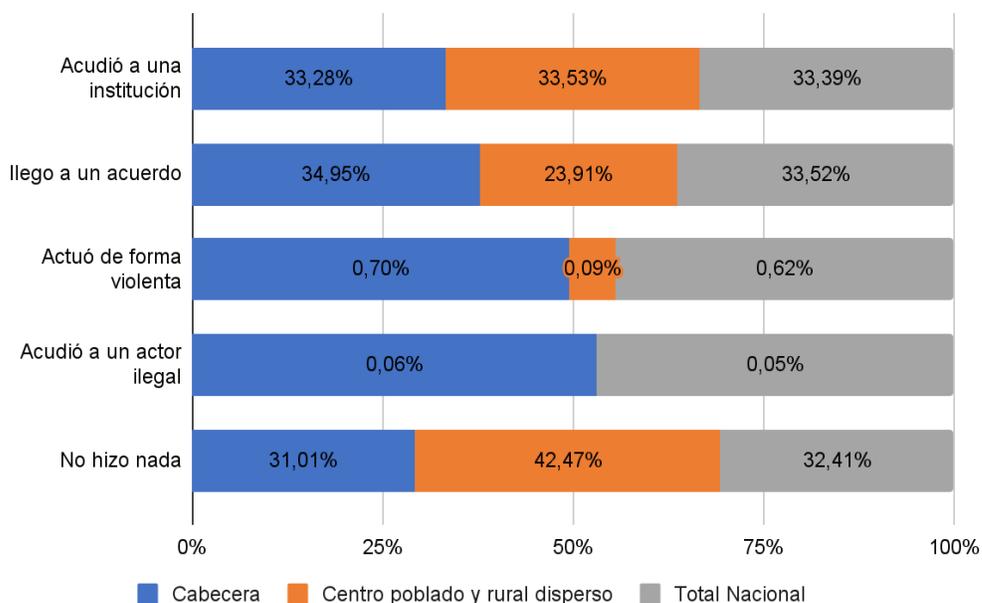
Respecto a las acciones tomadas por la sociedad civil en 2018 - 2019, se encuentra que el 33,5% llegó a un acuerdo directamente con quien tuvo el problema, el 33,3% acudió a una

institución, autoridad o persona particular, el 32,4% no hizo nada, el 0,6% actuó de forma violenta y el 0,5% acudió a un actor ilegal (guerrilla, pandilla, paramilitares) para buscar solución a su problema (DANE, 2021).

En el mundo, tal como lo ha documentado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la tendencia es similar, evidenciando que el sistema formal de justicia es marginal a la experiencia de justicia. Las personas enfrentan sus problemas justiciables de múltiples maneras, en su mayoría por métodos informales (OCDE, 2019). El acceso al sistema judicial varía también en función del problema experimentado y según las características poblacionales.

#### Figura 4

*Rutas de acción tomadas por personas con necesidades jurídicas entre los años 2018-2019*



Fuente: Elaborado por la consultora de datos y estadística Proyectamos Colombia S.A.S.

¿Por qué las personas eligen la inactividad frente a sus problemas justiciables? La respuesta a esta pregunta está relacionada con las barreras de acceso, algunas de ellas tienen que ver con percepciones del sistema judicial, otras por el funcionamiento de este y otras tantas con condiciones estructurales en las que viven las personas. El lenguaje especializado, los altos costos, el desconocimiento de la ley, la desconfianza en las instituciones, la falta de acceso a tecnologías, el

desconocimiento sobre el uso de las tecnologías, el tiempo requerido para llevar a cabo un trámite, el temor a consecuencias violentas y la falta de accesibilidad física son las principales barreras, las cuales además se interrelacionan entre sí y afectan de forma diferente a cada grupo de población. Algunas de estas barreras son medidas por la CEJ permitiendo una lectura general del problema.

### Conclusiones

La legitimidad del Estado entendida como una acción transversal en la conducta social, es una manifestación de la voluntad social, la cual se expresa por medio de la aceptación que se le otorga al Estado. En ese sentido, es importante precisar que la legitimidad no es dada únicamente por el cumplimiento de la ley, sino por los valores reconocidos dentro de la sociedad.

A partir del ejercicio investigativo llevado a cabo en la pasantía acerca de la brecha existente entre oferta y demanda actuales en Colombia, se evidenció un desequilibrio dentro de los servicios de los cuales dispone actualmente la justicia. En este sentido podría decirse que el componente jurídico desarrollaría un papel decisivo sobre la gestación o manifestación de un momento coyuntural específico, lo cual llevaría a poner en riesgo la legitimidad del Estado; sin embargo, la realidad actual muestra que la legitimidad con la que cuenta el Estado a través de sus instituciones jurídicas continúa siendo sólida, y permanece como tal a pesar de los hechos coyunturales que atravesaron el periodo de gobierno correspondiente a los años 2018-2022.

