

La serie "Borradores Semanales de Economía" es una publicación de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República. Los Trabajos son de carácter provisional, las opiniones y posibles errores son responsabilidad exclusiva de los autores y sus contenidos no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

## **GASTO ESTATAL Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN COLOMBIA**

**Por:**  
**Jorge E. Ramos F.**  
**Daira P. Garrido T.**

**1995**

**No. 45**

Para comentarios favor dirigirse al autor:  
Fax: 2865936 - Teléfono 3421035.

# **GASTO ESTATAL Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN COLOMBIA**

**Jorge E. Ramos F.\*  
Daira P. Garrido T.**

**Santafé de Bogotá, enero de 1996**

---

\*Técnicos de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República. Sinembargo, las opiniones aquí expresadas no comprometen la posición de la entidad y son de la responsabilidad exclusiva de los autores. Se agradece los comentarios y sugerencias de Miguel Urrutia, José Darío Uribe, Hernando Vargas, Carlos Felipe Jaramillo, Mauricio Rubio y Gerardo Hernández; así mismo, la colaboración de los funcionarios del Ministerio de Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura y del INPEC.

## **I. Introducción**

La administración de justicia es una función pública que debe ser suministrada de manera eficiente y oportuna por el Estado. En Colombia su administración corresponde a la Rama Judicial, la cual está conformada por las Jurisdicciones Ordinaria, Contencioso-Administrativa, Constitucional, especiales de los pueblos indígenas de paz, y por la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. Aún cuando la administración de justicia corresponde a estas Jurisdicciones, existen otras instituciones como el Ministerio de Justicia y la Procuraduría General de la Nación que también contribuyen a la prestación de este servicio público. Para los fines del trabajo todas estas entidades serán agrupadas en un solo sector.

Las distintas Jurisdicciones dependen de la naturaleza de los conflictos que puedan suscitarse. Mientras que los litigios entre los particulares son resueltos por la Jurisdicción ordinaria, las controversias entre el estado y los particulares y entre las distintas entidades estatales son competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La Reforma Constitucional de 1991 introdujo cambios sustanciales en la organización de la Rama Judicial. En particular, creó la jurisdicción Constitucional y las especiales y además el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación que es el órgano encargado de la investigación penal, antes desarrollada por la propia Rama a través de los jueces de instrucción criminal. Estas reformas dieron lugar a una expansión del gasto Estatal en Justicia y a una leve recuperación de los indicadores de rendimiento.

Desde hace varias décadas, la administración de justicia en Colombia se ha caracterizado por la permanente congestión de los despachos judiciales, por el bajo rendimiento en el trámite de los procesos, por la mala distribución geográfica de los recursos y por una inadecuada planeación sectorial. Como resultado de esta situación, se ha generado un ambiente de impunidad y de poca credibilidad en el sistema. Las reformas a los códigos de procedimiento fueron el mecanismo de mayor utilización por parte de las autoridades para solucionar la crisis judicial hasta principios de los noventa.

En este trabajo se describe la evolución del gasto estatal en justicia y se analiza de manera general el comportamiento reciente de los indicadores de desempeño sectorial tomando en consideración las reformas institucionales de los últimos años y la mayor asignación de recursos por parte del Gobierno.

Para el desarrollo del trabajo se tuvo en cuenta la información de gasto disponible en la Contraloría General de la República, las estadísticas elaboradas por el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Justicia y la oficina de Planeación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-. Así mismo, se revisó el inventario sobre el rendimiento de la Justicia elaborado por el instituto SER de investigaciones en 1993. Es importante destacar que la producción de estadísticas sobre justicia presenta dificultades debido a la periodicidad con la cual se elaboran y a la falta de homogeneidad de las cifras.

El trabajo está dividido en seis secciones incluyendo esta introducción. En la segunda se describe brevemente la organización del poder judicial a partir de la Reforma Constitucional de 1991. En la tercera se analiza la evolución del gasto sectorial a nivel agregado y por entidades. En la cuarta sección se describe la problemática del sector a través del comportamiento de una serie de indicadores de rendimiento. En la quinta se expone, de manera general, el nexo entre la situación penitenciaria y la administración de justicia en el país. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

## **II. Organización del poder judicial**

Antes de 1991, la Rama Judicial estaba conformada por una Jurisdicción Ordinaria y por unas jurisdicciones especiales dentro de las cuales se incluían la Eclesiástica, la Penal-Militar, la Aduanera, la Fiscal y la Contencioso-Administrativa, que era la más importante. Con la nueva Carta Política, la Rama Judicial quedó conformada por cuatro jurisdicciones: i) la Ordinaria, ii) la Contencioso-Administrativa, iii) la Constitucional y iv) la de Asuntos Especiales de los pueblos indígenas y de paz. Adicionalmente, con la Constitución se crearon la Fiscalía General de la Nación, como

órgano de investigación penal, y el Consejo Superior de la Judicatura, como ente disciplinario y administrativo para la Rama.

La justicia ordinaria, a cuya cabeza se encuentra la Corte Suprema de Justicia<sup>1</sup>, es la encargada de resolver los asuntos civiles, comerciales, penales, laborales, agrarios y de familia<sup>2</sup>. Para la administración de esta jurisdicción, el Territorio Nacional fue dividido en distritos judiciales<sup>3</sup>. A cada uno de estos distritos está asignado un Tribunal Superior compuesto por Magistrados nombrados por la Corte Suprema de Justicia. Estos Tribunales se dividen generalmente en cuatro salas : civil, penal, laboral y de familia. Cada distrito judicial, a su vez, está dividido en circuitos dentro de los cuales existen juzgados de circuito, civiles, penales, laborales y promiscuos. Finalmente, a nivel municipal existen juzgados civiles, penales y promiscuos cuyas atribuciones están determinadas por la Ley .

Por su parte, la jurisdicción Contencioso-Administrativa "está instituida para juzgar las controversias originadas en actos y hechos administrativos de las entidades públicas, y de las privadas cuando cumplen funciones públicas". Esta jurisdicción la ejercen el Consejo de Estado<sup>4</sup> y los Tribunales Administrativos.

---

<sup>1</sup> La Corte Suprema de Justicia se encarga de: "juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios... por cualquier hecho punible que se les impute; investigar y juzgar a los miembros del Congreso; juzgar previa acusación del Fiscal de la Nación a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los tribunales; a los directores de los departamentos administrativos, al Contralor General de la República, a los embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los gobernadores, a los magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la fuerza pública por los hechos punibles que se les impute". Además, actúa como tribunal de casación, es decir es el mecanismo de última instancia para la solución de conflictos entre particulares.

<sup>2</sup> A esta jurisdicción, como lo dispone el Código de Procedimiento Penal, se integrará la jurisdicción de orden público, la cual fue creada con carácter transitorio y está compuesta por un Tribunal Nacional y unos juzgados regionales.

<sup>3</sup> Como la Constitución del 1991 eliminó la norma que establecía la división del país en distritos judiciales, es necesaria la expedición de otra norma que redefina la división del territorio para estos propósitos.

<sup>4</sup>El Consejo de Estado "desempeña las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley"; "conoce de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional"; "actúa como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración"; y "prepara y presenta proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley".

La Jurisdicción Constitucional, a cuya cabeza se encuentra la Corte Constitucional<sup>5</sup>, tiene como fin garantizar la integridad y supremacía de la Carta Política. Las jurisdicciones especiales de los pueblos indígenas y de paz no fueron reglamentadas por la Constitución de 1991 y su organización dependerá de lo que establezca la ley.

