



PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS DE JUSTICIA (CO-L1041; 2277/OC-CO)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: Xavier Comas, Jefe de División (ICF/ICS); Arnaldo Posadas (ICF/ICS), Jefe de Proyecto; Diego Arisi (ICS/CGU); Robert Pantzer (ICS/CCO); Raimundo Arroio (ICS/CME); Valeria Wedolowski (ICF/ICS); Sebastián González (CAN/CCO); Teodoro Noel (PDP/CCO); Diego Buchara (LEG/SGO); Martha L. Rivera (Consultora); Tomás Facet (Consultor); y Laura Louza (Consultora).

Equipo PCR: Diego Arisi, Jefe de Equipo (ICS/CCO); Gabriela Cohen (ICS/CCO); Camilo Coronado (CAN/CCO); Giovanna Mahfouz (IFD/ICS) y Camilo Castiblanco (Consultor).

Indice

Links Electrónicos	ii
Enlaces electrónicos opcionales	ii
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO.....	iii
RESUMEN EJECUTIVO.....	4
I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO	5
2.1 Relevancia	5
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	6
b. Alineación estratégica.....	6
c. Relevancia del diseño. Análisis de la Lógica Vertical	7
2.2 Efectividad	8
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.	8
b. Resultados esperados	8
c. Cambios en la matriz de resultados.....	8
d. Resultados Logrados	8
e. Análisis de efectividad	13
f. Grado de efectividad.....	14
2.3 Eficiencia.....	14
a. Metodología	14
b. Análisis de Indicadores Sintéticos	14
c. Plazo de Ejecución Real	16
d. Eficiencia según Metodología Evaluación Final y PCR Operación CH-L1060	18
2.4 Sostenibilidad.....	19
a. Aspectos generales de sostenibilidad.....	19
b. Salvaguardas ambientales y sociales	20
III. CRITERIOS NO CENTRALES	20
IV. Hallazgos y recomendaciones.....	21
1. Dimensión técnico sectorial	21
2. Dimensión Organizativa Administrativa	22
3. Dimensiones relacionadas con los Procesos y Actores Públicos	22
4. Dimensiones Fiduciarias.....	22
5. Gestión del Riesgo.....	22

Links Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión final del Informe de terminación del progreso \(PMR\)](#)
3. [Matriz de Resultados](#)
4. [Lista de Verificación \(PCR\)](#)
5. [Anexo I PCR](#)

Enlaces electrónicos opcionales

1. Informe de resultados de QRR

Acrónimos y abreviaturas

AEI	Actualización de Estrategia Institucional BID 2010-2020
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CE	Consejo de Estado
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
GDC	Gobierno de la República de Colombia
MIJ	Ministerio del Interior y de Justicia
OE	Organismo Ejecutor
PGN	Procuraduría General de la Nación
POA	Plan Operativo Anual de Inversiones
ROP	Reglamento Operativo
SUIN	Sistema Único de Información Normativa
UEP	Unidad Ejecutora de Proyecto
WJP	World Justice Project, Rule of Law Index

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

NÚMERO (S) DE PROYECTO: CO-L1041
 TÍTULO: PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS DE JUSTICIA
 INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: INVERSIÓN
 PAÍS: COLOMBIA
 PRESTATARIO: REPÚBLICA DE COLOMBIA
 PRÉSTAMO (S): 2277/OC-CO
 SECTOR / SUBSECTOR: REFORMA / MODERNIZACIÓN DEL ESTADO – MODERNIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
 FECHA DE APROBACIÓN POR EL DIRECTORIO: 15 DE DICIEMBRE DE 2009
 FECHA DE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO: 16 DE FEBRERO DE 2010
 FECHA DE ELEGIBILIDAD PARA EL PRIMER DESEMBOLSO: 17 DE DICIEMBRE DE 2010
MONTO (S) DEL PRÉSTAMO
 CANTIDAD ORIGINAL: USD\$21.382.325
 CANTIDAD ACTUAL: USD\$17.547.311,49
 PARI PASSU: USD\$0.00
 COSTO TOTAL DEL PROYECTO: USD\$17.547.311,49
MESES EN EJECUCIÓN
 DE APROBACIÓN: 88
 DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 86
PERIODOS DE DESEMBOLSOS
 FECHA ORIGINAL DEL DESEMBOLSO FINAL: 16 DE AGOSTO DE 2015
 FECHA ACTUAL DEL DESEMBOLSO FINAL: 16 DE ABRIL DE 2017
 EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 20
 EXTENSIONES ESPECIALES (MESES): 0
DESEMBOLSOS
 CANTIDAD TOTAL DE DESEMBOLSOS HASTA LA FECHA: USD\$17.547.311,49
GRÁFICO DE DESEMBOLSOS
REDIRECCIONAMIENTO. ¿TIENE ESTE PROYECTO?
 FONDOS RECIBIDOS DE OTRO PROYECTO [No] ¿CUÁL? [NÚMERO DEL PROYECTO] - N/A
 FONDOS ENVIADOS A OTRO PROYECTO [No] ¿CUÁL? [NÚMERO DEL PROYECTO] - N/A
Calificaciones del desempeño del proyecto en los PMR:

