

Herramienta para el análisis del costo anual de un proceso judicial para los medios de control: nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales, reparación directa y nulidad simple en procesos de doble instancia- año 2019

1. Introducción

El acceso a la justicia es un derecho que se garantiza tanto a los particulares como a las entidades que forman parte del sector público. Sin embargo, la administración de justicia no es gratuita, sino que comporta esfuerzos presupuestales y exige unas erogaciones de quienes actúan en calidad de parte procesal.

En el año 2020, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) realizó una investigación para determinar el costo de un proceso judicial en Colombia en sede contencioso administrativa. El estudio permite apoyar el fortalecimiento de la gestión del conocimiento para la toma de decisiones estratégicas de las entidades en materia de defensa jurídica.

Para tal efecto, se estimó el costo anual de un proceso judicial de doble instancia tanto para los procesos que inician en un juzgado, como para los procesos que inician en un tribunal.

El estudio priorizó los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, nulidad simple, controversias contractuales y reparación directa. Estos medios de control representaron para el año 2019 el 63% de los procesos y el 54% de las pretensiones de los procesos activos¹.

Con los resultados derivados de este estudio, en el año 2021 la ANDJE elaboró una herramienta dinámica que agrupa los resultados del costo anual de los procesos en los medios de control priorizados, así como la información de la cantidad de procesos activos de doble instancia durante el año 2019. Para tal fin, se acudió a los registros del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado (eKOGUI).

A través de botones de selección, la herramienta permite niveles de desagregación de la información, en los cuales el usuario de la herramienta puede escoger entre los medios de control priorizados y las entidades registradas en eKOGUI. Una vez escogidos los niveles de desagregación, la herramienta reporta la información relacionada con el costo del proceso, las pretensiones, la cantidad de procesos asociados al medio de control seleccionado y la relación entre las pretensiones y el costo del proceso para la entidad pública.

Esta herramienta tiene como objetivo ayudar en la toma de decisiones que conlleven a la generación de posibles ahorros al Estado, al identificar tipos de procesos, entidades o tipos de medios de control en los cuales se debería intervenir en función del valor de las pretensiones y del costo que conlleva la gestión de estos procesos judiciales.

2. Metodología

La metodología utilizada contempló de manera independiente el cálculo de los costos en los que incurre la Rama Judicial para la prestación del servicio y los que asumen las entidades para el ejercicio

¹ Cfr. Informe de litigiosidad de la ANDJE del último trimestre de 2019.

de su defensa judicial. La determinación de los costos asociados a cada una de estas dos facetas de la investigación difiere tanto en el método de recolección de la información como en el cálculo de los costos.

A continuación, se describe la metodología para la recopilación de la información y para el cálculo del costo de un proceso. En la sección 2.1, se describe la metodología utilizada, primero, para el caso de las entidades públicas y, segundo, para la Rama Judicial. Por otro lado, en la sección 2.2 se aborda la metodología utilizada en la elaboración de la herramienta.

2.1. Cálculo del costo de un proceso judicial de doble instancia en Colombia durante el año 2019

2.1.1. Costo de los procesos judiciales para la Rama Judicial

Para el cálculo del costo de cada proceso en sede judicial se recopiló información presupuestal de la Rama correspondiente al año 2019, en particular, salarios y las contribuciones obligatorias de los servidores judiciales. En relación con los costos administrativos, estos se estiman en un 8% del total del presupuesto de gastos de personal. Lo anterior, de acuerdo con lo evidenciado en el presupuesto jurisdiccional durante el último quinquenio.

En el caso de los costos que tiene cada proceso en sede judicial, se evidencia una diferenciación según el despacho de inicio. Ello obedece a los valores variables que se deben imputar en cada caso. Hay procesos que inician bajo la responsabilidad de jueces unipersonales, en cuyo caso la segunda instancia será conocida por un juez colegiado, a saber, un tribunal administrativo y hay procesos que inician en un tribunal y que serán fallados en segunda instancia por el Consejo de Estado. El costeo por proceso en cada uno de estos escenarios es claramente variable.

El ejercicio obvia la necesidad de dar una ponderación teórica a cada medio de control, debido a la ausencia de una medida objetiva que sustente cuáles procesos son más complejos y requieren de una mayor cantidad de recursos para su resolución. El único criterio que se ha usado para este fin es el relativo a la duración promedio de los procesos según el medio de control al cual pertenecen.