La Fiscalía General de la Nación tiene como función básica la investigación de los delitos y la formulación de cargos en contra de los presuntos infractores de la Ley. Dicha formulación de cargos por parte de la Fiscalía se realiza ante tribunales y juzgados competentes. El proceso de investigación que desarrolla esta entidad permite establecer los hechos favorables y desfavorables al acusado<sup>6</sup>.

El Consejo Superior de la Judicatura<sup>7</sup>, es el órgano administrativo y disciplinario del poder Judicial. Esta nueva institución es responsable del manejo de los recursos humanos y financieros de la Rama Judicial y de la división territorial del país para propósitos judiciales.

Si bien la administración de justicia corresponde a la Rama Judicial, algunos de sus asuntos administrativos y presupuestales han sido desempeñados por algunos entes del ejecutivo como el Ministerio de Justicia, y su Fondo Rotatorio. En particular, el Ministerio de Justicia se ha encargado de la preparación y formulación de la política del Estado para la administración pronta y cumplida de justicia y de la realización, en colaboración con entidades públicas y privadas, de las investigaciones socio-jurídicas y

---

<sup>5</sup> En particular, esta Corte se encarga de decidir "sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución"; "con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución"; "sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional"; "sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes"; y sobre "los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno".

<sup>6</sup> Las principales funciones de la Fiscalía General de la Nación son: i) "asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento"; ii) "calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas"; iii) "dirigir y coordinar las funciones de Policía Judicial"; y iv) "velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso".

<sup>7</sup> El Consejo Superior de la Judicatura se encarga de "administrar la carrera judicial", "elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla", "examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama", "llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales", "elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial", "fijar la división del territorio para efectos judiciales", "ubicar y redistribuir los despachos judiciales" y "crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia".

criminológicas, y de la preparación, formulación y ejecución de las políticas de prevención de la delincuencia y el diseño y ejecución de la política penitenciaria. A su vez, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, liquidado recientemente, fue la entidad encargada de la construcción, dotación y mantenimiento de las oficinas de la Rama Judicial, del Ministerio Público y de los establecimientos carcelarios del País<sup>8</sup>.

Finalmente, con la Reforma Constitucional de 1991, la Rama Judicial adquirió autonomía en el manejo de su presupuesto. La entidad encargada de la programación y ejecución presupuestal de la Rama es el Consejo Superior de la Judicatura a través de su sala administrativa.

### **III. Comportamiento del gasto estatal en el sector de la justicia**

Cuando se pretende evaluar el gasto del Estado en justicia se debe considerar tanto la Rama Judicial, como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Justicia con algunos de sus organismos adscritos como el Fondo Rotatorio, liquidado en 1993, y el INPEC. Este conjunto de entidades han desarrollado directa o indirectamente actividades inherentes a la administración de justicia y por ello en este trabajo se les incluye en un sólo sector.

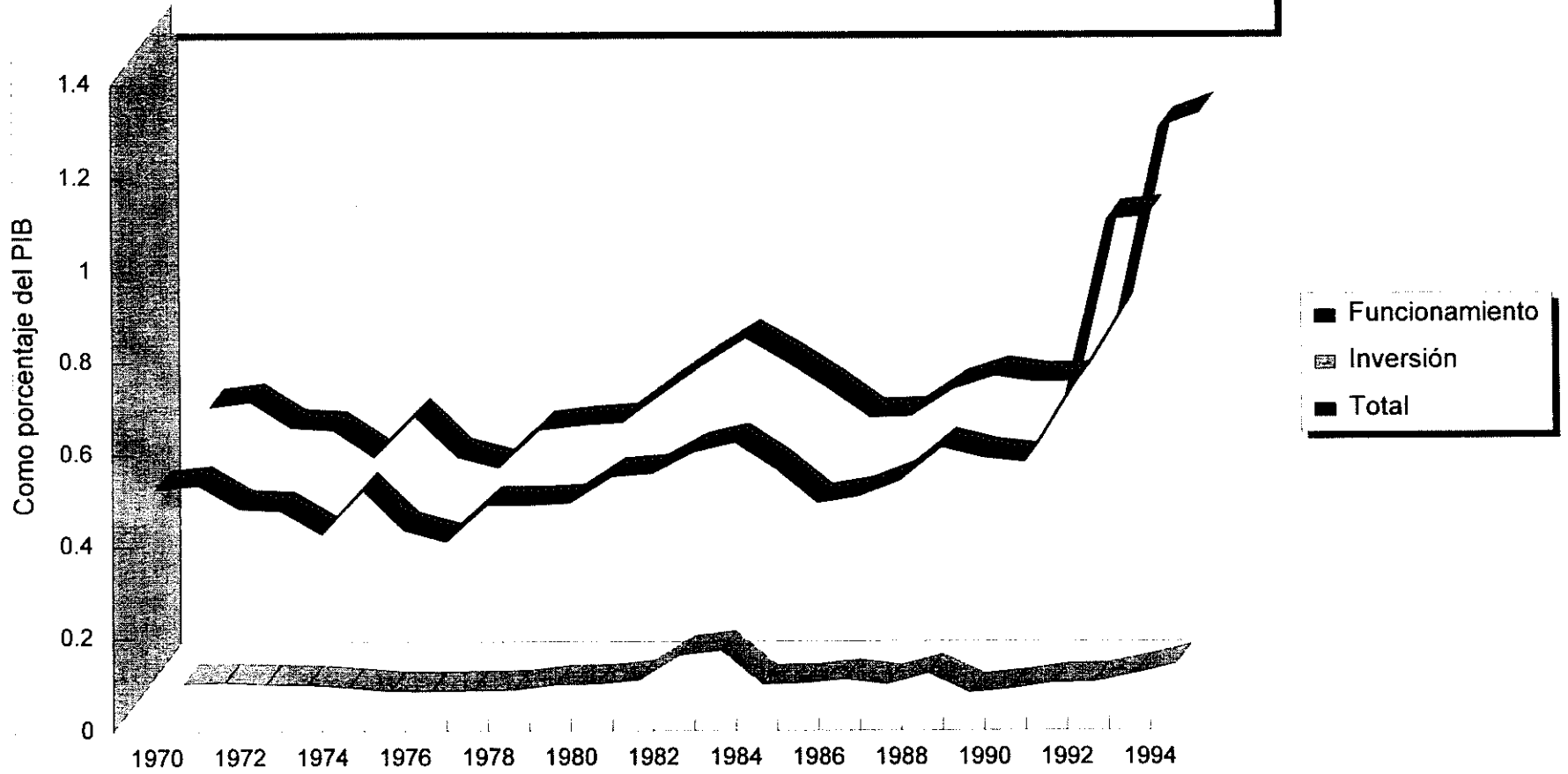
El gasto del Estado en Justicia<sup>9</sup>, como se observa en la Gráfica 1 y en el Cuadro 1, representó en promedio anual, el 0.5% del PIB en el período 1970 - 1991. Sin embargo, durante los últimos años esta participación alcanzó más del 1.0% del PIB como consecuencia del crecimiento significativo del gasto que generó la Reforma Constitucional de 1991, mediante el reordenamiento institucional del sector y la creación de nuevas entidades, como la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional. El crecimiento real promedio del gasto de funcionamiento pasó de 5.4% entre 1971 y 1991 a 30.1% entre 1992 y 1994. Del mismo

---

<sup>8</sup> Desde 1994, los asuntos penitenciarios y carcelarios antes realizados por la Dirección General de Prisiones y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, pasaron a ser ejecutados por el INPEC, que se creó por medio del Decreto 2160 de 1992.