Ahora bien, un aspecto del dequebrajamiento que puede llegar a tener la legitimidad de un Estado, puede ser reconocido por la discordancia entre el Estado y la sociedad como receptora de la fuerza representativa del gobierno, pero también como grupo activo que participa de las vías de acceso tanto formales como informales, y que, a su vez, ejercen poder sobre el Estado. Teniendo en cuenta que un periodo de tiempo presidencial condensa situaciones concretas de las relaciones entre distintas fuerzas de poder, se logró concluir que la sociedad en su conjunto no puede ser visto como un grupo de personas que accede a la justicia, a la par de otro que hace la función de servidor público; teniendo una relación dual que se configura en un miso sentido. La sociedad por otro lado es un engranaje de contextos que se atraviesan unos a otros para agudizar conflictos no resueltos, que entre sus alternativas de participación formal procuran dar solución a sus necesidades jurídicas, y esto, por tanto, demuestra que el reconocimiento hacía la administración de la justicia formal existe.

En otras palabras, el sistema social funciona como un sistema de justicia previsto para dar solución a las necesidades jurídicas que van surgiendo dentro del tejido social. Teniendo en cuenta que el porcentaje de necesidades jurídicas resueltas es menor que el de todas las necesidades jurídicas identificadas, es determinante centrar la atención en los desequilibrios que existen dentro

del sistema de justicia colombiano, así el gobierno puede tener un panorama más amplio acerca de los obstáculos que en esencia son de carácter sociológico, como por ejemplo las barreras geográficas de zonas periféricas del país que en la mayoría de casos no cuenta con una alternativa de movilización efectiva que los conecte con el centro del país, donde operan las principales instituciones del Estado. Vale la pena resaltar que esta población remota tiene como condición dentro de sus necesidades jurídicas otros aspectos a tener en cuenta, como por ejemplo el número más elevado de disputas que terminan sin ser resueltas por la vía formal. En este punto se identifica un desequilibrio entre la cobertura del sistema de justicia, así como su capacidad operativa en contraposición de las demandas que tiene la sociedad civil para resolver sus disputas por la vía formal que ofrece el sistema de justicia. Lo cual no implica necesariamente que las regiones periféricas sean quienes representan las brechas más amplias de oferta y demanda legales, ya que las ciudades principales como Bogotá y Medellín registran un número aún más grande de brecha establecida en los conflictos estructurales de la justicia civil, penal, laboral y familiar. Esto se debe a la densificación que experimentan las grandes ciudades, lo que a su vez satura la dinámica que se establece en las relaciones de manera inherente; en términos operativos existe un rezago en la cobertura jurídica del Estado, lo que a su vez impacta en el interés de la sociedad civil en recurrir a las instituciones del Estado para impartir justicia.

Es factico reconocer que el sistema formal de justicia es marginal a la experiencia de justicia. Las personas enfrentan sus problemas justiciables de múltiples maneras, en muchos casos por métodos informales. El acceso al sistema judicial varía también en función del problema experimentado y según las características poblacionales como conformación familiar, diferencias geográficas del sector en el que viven, si es o no una zona de conflicto, acceso a las nuevas tecnología, educación tecnológica generaciones, entre otros.

A pesar de la existencia de una brecha entre la oferta y la demanda actuales en el sistema de justicia, el recurso más utilizado para subsanar conflictos sociales continúa efectuándose por la vía formal jurídica, sin que esto reste importancia a la urgente necesidad de equilibrar la brecha que se ha ido dando en la administración de justicia a la par del difícil acceso hacia muchos de sus servicios. Si bien el caso de excepcionalidad llevado a cabo por la pandemia del COVID 19 ha demostrado la eficiencia que ha tenido el acceso a la justicia por medio de canales virtuales, el actual gobierno no ha hecho un pronunciamiento formal acerca de los recursos que se necesitan

para cubrir con los medios necesarios para todas las instalaciones jurídicas del Estado, así como programas y equipamientos que garanticen la transparencia y el acceso al servicio por parte de todos los ciudadanos.

Existen varios factores sociales que contribuyen al crecimiento de la brecha entre la oferta y la demanda de justicia, en contraposición se reconoce que la confianza de la ciudadanía sobre la justicia influye en su acercamiento a esta y por ende al uso de mecanismos para la garantía de sus derechos; en este sentido la confianza de la ciudadanía se manifiesta en función del tipo de legitimidad que corresponde a su acción social, que para el caso de las instituciones del Estado no se condiciona necesariamente por la eficiencia de la administración de la justicia, sino en el poder del Estado como un conjunto de fuerzas unidas, en vez de sobre una figura política determinada.