No.	PMR Fecha	Etapas de PCR		Desembolsos reales (millones de USD)
1	Diciembre 2012		ALERTA	4.85
2	Diciembre 2013		SATISFACTORIO	4.77
3	Diciembre 2014		ALERTA	3.04
4	Diciembre 2015		ALERTA	1.01
5	Diciembre 2016		SATISFACTORIO	2.86

En el año 2011 se realizaron desembolsos por un monto total de USD\$987.062,70. En el año 2017 se realizó un desembolso por valor de USD\$49.354.32. Los Organismos Ejecutores realizaron reintegros de recursos desembolsados y no utilizados por un total de USD\$46.901.61¹.

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: N/A

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST:

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD DE DESARROLLO: No Exitoso

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO / PROGRAMA:

EL OBJETIVO GENERAL DEL PROYECTO ES APOYAR EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL ESTADO DE DERECHO EN COLOMBIA, MEDIANTE EL MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE JUSTICIA PARA QUE ESTOS PROPORCIONEN SOLUCIONES OPORTUNAS, EFICIENTES, EFICACES Y DE CALIDAD A LAS CONTROVERSIAS DE LOS CIUDADANOS. LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROYECTO EN LAS ALTAS CORTES Y EN LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA SON: (I) LA AGILIZACIÓN DE LOS PROCESOS JUDICIALES EN LAS ALTAS CORTES Y EN LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA; (II) EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN JURÍDICA; (III) EL MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS QUE SE PRESTAN AL CIUDADANO; Y (IV) EL APOYO A LA SISTEMATIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO NORMATIVO (A CARGO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA).

¹ El Ministerio de Justicia reintegró USD\$31.434,72. El Consejo Superior de la Judicatura reintegró USD\$15.466,89.