<sup>9</sup> Esta medida del gasto no considera los recursos propios del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia.

GRAFICA 1  
GASTO COMO PORCENTAJE DEL PIB EN JUSTICIA: 1970 - 1994



Las cifras no incluyen los recursos propios del Fondo Rotatorio de Min. Justicia



**Cuadro 1**  
**SECTOR DE LA JUSTICIA**

(Como porcentaje del PIB)

	Funcionamiento	Inversión	Total
1970	0.53	0.03	0.55
1971	0.53	0.03	0.57
1972	0.48	0.03	0.51
1973	0.48	0.03	0.50
1974	0.43	0.02	0.44
1975	0.52	0.01	0.53
1976	0.43	0.01	0.44
1977	0.41	0.01	0.42
1978	0.49	0.01	0.50
1979	0.49	0.02	0.51
1980	0.49	0.03	0.52
1981	0.55	0.03	0.59
1982	0.56	0.09	0.65
1983	0.60	0.10	0.70
1984	0.63	0.03	0.65
1985	0.57	0.03	0.59
1986	0.49	0.04	0.53
1987	0.51	0.02	0.53
1988	0.54	0.05	0.59
1989	0.61	0.01	0.62
1990	0.59	0.01	0.61
1991	0.58	0.03	0.61
1992	0.73	0.03	0.76
1993	1.11	0.05	1.16
1994	1.12	0.07	1.19

Fuente: Contraloría General de la República y Banco de la República.

**Cuadro 2**  
**SECTOR DE LA JUSTICIA**  
(Tasas de crecimiento real)  
(1988=100)

	Funcionamiento	Inversión	Total
1971	5.1	10.9	5.4
1972	-3.7	-6.8	-3.9
1973	2.9	-1.6	2.7
1974	-6.4	-23.0	-7.2
1975	30.8	-35.4	28.1
1976	-13.0	-3.6	-12.8
1977	-1.3	22.2	-0.7
1978	28.0	17.4	27.7
1979	1.4	84.6	3.6
1980	6.4	14.5	6.8
1981	10.8	29.5	11.8
1982	2.9	162.5	12.1
1983	13.5	16.9	14.0
1984	10.4	-72.3	-1.1
1985	-4.6	10.4	-4.1
1986	-1.5	53.7	1.0
1987	7.9	-29.5	5.4
1988	10.8	104.0	15.0
1989	15.6	-86.3	7.4
1990	-2.6	134.6	-1.2
1991	0.1	85.6	2.2
1992	26.9	9.1	26.1
1993	57.2	67.7	57.6
1994	6.4	51.9	8.3

Fuente: Contraloría General de la República y Banco de la República.

modo, el crecimiento real promedio del gasto de inversión pasó de 23.3% entre 1971 y 1991 a 42.9% entre 1992 y 1994 (Cuadro 2).

A nivel Latinoamericano, Colombia, después de Costa Rica, es el país que más asigna recursos del presupuesto al sector de la justicia, 4.62% del total en promedio entre 1993 y 1994 según se destaca en un informe reciente del Ministerio de Justicia<sup>10</sup>. Así mismo, el gasto per-cápita del Estado en el sector es el más alto después de Argentina y Costa Rica, con US\$ 18.8 en 1994 (Cuadro 3).

Al analizar la composición del gasto por entidades, se observa como la Rama Judicial tiene la mayor participación en el presupuesto del sector. En efecto, entre 1986 y 1991 el 60% de este presupuesto fue ejecutado por la Rama. Entre 1992 y 1994, dicha participación se redujo al 46% como consecuencia del traslado de algunos de los funcionarios a la recientemente creada Fiscalía General de la Nación (Cuadros 4 y 5).

A continuación se describe el comportamiento del gasto por entidades entre 1986 y 1994, destacando los rubros más importantes tanto en funcionamiento como en inversión. En esta sección no se incluye un análisis para la Procuraduría General de la Nación debido a que no se dispone de información desagregada para algunos de los rubros de gasto.

#### **A. Ministerio de Justicia**

El Ministerio de Justicia no presenta cambios importantes en el gasto a pesar de las reformas introducidas sobre el sector durante los últimos años y de la política de modernización del Estado, emprendida por la administración Gaviria. El nivel promedio anual de gasto entre 1986 - 1994 se aproxima al 0.13% del PIB y se concentra, fundamentalmente, en servicios personales y transferencias. Es importante señalar que los gastos por servicios personales registraron en promedio 0.06% del PIB a lo largo del período y se dirigieron principalmente a sueldos y salarios.

Por otra parte, los gastos de inversión sólo representaron en promedio 0.01% del PIB y se asignaron prioritariamente a capacitación, investigación socio jurídica, asistencia

---

<sup>10</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho (1995). Justicia para la gente: Una visión alternativa.

### Cuadro 3

#### INDICADORES SOBRE EL SECTOR DE LA JUSTICIA 1993 - 1994

	Asignación de Recursos del Pto	Gasto Per-cápita
	(%)	US\$
Argentina	1.5	22
Bolivia	3.0	1
Colombia	4.6	19
Costa Rica	5.5	26
Chile	0.8	6
Ecuador	2.5	2
El Salvador	4.5	9
Estados Unidos	nd	nd
España	nd	nd
Guatemala	nd	2
Grecia	nd	nd
Nicaragua	nd	nd
Países Bajos	nd	nd
Uruguay	1.5	3
Honduras	1.0	1
Perú	nd	2
Panamá	1.5	9
Paraguay	1.5	nd

nd: no disponible

Fuente: Ministerio de Justicia (1995). Justicia para la gente:  
Una visión alternativa.

**Cuadro 4**  
**COMPOSICION DEL GASTO TOTAL POR ENTIDADES DEL SECTOR DE LA JUSTICIA**  
**(Porcentajes)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Ministerio de Justicia</b>	18.58	17.82	16.97	17.83	19.19	18.35	16.11	11.75	12.13
<b>Rama Judicial</b>	59.87	61.51	62.81	57.45	57.88	60.41	44.50	47.45	46.76
<b>Fondo rotatorio del Min. Justicia</b>	11.67	9.68	10.46	14.63	13.39	10.43	8.99	4.17	0.00
<b>Fiscalía General de la Nación</b>							21.04	27.96	32.18
<b>Procuraduría General de la Nación</b>	9.88	11.00	9.76	10.09	9.54	10.81	9.36	8.66	8.93
<b>TOTAL</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Contraloría General de la República y Banco de la República.

**Cuadro 5**  
**GASTO TOTAL POR ENTIDADES DEL SECTOR DEL JUSTICIA**  
**(Como porcentaje del PIB)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Ministerio de Justicia</b>	0.11	0.11	0.11	0.13	0.13	0.12	0.13	0.14	0.14
<b>Rama Judicial</b>	0.36	0.37	0.41	0.42	0.41	0.41	0.37	0.57	0.55
<b>Fondo rotatorio del Min. Justicia</b>	0.07	0.06	0.07	0.11	0.09	0.07	0.07	0.05	0.00
<b>Fiscalía General de la Nación</b>							0.17	0.34	0.38
<b>Procuraduría General de la Nación</b>	0.06	0.07	0.06	0.07	0.07	0.07	0.08	0.10	0.11
<b>TOTAL</b>	0.60	0.60	0.65	0.73	0.70	0.68	0.83	1.21	1.17

Fuente: Contraloría General de la República y Banco de la República.

social al cuerpo de custodia, rehabilitación de reclusos y gasto en equipo de oficina. Hasta 1993, bajo este rubro también se incluyeron transferencias hacia el Fondo Rotatorio para atender los gastos de inversión del sistema penitenciario.