Con este presupuesto se obtuvo un costo promedio para cada uno de los medios de control priorizados teniendo en cuenta el total de ingresos efectivo de procesos por cada medio de control durante el año 2019², así como la duración en años de los procesos tanto en la primera como en la segunda instancia. Para la construcción de este último dato se acudió al eKOGUI.

Debido a que el eKOGUI sólo registra los procesos de las entidades del orden nacional, el cálculo de la duración de los procesos contempla el promedio general a nivel de país, pero no contempla los procesos administrativos que hay contra entidades territoriales. La medición de los tiempos procesales en los territorios registra una dificultad que obedece al bajo número de procesos nacionales en jurisdicciones diferentes a Bogotá. Hay así una insuficiencia de datos para hacer un cálculo representativo de la duración de los procesos en cada una de las regiones del país. Lo anterior conduce a la necesidad de suponer que la atención tiene la misma duración independientemente del tribunal administrativo.

² La información se obtiene de la Rama Judicial

Finalmente, el costo promedio total de un proceso judicial para el año 2019, se estima como la suma entre el costo total para la Rama Judicial y el costo total para la entidad pública.

2.1.2. Costo de los procesos judiciales para las entidades públicas del orden nacional

Para el cálculo del costo en el que incurren las entidades públicas se diseñó una encuesta estructurada para aplicarla a un grupo de entidades y así poder capturar información por tipo de proceso, hitos del tratamiento procesal³ y desagregación de costos del personal.

El costo de un proceso depende en gran medida del gasto en personal de planta, contratistas y personas externas que tienen distintos tipos de responsabilidad en cada una de las etapas del proceso. Esta información va atada al término de duración de los procesos.

Debido a ello, para cuantificar el costo de los procesos, se les preguntó a 36 entidades públicas⁴ por la conformación de sus equipos de defensa judicial y su ejecución presupuestal, así como por la gestión de la defensa por tipo de proceso y las herramientas disponibles para su seguimiento.

Todos estos factores fueron abordados en tres escenarios de costos: mínimo, promedio y máximo, los cuales buscan capturar todos los posibles casos para las entidades públicas en función del tiempo de gestión de la defensa judicial y de los distintos costos asociados (gastos administrativos, viáticos, recurso humano, costo de la etapa prejudicial y vigilancia judicial).

Con esta información, el costo de los procesos para las entidades públicas se estima como la suma del costo del recurso humano, viáticos y costos administrativos. Se calcula adicionalmente el porcentaje del costo total de un proceso que corresponde a la etapa prejudicial. Esta se estima como la multiplicación entre la cantidad de días efectivos trabajados por los abogados y otros profesionales en la etapa prejudicial y el costo diario de estos profesionales. Finalmente, el costo total de los procesos judiciales para las entidades públicas del orden nacional corresponde a la suma entre el costo en la etapa prejudicial y el costo de la etapa judicial.

La investigación supone que el costo de un proceso para la entidad pública es el mismo independientemente del despacho que lo conoce en primera instancia. El supuesto obedece a que las oficinas jurídicas de las entidades públicas deben remunerar de manera permanente la planta de personal y/o contratistas independientemente del tipo de proceso y de la instancia a la cual se le atribuye el conocimiento de decisión del litigio.

2.2. Herramienta para el análisis del costo anual de un proceso judicial de doble instancia para los medios de control priorizados

Con los resultados obtenidos tanto para la Rama Judicial como para las entidades públicas, el costo total promedio de un proceso judicial para el año 2019 se estima como la suma entre el costo total promedio para la Rama Judicial y el costo total promedio para la entidad pública.

³ Los hitos del tratamiento procesal estudiados son los siguientes: recepción, calificación, recolección probatoria, demanda de reconvención si aplica, contestación, decreto pruebas, práctica de pruebas, alegatos y decisión.

⁴ Estas entidades representan el 60,3% de los casos y el 62,5% de las pretensiones.

La investigación también calcula el costo anual promedio de los procesos judiciales. Este valor se obtiene de dividir el costo total promedio por medio de control priorizado entre la duración en años de los procesos judiciales.

En resumen, la herramienta opera a partir de tres datos básicos, a saber, (i) el costo anual promedio de un proceso; (ii) el total de procesos activos con corte a diciembre del 2019 de acuerdo con las cifras de eKOGUI, para cada uno de los medios de control priorizados; y (iii) el tiempo promedio de duración de cada proceso según su modalidad.