RESUMEN EJECUTIVO

1. El 16 de febrero de 2010, el Gobierno de la República de Colombia (GDC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) firmaron el contrato de préstamo 2227/OC-CO para el fortalecimiento de los servicios de justicia (el Proyecto) para financiar el apoyo al fortalecimiento de la seguridad jurídica y el Estado de Derecho en Colombia, mediante el mejoramiento de los servicios de justicia. Bajo la modalidad multifase por la magnitud y complejidad de los objetivos propuestos, se suscribe la primera fase de la intervención por un período inicial de cinco años con dos organismos ejecutores, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura como administrador de las Altas Cortes, beneficiarias del proyecto.
2. El alcance del Proyecto se enmarcó en una reforma jurisdiccional más amplia para modernizar el sector justicia y se concentró en el mejoramiento de los servicios de justicia para que estos proporcionaran soluciones oportunas, eficientes, eficaces y de calidad a las controversias de los ciudadanos; a través de cuatro objetivos específicos: (i) la agilización de los procesos judiciales de las Altas Cortes y en la jurisdicción administrativa; (ii) el mejoramiento de la calidad de la información jurídica; (iii) el mejoramiento de los servicios que se prestan al ciudadano; y (iv) el apoyo a la sistematización del ordenamiento normativo (a cargo del MIJ).
3. Los objetivos y resultados propuestos se alinearon con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 del GDC y eran consistentes con la estrategia de país del BID con Colombia 2007-2010, así como con el compromiso del Banco de fortalecer la capacidad institucional y el Estado de Derecho, que reconoce la necesidad imperiosa de avanzar en los procesos de modernización de los Estados latinoamericanos para que estén en capacidad de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y generar condiciones institucionales que promuevan el desarrollo sostenible.
4. Esta primera etapa de intervención se centró en la obtención de productos y servicios requeridos por los OE para fortalecer la gestión judicial, mejorar la calidad de la información jurisprudencial, enfocarse en los servicios ciudadanos y apoyar el ordenamiento de la información normativa. Las dificultades para establecer la atribución de resultados a la intervención del Proyecto están determinadas por dos factores: por un lado, los indicadores de impacto y resultado fueron definidos para medir una intervención multifase, y por el otro, se definieron indicadores de percepción que se enfocaron en calidad de los servicios de justicia de manera general sin enfocarse directamente en las acciones del proyecto. Esta operación está calificada como no exitosa.
5. Los hallazgos más significativos en las distintas dimensiones fueron: a) Técnico Sectorial. Las fuentes de verificación sugeridas en el diseño hicieron muy difícil medir los indicadores del proyecto, circunscribiendo su desempeño a encuestas de percepción globales, usando líneas base que no estaban adecuadamente definidas para medir de manera objetiva el alcance del proyecto en esta primera fase; b) Organizativa administrativa. El diseño de la operación no dimensionó adecuadamente los mecanismos de comunicación y toma de decisiones del proyecto, lo que dificultó el esquema de gobernanza entre los actores estratégicos; c) Procesos y Actores Públicos. La arraigada cultura organizacional de la Rama Judicial dificultó los procesos de sistematización y modernización. El diseño del proyecto no contempló mecanismos de mitigación de este aspecto; d) Fiduciarias. El costo administrativo del proyecto superó las proyecciones iniciales; sería recomendable reflejar en el presupuesto de futuros proyectos los mayores costos administrativos de las operaciones que involucran múltiples actores y requieren una Unidad Ejecutora más robusta; e) Gestión del Riesgo. Los riesgos

más significativos que afectaron la ejecución fueron identificados, pero no mitigados al inicio del proyecto y estaban asociados al ambiente político, reformas del sector justicia y continuidad de los actores claves durante el proceso de implementación del proyecto.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El 16 de febrero de 2010 el GDC y el Banco Interamericano de Desarrollo suscribieron el Contrato de Préstamo 2277/OC-CO (operación CO-L1041) con el objeto de apoyar el fortalecimiento de la seguridad jurídica y el Estado de Derecho en Colombia, mediante el mejoramiento de los servicios de justicia para que estos proporcionen soluciones oportunas, eficientes, eficaces y de calidad a las controversias de los ciudadanos. El préstamo se justificó debido a las persistentes deficiencias institucionales manifestadas principalmente en situaciones de demora procesal, significativa percepción de inestabilidad del Derecho y falta de confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia.
- 1.2 De acuerdo con la información disponible en el momento de la preparación de la operación (2008), el sector justicia presentaba una serie de dificultades que impedían de sobremanera la prestación eficiente de servicios judiciales, lo que conllevaba a una mala percepción del sistema por parte de la ciudadanía. Las principales dificultades correspondían a: (i) gran demanda de servicios judiciales sin contar con herramientas de gestión apropiadas, (ii) sistemas de información inadecuados, (iii) carencias de técnicas modernas en el manejo de archivo, lo que constituía un reto adicional ante la inminente implementación del sistema de Justicia Oral, (iv) sensación de inestabilidad de las normas debido a la insuficiente claridad de la jurisprudencia como fuente del Derecho, (v) extensa normatividad existente sin contar con un sistema eficaz de verificación/derogación normativa, y (vi) falta de confianza en el sistema de justicia (según encuesta de Latinobarómetro, el 87% de los colombianos no confiaban en la justicia, y según la encuesta World Business Environment Survey – el sistema judicial colombiano era percibido como lento).
- 1.3 Las acciones definidas en la preparación de la operación que buscaban atender la problemática identificada suponían un proceso relativamente costoso y de larga maduración e implementación. Por ello se acordó con las autoridades nacionales y beneficiarios que sería conveniente dividir la operación en dos (2) fases, la segunda supeditada a los resultados obtenidos en la primera. En la primera fase se definieron actividades para: i) agilizar los procesos judiciales adelantados en las Altas Cortes, Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y los Juzgados Administrativos de Bogotá, ii) proveer herramientas para garantizar que el producto judicial se presente de manera oportuna, confiable, organizada y de fácil acceso para los usuarios del sistema, iii) implementar una estrategia de mejoramiento del nivel y calidad de la atención al ciudadano, y iv) contribuir con la consolidación del ordenamiento jurídico a través del apoyo a la implementación de la herramienta Sistema Único de Información Normativa (SUIN) en cabeza en su momento del Ministerio del Interior y de Justicia, entre otros.