## **B. Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia**

Esta entidad no presenta cambios significativos en la participación del gasto frente al PIB a lo largo del período considerado. En efecto, el nivel promedio del gasto fue de 0.10% del PIB entre 1986 y 1990. No obstante, entre 1991 y 1993, esta participación registra una tendencia decreciente como consecuencia del proceso de liquidación de este Fondo y del traslado de sus funciones al INPEC y al Consejo Superior de la Judicatura.

Hasta el momento de su liquidación, la mayor parte de los recursos del Fondo Rotatorio se destinaron al mantenimiento y construcción de despachos judiciales y de cárceles. Sin embargo, en 1993 todo el presupuesto de inversión de esta entidad se asignó a establecimientos carcelarios debido al manejo autónomo que adquirió la Rama Judicial para la programación y ejecución de su presupuesto.

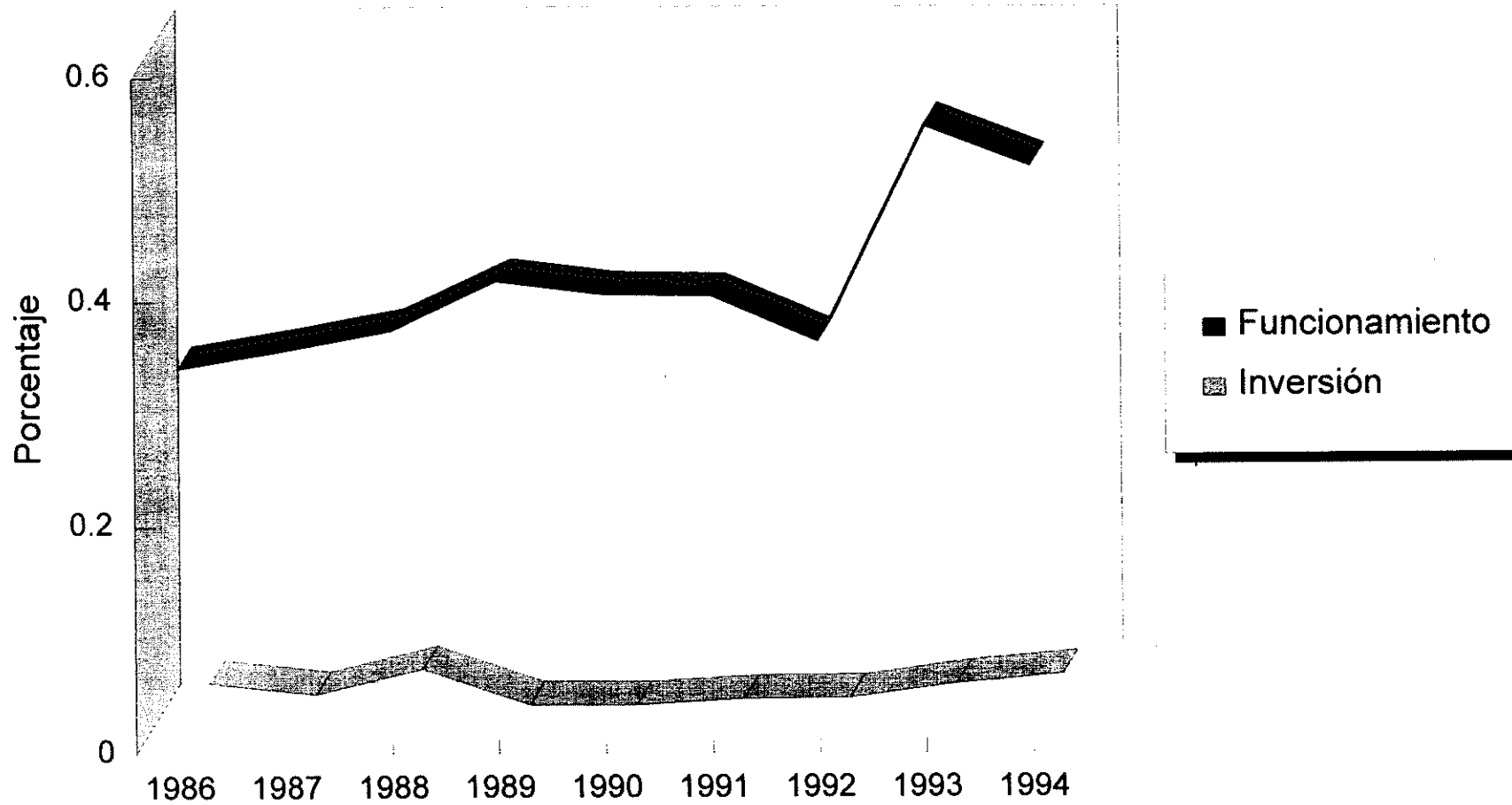
En general, los recursos del Fondo Rotatorio provenían de aportes del Gobierno y de rentas propias, dentro de las cuales se incluyen los depósitos judiciales. Entre 1986 y 1992, los recursos del Fondo se destinaron en un 60% a despachos judiciales y en un 30% a cárceles. En 1993, último año de operación de este organismo, el 73% de la inversión se asignó a establecimientos carcelarios, debido a que el mantenimiento y construcción de despachos judiciales comenzó a ser ejecutado por la Rama Judicial.

## **C. Rama Judicial**

A diferencia del Ministerio de Justicia y de su Fondo Rotatorio, la Rama Judicial presentó una participación significativa y creciente en el gasto frente al PIB durante el período. El nivel promedio del gasto fue de 0.39% del PIB entre 1986 y 1991 y de 0.50% del PIB entre 1992 y 1994 (Gráficas 2 y 3).