El funcionamiento de la herramienta exige también asumir un supuesto adicional. Se supone que todos los procesos activos durante el 2019 son procesos de doble instancia. Esto implica que los procesos que se encontraban activos en un juzgado tendrían una segunda instancia en un tribunal y que los procesos que se encontraban activos en un tribunal tendrían una segunda instancia en el Consejo de Estado. Para el caso de los procesos que se encontraban activos en el Consejo de Estado, se supone que tuvieron una primera instancia en un tribunal. Lo anterior debido a que los procesos reportados por las entidades presentan información faltante que no permite saber si el proceso en cuestión tuvo una primera instancia en un tribunal o si se trató de un proceso de única instancia.

La herramienta aborda la temática desde distintos enfoques. Primero, analiza el costo anual promedio de todos los procesos a nivel nacional para cada uno de los medios de control priorizados. Como ya se indicó, estos procesos representaron para el 2019 el 63% de los procesos activos y el 54% de las pretensiones.

Segundo, realiza un análisis que enfatiza en los procesos con pretensiones entre 0 y 50 millones. Estos procesos representan solo el 1% del valor total de las pretensiones, pero constituyen el 36% del total de procesos activos durante el año 2019. Con esta información se busca probar la hipótesis de que el costo anual para la entidad pública representa una importante proporción del valor total de las pretensiones.

Tercero, examina las entidades con la mayor cantidad de procesos por medio de control. Para cada medio de control se identifican las 10 entidades con la mayor cantidad de procesos activos y se presenta toda la información relacionada con las pretensiones y el costo de los procesos.

Cuarto, analiza el costo anual promedio de un proceso judicial por grupos de litigiosidad. Para tal propósito, se organizaron las entidades en grupos que tuvieran una cantidad similar de procesos por cada uno de los medios de control priorizados. Esta agrupación permite clasificar a las entidades en grupos de litigiosidad alta, media y baja, de acuerdo con la cantidad de procesos activos que tienen, y estudiar por cada grupo la relación entre las pretensiones y el costo anual de los procesos.

Finalmente, se presenta un análisis individual para cada una de las entidades con procesos activos en el 2019. De este ejercicio es posible identificar entidades con altos niveles de litigiosidad y/o casos particulares en los cuales el costo anual que tienen los procesos judiciales para la entidad pública que los enfrentan, representa una proporción significativa del valor total de las pretensiones.

3. Resultados

A continuación, se presentan los principales resultados derivados del análisis de los procesos judiciales de doble instancia para los medios de control priorizados.

3.1. Costo total de los procesos para los medios de control priorizados

Las tablas 1 y 2 muestran los resultados referentes al costo total de los procesos activos durante el año 2019, diferenciado por cada uno de los medios de control priorizados.

Tabla 1 Costos totales para los procesos de doble instancia que inician en un juzgado

Medio de Control	Costo total (mínimo)	Costo total (promedio)	Costo total (máximo)
Nulidad y restablecimiento del derecho	\$9.443.672	\$13.590.080	\$20.209.750
Controversias contractuales	\$20.013.140	\$25.218.110	\$34.074.281
Reparación directa	\$16.676.646	\$22.945.676	\$33.726.917
Nulidad simple	\$14.179.147	\$20.065.332	\$30.225.545
Costo total promedio	\$15.078.151	\$20.454.799	\$29.559.123

Fuente: Cálculos propios ANDJE-CEJ (2020)

Tabla 2 Costos totales para los procesos de doble instancia que inician en un tribunal

Medio de Control	Costo total (mínimo)	Costo total (promedio)	Costo total (máximo)
Nulidad y restablecimiento del derecho	\$40.770.552	\$44.916.960	\$51.536.630
Controversias contractuales	\$99.212.219	\$104.417.189	\$113.273.360
Reparación directa	\$80.773.595	\$87.042.625	\$97.823.866
Nulidad simple	\$54.667.907	\$60.554.092	\$70.714.305
Costo total promedio	\$68.856.068	\$74.232.716	\$83.337.040

Fuente: cálculos propios ANDJE- CEJ (2020)

Los resultados indican que los costos en los que incurren las entidades públicas del orden nacional para el ejercicio de su defensa judicial y la Rama Judicial para la prestación del servicio, no son estandarizados, sino que varían en función del valor de las pretensiones y el medio de control.

En todos los escenarios se observa que el costo total del proceso judicial para la entidad es mayor para los procesos de controversias contractuales y menor para los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

Igualmente, se destaca que los procesos que inician en un tribunal (tabla 2) pueden costar en promedio hasta ocho veces más que los procesos que inician en un juzgado (tabla 1). Como se mencionó con anterioridad esto es el resultado del costo diferencial del recurso humano de la Rama Judicial, así como del tiempo promedio de duración entre la presentación de la demanda y el fallo en segunda instancia.