Se concluye, por tanto, que la legitimidad se identifica mediante las vías de acceso a las que recurre la sociedad no solamente por los canales de justicia formal, sino por la validación de la gestión jurídica del Estado, independiente de la eficiencia que esta pueda tener. En ese sentido, el reconocimiento del Estado pasa a través de sus instituciones jurídicas, y de la participación por la vía formal en la justicia; bien sea que se trate de una marcha programada haciendo uso del derecho formal a la protesta, como una forma de evidenciar la inconformidad con el Estado, sin que se salga de un marco normativo que garantice para ambas partes la legitimidad de dicha acción social, o bien sea a través de las diferentes vías legales para acceder a la justicia, en cualquier caso la legitimidad se reconoce en la acción que se ejerce para darle lugar como protagonista al Estado por medio de sus instituciones jurídicas, como poseedor del monopolio legítimo de la administración de justicia. Lo cual no niega la participación de actores al margen de la ley en la resolución de conductos, pero esto no genera en sí mismo que exista legitimidad de los grupos ilegales sobre el manejo de la justicia.

---

### Referencias

- Colombia. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, (2020). *Informe de litigiosidad 2020*.  
<https://acortar.link/FcPXV4>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación, & Banco Mundial. (2017). *Índice de acceso efectivo a la justicia* (p. 170). <https://bit.ly/3pIlsyX>
- Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana - ECSC, Bogotá. DANE.
- Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. (2017). Índice de Acceso Efectivo a la Justicia. Ministerio de Justicia y del Derecho. <https://bit.ly/44VNI6W>
- Casado, L., & Fuentes, J. R. (2021). La incidencia de la pandemia de la Covid-19 sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España. *Revista de Investigaciones Constitucionales*, 8, 41. <https://doi.org/10.5380/rinc.v8i2.82744>
- Corporación Excelencia en la Justicia (2019). *Caracterización de la justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento*.
- Dejusticia. (2011). Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales. In *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. <https://shre.ink/HoiW>
- Dejusticia. (2013). *El derecho al estado*. <https://shre.ink/Hoio>
- La Rota, E (2012). Documentos de discusión N° 11 *Acceso a la justicia de las mujeres. Justicia ordinaria*. De Justicia.
- Martínez-Ferro, Hernán (2010). Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado de Max Weber, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2010, 12, (1), pp. 405-427
- Naciones Unidas (2019), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G. 2681-P/Rev. 3)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019) Acceso al sistema de justicia,

Estadísticas-OCDE.

Rama Judicial del Poder Público Consejo Superior de la Judicatura. (2021). Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República 2020. *Rama Judicial Consejo Superior de La Judicatura*, 255.

Rúa Delgado, C., (2013). La legitimidad en el ejercicio del poder político en el estado social de derecho. una revisión desde el caso colombiano. *Ius et Praxis* , 19 (2), 85-121.

Sánchez Upegui, Alexander Arbey, Sánchez Ceballos, Lina María, Méndez Rendón, Juan Camilo, & Puerta Gil, Carlos Augusto. (2013). Alfabetización académico-investigativa: citar, argumentar y leer en la red. *Revista Lasallista de Investigación* , 10 (2), 151-163. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-44492013000200015&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-44492013000200015&lng=en&tlng=es).

*The Decade of Action for the Sustainable Development Goals: Sustainable Development Report* (2021). Cambridge: Cambridge University Press.

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

**Referencias de material legal**

Colombia. Presidencia de la República. (1991) *Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Constitución Política de Colombia.* Diario Oficial.

Colombia. Presidencia de la República. (2002). *Constitución Política de Colombia. Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.* Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2006) *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.* Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (1991) *La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado ejercerá determinadas funciones judiciales. Constitución Política de Colombia.* Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (1996) *Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.* Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2000) *Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996. Constitución Política de Colombia.* Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2007) *Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2008) *Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2009) *Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura realizar, de manera periódica, estudios especiales orientados a la solución de los problemas que sean determinados a partir del diagnóstico sobre dicha brecha legal. Transparencia y derecho de acceso a la información pública.* Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2012) *Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Artículo 24. Ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas. Las autoridades administrativas a que se refiere este artículo ejercerán funciones jurisdiccionales conforme a las reglas.* Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2016) *Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Artículo 198. Autoridades de Policía. Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.* Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2019) *Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (1984) *Por el cual se organiza la Dirección General Marítima y Portuaria.* Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2001) *Por el cual se reglamenta la Ley 294 de 1996 reformada parcialmente por la Ley 575 de 2000.* Diario Oficial.

Colombia. Corte Constitucional. (2000) *Sentencia T-1641 de 2000: administración de justicia-competencia/administración de justicia-ejercicio excepcional por autoridades administrativas/administración de justicia-ejercicio excepcional y no transitorio.* Corte Constitucional. Diario Oficial.