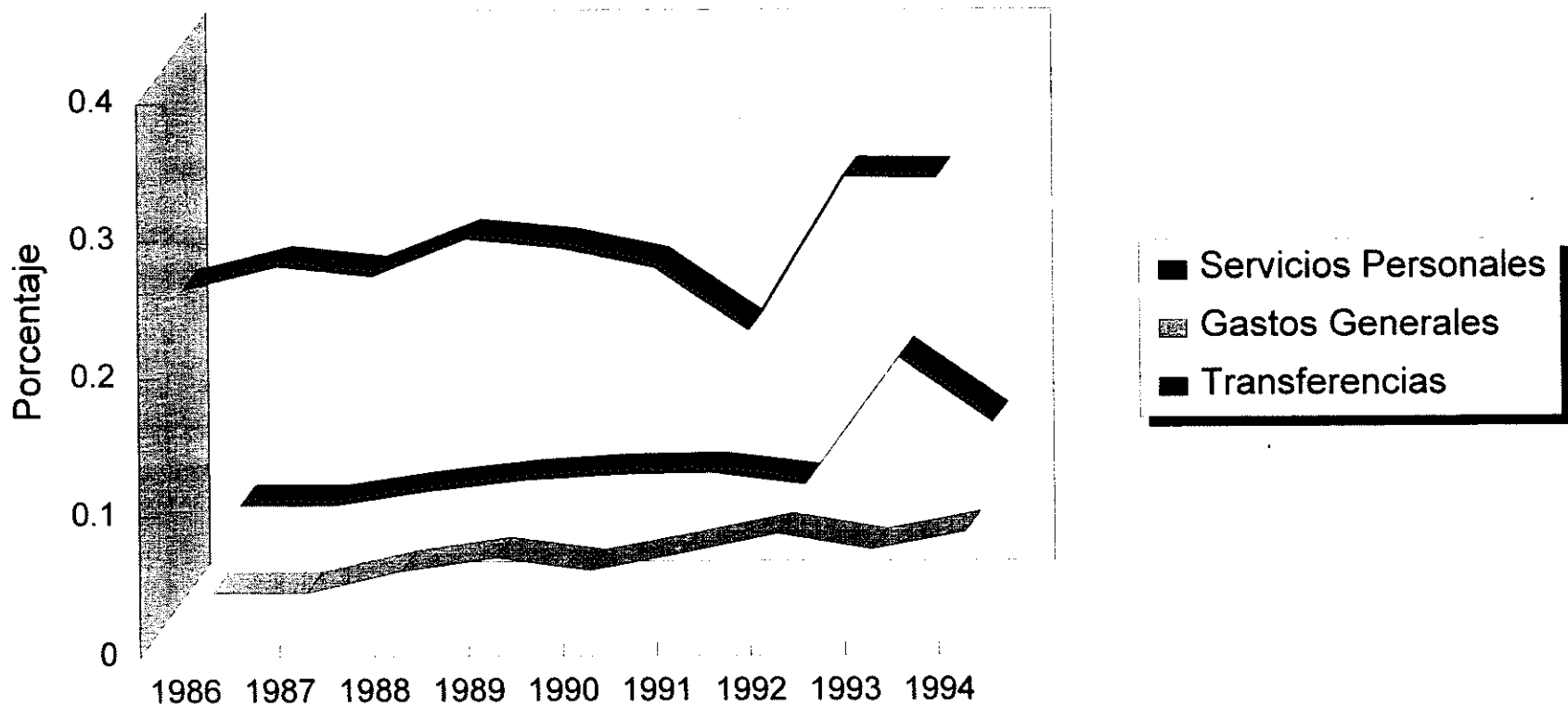
GRAFICA 2

# RAMA JUDICIAL GASTO COMO PROPORCION DEL PIB



GRAFICA 3

# RAMA JUDICIAL FUNCIONAMIENTO COMO PROPORCION DEL PIB



Es importante destacar que en 1992 se registra una pérdida de participación del gasto frente al PIB, como consecuencia de la creación de la Fiscalía General de la Nación que trajo consigo el traslado de algunas funciones y cargos hacia esta entidad. En 1993, el gasto presenta un gran crecimiento que se expresa en un nivel de participación, sin precedentes, del 0.57% del PIB. Esta expansión puede atribuirse fundamentalmente a la revisión de las escalas salariales de los funcionarios del poder judicial, cuya remuneración media anual en términos reales pasó de \$ 1.5 millones en 1992 a \$ 2.3 millones en 1994. A nivel de los organismos que conforman la Rama Judicial, la Corte Suprema de Justicia pasó de \$ 3.6 a \$ 4.6 millones, el Consejo de Estado de \$ 3.3 a \$ 4.1 millones, la Corte Constitucional de \$ 2.4 a \$ 3.5 millones, los Tribunales y Juzgados de \$ 1.5 a \$ 2.2 millones y los Tribunales Nacionales y Regionales de \$ 0.3 a \$ 3.1 millones (Cuadro 6).

Como las actividades que se relacionan con la administración de Justicia demandan una planta de personal relativamente alta, la mayor parte del presupuesto de la Rama se orientó a servicios personales y transferencias. Para tomar una idea del tamaño de la planta de personal de la Rama basta señalar que el número de funcionarios pasó de 26.352 en 1990 a 40.536 en 1994 considerando la Fiscalía General de la Nación.

Con relación a los gastos de inversión, se observa un comportamiento relativamente estable. Hasta 1992, estos gastos no superaban el 0.01% del PIB y correspondían en su mayor parte a transferencias hacia el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia que era, como ya se mencionó, la entidad encargada del mantenimiento y construcción de despachos judiciales. A partir de 1993, con la autonomía adquirida por la rama para la elaboración y ejecución de su presupuesto, el gasto de inversión aumenta ligeramente a 0.02% del PIB, en promedio, entre 1993 y 1994.

#### **D. Fiscalía General de la Nación**

El gasto de esta nueva entidad se ha dirigido al pago de su nómina y a la generación de la infraestructura necesaria para el desarrollo normal de sus actividades.



**Cuadro 6**  
**RAMA JUDICIAL Y FISCALIA GENERAL DE LA NACION**  
**NUMERO DE FUCIONARIOS Y COSTO ANUAL**

	1990			1991			1992			1993			1994		
	Número	Costo (Millones de 1988)	Salario Promedio	Número	Costo (Millones de 1988)	Salario Promedio	Número	Costo (Millones de 1988)	Salario Promedio	Número	Costo (Millones de 1988)	Salario Promedio	Número	Costo (Millones de 1988)	Salario Promedio
Dirección Nacional y Administración Judicial	1,239	858	0.7	1,283	1,348	1.1	1,299	1,453	1.1	1,303	1,530	1.2	1,473	4,461	3.0
Consejo Superior de la Judicatura	0	0	0.0	0	0	0.0	133	343	2.6	387	989	2.6	654	2,095	3.2
Corte Suprema de Justicia	118	412	3.5	178	466	2.6	148	532	3.6	158	723	4.6	181	840	4.6
Consejo de Estado	271	431	1.6	198	470	2.4	203	665	3.3	241	886	3.7	251	1,019	4.1
Administración de Tribunales y Juzgados	17,230	24,366	1.4	17,530	24,806	1.4	17,630	25,975	1.5	17,637	39,450	2.2	17,740	38,584	2.2
Corte Constitucional	0	0	0.0	89	12	0.1	89	211	2.4	106	434	4.1	115	397	3.5
Tribunal Nacional y Jueces Regionales	0	0	0.0	0	0	0.0	156	52	0.3	156	535	3.4	242	750	3.1
Administración del Tribunal Disciplinario	46	128	2.8	50	124	2.5	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
Instrucción Criminal	4,510	7,098	1.6	4,510	6,091	1.4	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
Instrucción Criminal - Policía Judicial	2,938	2,601	0.9	2,938	2,658	0.9	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
Jurisdicción de Orden Público	0	0	0.0	239	706	3.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
<b>SUBTTOTAL RAMA JUDICIAL</b>	<b>26,352</b>	<b>35,894</b>	<b>1.4</b>	<b>27,015</b>	<b>36,681</b>	<b>1.4</b>	<b>19,658</b>	<b>29,232</b>	<b>1.5</b>	<b>19,988</b>	<b>44,546</b>	<b>2.2</b>	<b>20,656</b>	<b>48,146</b>	<b>2.3</b>
Fiscalía General de la Nación	0	0	0.0	0	0	0.0	10,509	13,887	1.3	11,558	23,413	2.0	19,880	34,463	1.7
<b>TOTAL</b>	<b>26,352</b>	<b>35,894</b>	<b>1.4</b>	<b>27,015</b>	<b>36,681</b>	<b>1.4</b>	<b>30,167</b>	<b>43,119</b>	<b>1.4</b>	<b>31,546</b>	<b>67,959</b>	<b>2.2</b>	<b>40,536</b>	<b>82,609</b>	<b>2.0</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Después de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación es el organismo que participa con una mayor proporción en el gasto sectorial. En 1992 su gasto alcanzó 0.17% del PIB, en 1993 0.34% del PIB y en 1994 0.38% del PIB. El crecimiento del gasto en los dos últimos años se explica por la incorporación de nuevos funcionarios y por el aumento de su salario promedio. Como se observa en el Cuadro 6, el número de funcionarios pasa de 10.509 en 1992 a 19.880 en 1994. Por su parte, el salario promedio anual en términos reales pasa de \$ 1.3 millones en 1992 a \$1.7 millones en 1994.