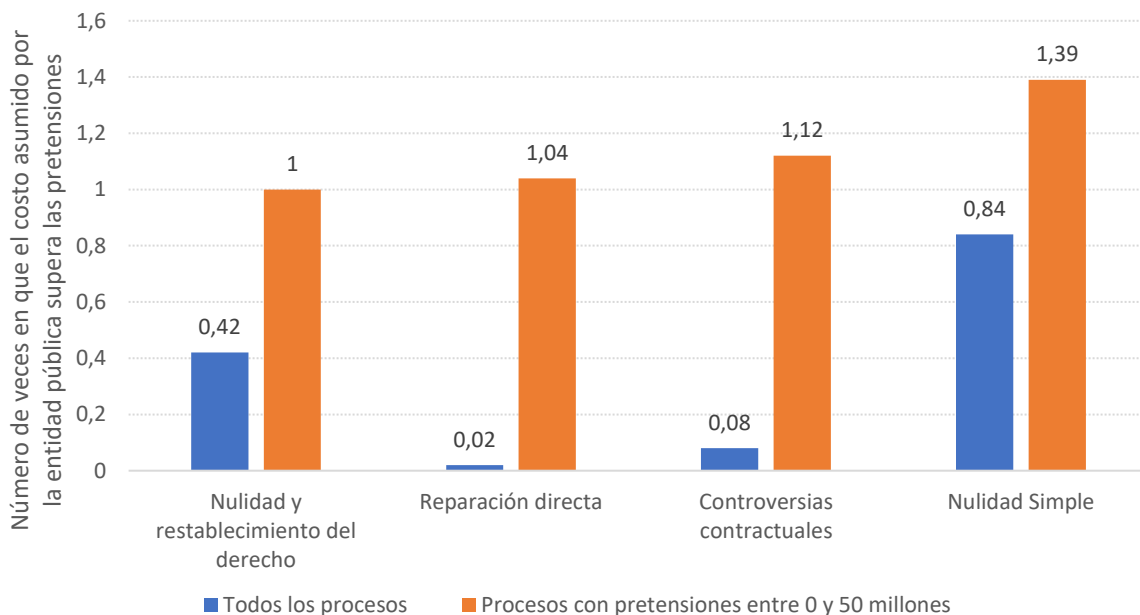
3.2. Costo de los procesos judiciales para la entidad pública

La herramienta contiene un análisis detallado de los procesos con pretensiones entre 0 y 50 millones de pesos para los medios de control priorizados. La importancia de analizar estos procesos radica en que, al finalizar la gestión de estos procesos judiciales, el costo total de los procesos para la entidad pública puede superar o ser cercano al valor de las pretensiones para algunos medios de control.

Las gráficas a continuación presentan el peso que tiene el costo total de los procesos para la entidad pública en el valor de las pretensiones y compara a todos los procesos sin distinción por valor de las pretensiones con los procesos que tienen pretensiones entre 0 y 50 millones. La grafica 1 muestra los resultados para los procesos que inician en un juzgado y la gráfica 2 para los procesos que inician en un tribunal.

Por ejemplo, en la gráfica 1 se puede observar que para el medio de control de controversias contractuales y para todos los procesos sin distinción del valor de las pretensiones el costo total para la entidad pública es solo 0.08 veces el valor de las pretensiones, mientras que para los procesos con pretensiones entre 0 y 50 millones de pesos este es 1.12 veces el valor total de las pretensiones. En otros términos, al finalizar la gestión de todos los procesos judiciales con pretensiones entre 0 y 50 millones, las entidades terminan asumiendo un costo que supera el valor de las pretensiones.

Gráfica 1: Número de veces en que el costo del proceso para la entidad pública supera el valor de las pretensiones - procesos que inician en un juzgado

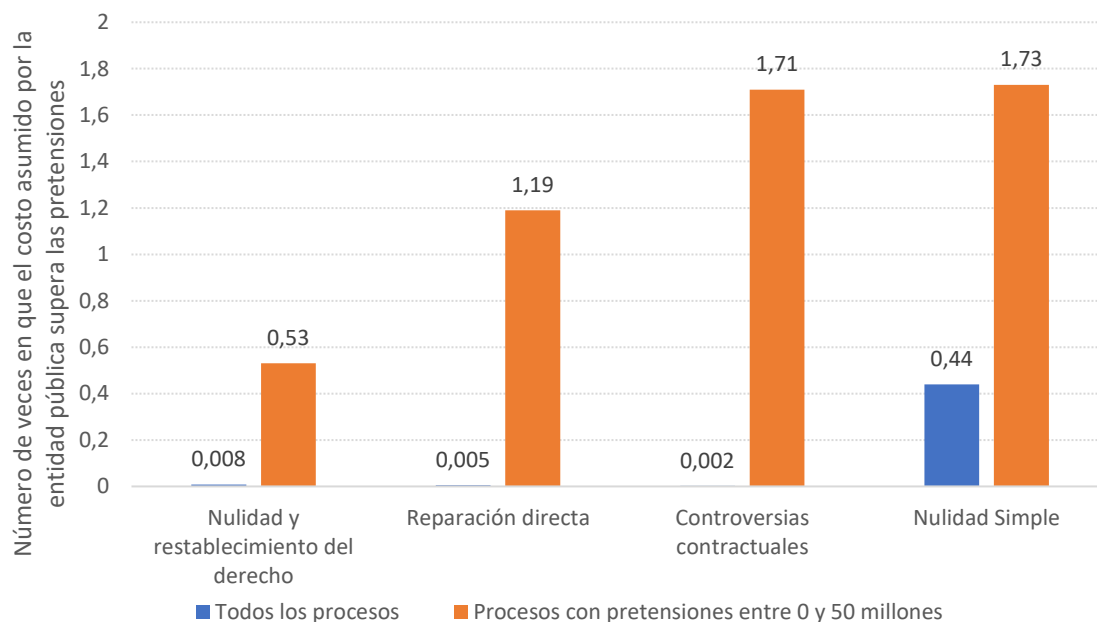


Fuente: Elaboración ANDJE, 2021

La gráfica 2, por otro lado, presenta los resultados para los procesos que inician en un tribunal. Se puede evidenciar que la brecha entre todos los procesos sin distinción del valor de las pretensiones y aquellos con pretensiones entre 0 y 50 millones se incrementa en este caso, particularmente para los procesos de controversias contractuales.

En la gráfica se observa que, para los procesos de este medio de control con pretensiones de 0 a 50 millones, el costo del proceso para la entidad pública es 1.71 veces el valor de las pretensiones, mientras que en el caso de todos los procesos sin distinción de las pretensiones, el costo del proceso es 0.002 veces el valor de las pretensiones. En otros términos, para los procesos con pretensiones entre 0 y 50 millones, el costo que asume la entidad pública es superior al valor total de las pretensiones. Caso contrario se observa en los procesos sin distinción del valor de sus pretensiones, en los cuales el valor de las pretensiones es muy superior al costo total del proceso para la entidad pública.

Gráfica 2: Número de veces en que el costo del proceso para la entidad pública supera el valor de las pretensiones - procesos que inician en un tribunal



Fuente: Elaboración ANDJE, 2021

Las anteriores conclusiones derivan del análisis agregado de todos los procesos activos durante el año 2019 para los medios de control priorizados. Sin embargo, lo mismo no puede concluirse a partir de un análisis más desagregado a nivel de entidad. Las entidades presentan una alta heterogeneidad en el valor del costo anual que enfrentan en relación con el valor de las pretensiones de los procesos. Para algunas entidades el costo de los procesos es elevado en comparación con las pretensiones, mientras que para otras esta relación es menor.

4. Recomendaciones

Los resultados de la herramienta plantean la necesidad de una mayor focalización en los medios de control más costosos, a través del desarrollo e implementación de políticas de prevención del daño antijurídico y a través de la promoción del uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Específicamente se proponen las siguientes estrategias:

- Análisis individualizado para cada proceso, es decir, por medio de control y despacho de inicio, con el fin de determinar el costo que tiene para el Estado la prestación del servicio público de acceso a la justicia.
- Análisis de costo-beneficio específicamente para los procesos con pretensiones de 0 a 50 millones de pesos de cada entidad. Con esto se busca que las entidades evalúen la efectividad de seguir adelante con dichos procesos.
- Formulación de políticas de conciliación temprana a la luz de conocer la tasa éxito, la relación condena – pretensión y los costos asociados.
- Comparativos respecto del desempeño de las entidades que ejercen su defensa en términos de costos y ahorro para el Estado.
- Identificación de buenas prácticas. Se recomienda la utilización del canal de asesoría legal de la ANDJE donde se podrá compartir experiencias de buenas prácticas en procesos de características similares de acuerdo con el monto de las pretensiones o de acuerdo con el medio de control.
- Estructurar bases de datos que identifiquen los costos asociados a la defensa judicial para cada entidad con el objetivo de no tomar decisiones fundamentadas en conjeturas o percepciones.