#### **IV. Problemática de la administración de justicia**

Una de las funciones básicas del Estado es la administración pronta y cumplida de justicia. Sin embargo, en Colombia desde hace varias décadas se observa una marcada ineficiencia del sistema judicial que no ha podido superarse a pesar de las permanentes modificaciones sobre los códigos, las recientes reformas institucionales y la mayor asignación de recursos para las entidades que conforman el sector. La crisis judicial, que se manifiesta en todas las áreas del derecho, especialmente en la penal, ha propiciado la pérdida de credibilidad en los jueces y ha generando un ambiente de impunidad y de falta de acceso del ciudadano a la justicia.

Tres de los indicadores que revelan el problema de ineficiencia y de impunidad del sistema judicial colombiano frente al de otros países son el número de homicidios, el número de presos y el número de funcionarios por cada cien mil habitantes. En el cuadro 7 se observa como Colombia es el país con el más bajo número de presos y con el mayor número de homicidios y de funcionarios judiciales por cada cien mil habitantes. A diferencia de Colombia, países como Alemania, Francia y los Estados Unidos exhiben niveles más bajos de criminalidad y un sistema judicial más eficiente, que permite la captura, el juzgamiento y la condena de los transgresores de la Ley.

La permanente congestión de los despachos judiciales, el exceso de carga laboral y la demora en el trámite de los procesos, son algunos de los problemas que conducen a la inoperancia y al bajo nivel de rendimiento del sector de la justicia en Colombia. Uno

Cuadro 7

**HOMICIDIOS, NUMERO DE PRESOS Y FUNCIONARIOS JUDICIALES POR CADA 100.000 HABITANTES  
ENTRE 1987 - 1992**

	Homicidios	Número de Presos	Número de Funcionarios Judiciales
Alemania	1	77	nd
Bulgaria	4	160	nd
Canada	3	94	nd
Colombia	78	1	17
Estados Unidos	12	426	2
Francia	5	41	nd
Italia	4	27	nd
Polonia	3	204	nd
Argentina	nd	nd	11
Costa Rica	nd	nd	11
Uruguay	nd	nd	16
Grecia	nd	nd	10
Bolivia	nd	nd	8
Chile	nd	nd	4

nd : No disponible.

Fuente: Ministerio de Justicia (1995). Justicia para la gente: Una visión alternativa.

de los indicadores que revela el problema de congestión, es el número de procesos en trámite que se obtiene a partir de los inventarios realizados por entidades vinculadas con el sector<sup>11</sup>. Contrario a lo esperado, la reorganización institucional de la rama judicial, a partir de la reforma constitucional de 1991, no ha logrado resolver, al menos en el corto plazo, el grave problema de congestión judicial. En efecto, al observar el cuadro 8 se destaca la permanente acumulación de procesos en todas las áreas de la justicia. En el área penal, al finalizar 1993 se registraban 1.9 millones de procesos pendientes de solución frente a 1.4 millones de procesos en 1982<sup>12</sup>. Del número de procesos acumulados al final de 1993, 0.6 millones se encontraban en diligencias preliminares y 0.8 millones en etapa de sumario.

Del mismo modo, en el caso de la justicia civil, al concluir 1993 el número de negocios acumulados llegaba a 1.8 millones frente a 1.3 millones en 1982. Para la justicia laboral no se dispone de información histórica pero los últimos registros revelan la existencia de 128 mil procesos acumulados al final de 1993.

El número de procesos por funcionario en 1993 era de 484 en el área penal, de 1.024 en la civil, y de 431 en la laboral. Si se tomara la decisión de descongestionar los despachos judiciales, sin incorporar nuevos procesos, el sistema tardaría aproximadamente 11 años en evacuar el rezago en el área penal, 7 años en la civil y 5 años en la laboral<sup>13</sup>.

Los factores que tradicionalmente han originado la congestión de los despachos judiciales son, entre otros: el exceso de litigiosidad<sup>14</sup>, la mala distribución geográfica de los recursos, los bajos niveles de rendimiento, las deficiencias en la formación de

---

<sup>11</sup> Los últimos inventarios fueron realizados en 1982 y 1993 por el Instituto SER de Investigaciones.

<sup>12</sup> El proceso penal esta constituido por tres etapas : i) diligencias preliminares, ii) sumario y iii) juicio.

<sup>13</sup> Ministerio de Justicia. . . Op Cit

<sup>14</sup>El exceso de litigiosidad se refiere a la mayor demanda por servicios legales debido entre otros factores, al mayor conocimiento adquirido por la comunidad acerca de sus derechos, al surgimiento de nuevos instrumentos jurídicos como la acción de tutela, al crecimiento de los niveles de violencia y alto número de abogados.

### Cuadro 8

#### PROCESOS EN TRAMITE EN LAS AREAS PENAL, CIVIL Y LABORAL ( Miles )

	1982	1993
Penal	1,398	1,940
Civil	1,337	1,762
Laboral	nd	128
TOTAL	2,735	3,830

nd : No disponible.

Fuente: Inventarios sobre justicia realizados por el instituto SER de investigaciones.

recursos humanos por parte de las facultades de derecho y la ausencia de planeación sectorial.

La mala distribución geográfica de los despachos judiciales constituye uno de los factores de ineficiencia en la administración de justicia por cuanto los “jueces no están distribuidos en razón de los volúmenes de población o del número de denuncias presentadas o de delitos investigados en las regiones”. Como puede apreciarse en el Cuadro 9, el mayor número de habitantes por despacho judicial se concentra en los departamentos de Cesar, Sucre, La Guajira, Bolívar, Córdoba, Atlántico y en Santafé de Bogotá.

El problema de rendimiento puede ser evaluado a través del porcentaje de retención de procesos en las etapas de diligencias preliminares, de sumario y de juicio en el caso de la justicia penal. Este indicador, que mide la acumulación de procesos durante el año, se calcula como la diferencia entre el número de negocios nuevos y evacuados sobre el número de procesos nuevos. En el Cuadro 10 se presenta este indicador para cada una de las etapas del proceso penal. En la etapa de diligencias preliminares el porcentaje de retención es igual o superior al 35% para las distintas unidades de fiscalía. En la etapa de sumario el porcentaje de retención es distinto en cada caso. Por ejemplo, mientras que el porcentaje de retención de la unidad de fiscalía ante la Corte Suprema de Justicia registra un nivel negativo de 58%, las unidades de fiscalía ante jueces regionales y de circuito presentan unos niveles de retención de 55 % y de 53 % respectivamente. En la etapa de juicio, por el contrario, se presenta una descongestión importante que se expresa en porcentajes de retención muy bajos e incluso negativos.

El mejoramiento en los niveles de rendimiento de la justicia penal esta asociado en alguna medida a las reformas institucionales de los últimos años y a la creación de la Fiscalía General de la Nación la cual, pese a sus limitaciones operativas, ha dado mayor agilidad al trámite de los procesos. No obstante, el problema de ineficiencia continúa siendo apremiante en razón a la acumulación permanente de negocios que se observa

### Cuadro 9

#### HABITANTES POR DESPACHO JUDICIAL - 1994

Boyacá	5,963
Tolima	6,935
Huila	7,223
Caquetá	7,661
Santander	7,778
Quindío	7,892
Cauca	9,244
Cundinamarca	9,362
Caldas	9,457
Meta	9,778
Nariño	9,801
Choco	10,451
Antioquia	10,689
Norte de Santander	11,169
Valle del Cauca	11,281
Magdalena	11,413
Risaralda	11,754
Cesar	12,211
Sucre	12,848
La Guajira	13,401
Bolivar	14,111
Córdoba	16,644
Atlántico	17,083
Bogotá	19,134
PROMEDIO NACIONAL	11,011

Fuente: Ministerio de Justicia (1995). Justicia para la gente: Una visión alternativa.

**Cuadro 10**  
**PORCENTAJE DE RETENCION DE LOS PROCESOS EN EL AREA PENAL 1993**

	Unidad Fiscalía ante CSJ*	Unidad Fiscalía ante Tribunal	Unidad Fiscalía ante J. Regionales	Unidad Fiscalía ante J. Circuito	Juez Penal Municipal	Juez Promiscuo Municipal
Diligencias preliminares	35	35	54	42	42	40
Sumario	-58	33	55	53	12	nd
Juicio		-177	-26	1	-22	-26

Fuente: Fedesarrollo(1994)."La justicia dos años después de la Reforma Constitucional. Coyuntura Social, No 11.



en las distintas etapas del proceso penal, especialmente en diligencias preliminares y en sumario.

Con respecto al problema de la planeación, la reforma constitucional delegó en el Consejo Superior de la Judicatura las funciones administrativas y disciplinarias de la Rama . En particular, a esta entidad le fue asignada la división del territorio nacional para propósitos judiciales y el manejo presupuestal de la Rama el cual, durante de la década pasada, fue uno de los temas de controversia entre los analistas de la problemática judicial.

Sobre este último aspecto vale la pena señalar que, antes de la Reforma Constitucional de 1991, la Rama Judicial no tenía autonomía en la elaboración y ejecución de su presupuesto. Mientras que la preparación correspondía al Gobierno, la ejecución estaba a cargo del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, establecimiento público del orden nacional, al cual, como ya se mencionó, correspondía tanto la construcción y mantenimiento de cárceles y despachos judiciales, como el pago de los servicios públicos y la provisión de los elementos necesarios para el funcionamiento normal de juzgados y de tribunales. Esta situación fue motivo de permanentes críticas por cuanto se consideraba que la falta de representación de la Rama Judicial en la elaboración y ejecución de su presupuesto era uno de los principales obstáculos para la planeación de la inversión sectorial, la asignación de mayores recursos por parte del gobierno y la provisión adecuada y oportuna de suministros para los despachos judiciales.

Al considerar los problemas enunciados anteriormente, al igual que las soluciones adoptadas para resolver algunos de ellos, puede afirmarse que la creación de la Fiscalía General de la Nación y del Consejo Superior de la Judicatura fueron un primer paso para la superación de los principales obstáculos que limitan la administración de Justicia. No obstante, el comportamiento reciente de los indicadores de rendimiento judicial continúa siendo motivo de alarma y de incertidumbre respecto al futuro de la justicia en Colombia.

La crisis judicial colombiana ha generado un ambiente de impunidad, que se manifiesta por una parte, en el bajo número de delitos denunciados y por otra, en la

prescripción de los procesos en la etapa de sumario para el caso de la justicia penal. En particular, el sumario corresponde a la etapa de investigación penal que desarrolla actualmente la Fiscalía General de la Nación a través de sus distintas unidades. Como lo anota Rubio (1995) esta etapa de investigación “ termina con una providencia de calificación del sumario que puede ser una resolución de acusación, si se considera que hay méritos suficientes para juzgar a los sindicados o, en caso contrario, una preclusión de la investigación”. Así mismo, esta etapa puede terminar en prescripción cuando se excede el plazo máximo que establecen las normas para resolver el proceso. En el cuadro 11, se presentan, en términos porcentuales, las causas de terminación y salida en la etapa de sumario durante 1993. Vale la pena destacar, el alto porcentaje de prescripciones en las unidades de fiscalía ante la Corte Suprema de Justicia y en los juzgados penales municipales.

## **V. Situación penitenciaria y administración de justicia**

Otro de los aspectos críticos de la administración de justicia, que se relaciona directamente con la situación penitenciaria en el país, es el alto de número de presos que no han resuelto en forma definitiva su situación jurídica. En efecto, entre 1985-1994 aproximadamente el 56% de los internos permaneció en condición de sindicado. Esta situación es consecuencia de la inoperancia del sistema judicial colombiano que permite que un sindicado permanezca privado de su libertad durante un largo período hasta el instante en que se le dicte sentencia condenatoria o absolutoria por parte de un juez (Cuadro 12).

La concentración de la población reclusa en condición de sindicado al lado de una inadecuada política penitenciaria y carcelaria han dado lugar a una situación de hacinamiento, que se agrava por el deterioro de los establecimientos carcelarios y la ausencia de una infraestructura adecuada que permita la rehabilitación y resocialización de los internos.

Con respecto al hacinamiento, es importante destacar que el número de reclusos supera la capacidad física en la mayoría de los establecimientos carcelarios

**Cuadro 11**  
**CAUSAS DE LA SALIDA DE LA ETAPA DE SUMARIO 1993**

Porcentaje que sale por	Unidad Fiscalía ante CSJ*	Unidad Fiscalía ante Tribunal	Unidad Fiscalía ante J. Regionales	Unidad Fiscalía ante J. Circuito	Unidad Fiscalía Mixta J. Circuit	Juez Penal Municipal	Juez Promiscuo Municipal
Resolución acusatoria	1	15	16	20	17	22	32
Preclusión	47	64	13	35	20	27	22
Indemnización total	0	0	0	0	0	3	1
Terminación anticipada	0	0	13	3	2	1	1
Conciliación	0	0	0	0	0	4	3
Desistimiento	0	0	0	0	0	4	5
Falta de competencia	25	8	30	17	20	6	3
Prescripción	24	3	2	16	10	30	24

\* CJS: Corte Suprema de Justicia

Fuente: Fedesarrollo (1994). "La justicia dos años después de la Reforma Constitucional". Coyuntura Social, No 11, noviembre. Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

**Cuadro 12**  
**Establecimientos carcelarios con mayor tasa de reclusión para 1994**

Establecimientos	Número de Reclusos	Capacidad	Sobrepoblación	Indice de Hacinamiento
<b>ANTIOQUIA</b>				
Medellín	3,065	1,500	1,565	104.3
<b>ATLANTICO</b>				
Barranquilla	423	250	173	69.2
<b>CAQUETA</b>				
Florencia	253	150	103	68.7
<b>CESAR</b>				
Valledupar	353	200	153	76.5
<b>CUNDINAMARCA</b>				
Picota	911	700	211	30.1
Modelo	3,064	1,920	1,144	59.6
<b>SANTANDER NORTE</b>				
Cúcuta	903	650	253	38.9
<b>TOLIMA</b>				
Ibagué	628	350	278	72.0
Picalena	864	450	414	36.0
<b>VALLE</b>				
Cali	1,606	900	706	194.0

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC. Estadísticas de la población reclusa a diciembre de 1994.

del país. En el cuadro 13, el cual contiene información sobre el número de reclusos y la capacidad física de algunos establecimientos, se observa como en 1994, el índice de hacinamiento presenta unos niveles críticos en todas las cárceles del país, especialmente, en las de Cali y de Medellín con porcentajes de 194 y 104 respectivamente.

Por otra parte, la inadecuada infraestructura de los establecimientos carcelarios tiene origen en la falta de criterios técnicos de construcción y de planeación carcelaria por parte de las entidades encargadas de estas funciones<sup>15</sup>. En la actualidad, los edificios que operan como cárcel presentan graves fallas estructurales y un alto índice de envejecimiento. En efecto, más del 80 % de las cárceles del país tienen más de veinte años de construcción e incluso el 15% de ellas tienen una edad superior a cien años (Cuadro 14). Del mismo modo, el 65% de las cárceles no cumplen con los requerimientos mínimos de dotación y de espacio construido por interno de acuerdo con los parámetros internacionales. Esta situación conduce a la insatisfacción de las necesidades básicas del recluso y a un ambiente hostil para su rehabilitación<sup>16</sup>.

Finalmente, existe un problema en la definición de las prioridades de gasto al interior del sector. Mientras la inversión en prisiones es insuficiente, a pesar de que se registra una elevada tasa de homicidios, el número de funcionarios judiciales por cien mil habitantes es muy alto en relación con otros países (Cuadro 7). Esto hecho plantea la necesidad de efectuar una recomposición del gasto que se traduzca en una mayor asignación de recursos para cárceles.

## **VI. Conclusiones**

A partir de la Reforma Constitucional de 1991, el sector de la justicia ha venido experimentando cambios de particular importancia tendientes a superar los obstáculos que han limitado la administración judicial en el país. En primer lugar, se produjo un

---

<sup>15</sup> Hasta 1993, estas funciones fueron desempeñadas por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia.

<sup>16</sup> Esta es una de las conclusiones que presenta el estudio "Plan de Desarrollo y Rehabilitación del Sistema Penitenciario" elaborado en 1993.

**Cuadro 13**  
**Tiempo de construcción de los inmuebles carcelarios 1992**

<b>Años de construcción</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
1 a 20	27	15.4
21 a 40	58	33.1
41 a 60	35	20.0
61 a 80	18	10.3
81 a 100	10	5.7
101 a 150	21	12.0
151 a 200	4	2.3
201 a 250	1	0.6
251 a 300	0	0.0
350 a 400	0	0.0
410 y más	1	0.6
<b>TOTAL</b>	<b>175</b>	<b>100.0</b>

**Fuente: DNP - DIJUS, con base en las estadísticas penitenciarias del INPEC. 1993**

**Cuadro 14**  
**Población Reclusa según Situación Jurídica**

	<b>Población total</b>	<b>Sindicados</b>	<b>%</b>	<b>Condenados</b>	<b>%</b>
1985	27,767	17,926	64.6	9,841	35.4
1986	24,893	15,254	61.3	9,639	38.7
1987	27,280	16,224	59.5	11,056	40.5
1988	27,358	15,238	55.7	12,120	44.3
1989	31,077	16,705	53.8	14,372	46.2
1990	31,876	15,753	49.4	16,123	50.6
1991	29,621	14,306	48.3	15,315	51.7
1992	26,961	14,242	52.8	12,719	47.2
1993	29,076	17,108	58.8	11,968	41.2
1994	28,977	15,979	55.1	12,998	44.9
<b>Promedio</b>	<b>28,489</b>	<b>15,874</b>	<b>55.9</b>	<b>12,615</b>	<b>44.1</b>

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC. Estadísticas de la población reclusa a diciembre de 1994.

reordenamiento institucional de la Rama Judicial que condujo a la redefinición de funciones entre entidades y a la creación de la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura. En segundo lugar, se tomó la decisión de liquidar el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia que era el organismo encargado de la construcción y del mantenimiento de cárceles y de despachos judiciales. Las tareas realizadas por este organismo fueron distribuidas entre la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.

Los cambios mencionados, al igual que la revisión de las escalas salariales de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía, dieron lugar a un significativo crecimiento del gasto estatal en el sector. El gasto en justicia pasó de niveles promedio de 0.5% del PIB entre 1970-1991 a más del 1.0% del PIB entre 1992-1994. A nivel de entidades, la mayor expansión del gasto se registró en la Rama Judicial y en la Fiscalía General de la Nación.

El desempeño del sector de la justicia durante los últimos años ha mostrado algunos síntomas de recuperación, los cuales no son prueba suficiente de que la organización judicial pudo superar los problemas de congestión, bajo rendimiento e impunidad que han caracterizado la administración de justicia en Colombia. De hecho, los indicadores de congestión y de rendimiento de los despachos y de los tribunales continúan siendo alarmantes.

Después de todo, sería oportuno preguntar por qué la mayor asignación de recursos del presupuesto no ha logrado resolver en forma satisfactoria el estado de crisis de la justicia colombiana. Probablemente la respuesta se relaciona con un problema de eficiencia en el gasto. Durante los próximos años es poco probable que haya una mayor asignación de recursos para este sector y en consecuencia se hace necesario estudiar sistemas alternativos y de incentivos que permitan lograr una mayor eficiencia en el gasto.



## BIBLIOGRAFIA

- CONFIS (1994). "Evolución presupuestal y desempeño de la Rama Judicial", Documento Asesores 031, Santafé de Bogotá.
- Contraloría General de la República . **Informe Financiero Anual**, varios números.
- Consejo Superior de la Judicatura (1994). **Plan de Desarrollo de la Justicia. 1995 - 1998**, Santafé de Bogotá, Imprenta Universidad nacional de Colombia.
- Fedesarrollo (1994). "La Justicia dos años después de la Reforma Constitucional". **Coyuntura Social**, No 11.
- Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia (1988). **La nueva imagen del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia. Informe**, Bogotá, Imprenta Nacional.
- Giraldo, Jaime Et al. (1987). **Reforma de la Justicia en Colombia**, Bogotá, Guadalupe Ltda.
- Giraldo, Jaime (1992). **Reforma Constitucional de la Justicia**, Santafé de Bogotá, Ediciones Librería del Profesional.
- (1994). "La Fiscalía General de la Nación". **Coyuntura Social**, No 11, Fedesarrollo.
- Instituto SER de Investigaciones (1994). **Estudio sobre el rendimiento de la Justicia en el país**, Santafé de Bogotá.
- Ministerio de Justicia y del Derecho (1995). **Justicia para la Gente: Una visión alternativa**, Santafé de Bogotá, Imprenta Nacional.
- Ministerio de Justicia y del Derecho (1993). **Código Penitenciario y Carcelario**. Santafé de Bogotá.
- Montenegro, Armando (1994). "Justicia y Desarrollo": Discurso inaugural del Seminario sobre Justicia y Seguridad organizado por el DNP, Bogotá.
- Montenegro, A y Posada, C (1994). "Criminalidad en Colombia". **Borradores Semanales de economía**, No 4, Banco de la República.
- Ortega, Jorge (1991). **Constitución Política de Colombia**, Santafé de Bogotá, Editorial; Temis, 20a edición.

Presidencia de la República (1990). **Manual de organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público**, Santafé de Bogotá.

Rodríguez, Libardo (1994). **Nueva estructura del Poder Público en Colombia**. Santafé de Bogotá, Editorial Temis, Quinta edición.

Rubio, Mauricio (1995). **Normas, Justicia y Economía en Colombia**. Documento CEDE 95-07.Uniandes.