II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO

2.1 Relevancia

- 2.2 El análisis de relevancia toma en consideración: i) los ejes estratégicos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, 2010-2014, y 2014-2018; ii) las prioridades establecidas

en la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 del Grupo BID (AEI), y iii) las prioridades establecidas en los documentos de Estrategia Banco País 2007-2010, 2012-2014, y 2015-2018. El resultado del análisis concluye que las principales condiciones que definieron la relevancia del proyecto en 2008 se mantuvieron a lo largo del periodo de ejecución. A su vez el análisis de relevancia evalúa la validez de la relación causal de la cadena de valor definida en el diseño de la operación.

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

2.3 El objetivo de la operación fue consistente con los ejes estratégicos definidos en los distintos Planes de Desarrollo vigentes durante la ejecución del proyecto.

- El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 *Estado Comunitario: desarrollo para todos* estableció como uno de los ejes centrales para el desarrollo e implementación de la *Política de Justicia Eficaz y Cercana al Ciudadano* la modernización del sector justicia², precisando tareas como: i) modernizar la gestión judicial del sector jurisdiccional, (ii) política de descongestión comprometida con la consecución de una justicia al día, y (iii) implantación de la oralidad en todas las jurisdicciones y especialidades.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para Todos* precisó lineamientos estratégicos³ para la definición de políticas públicas para el sector justicia entre los que se encuentran: i) justicia formal, oralidad y descongestión, ii) tecnologías de la información (e-justice y sistemas de información judicial), y iii) optimización en la administración de justicia.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo País: Paz, Equidad y Educación* definió como objetivo sectorial *Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial*⁴ y su implementación a través de estrategias como: i) acciones coordinadas de los operadores del sistema para mejorar la administración de justicia y la gestión judicial, ii) gestión de la información para la toma de decisiones en justicia, y iii) el fortalecimiento de la calidad y eficacia de la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

b. Alineación estratégica

2.4 El Proyecto fue consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020, así como con las distintas estrategias Banco-País vigentes durante el plazo de ejecución.

2.5 En el momento del diseño de la operación los objetivos y resultados propuestos estaban alineados con: (i) la AEI en los desafíos de Exclusión social y desigualdad y Bajos niveles de productividad e innovación - y sus objetivos de fortalecer la capacidad del Estado y fortalecer la capacidad institucional y el Estado de derecho; (ii) la Estrategia Banco – País 2007-2010 – eje estratégico Gobernabilidad y Modernización del Estado que buscaba apoyar el fortalecimiento de la gobernabilidad y la gestión pública (GN-2474 - 3.32, 3.6). Esta alineación se mantuvo a la luz de lo previsto en la Estrategia Banco-País 2012-2014 – eje estratégico Gobernabilidad y Modernización del Estado de lograr una gestión pública más eficiente, principalmente en lo relacionado con acciones orientadas a fortalecer sistemas transversales, tales como la defensa jurídica (GN-2648 - 3.40); y en la Estrategia Banco País 2015-2018 – área estratégica Efectividad de la Gestión Pública para aumentar la eficiencia y la calidad de la justicia (GN-2832 - 4.35).

² Numeral 6.1.2 - Justicia eficaz y cercana al ciudadano.

³ Página 406.

⁴ Página 485.

c. Relevancia del diseño. Análisis de la Lógica Vertical

- 2.6 Teniendo en cuenta la experiencia que en su momento tenía el Banco en el diseño y ejecución de proyectos del sector Justicia, se estudió el marco conceptual y lecciones aprendidas del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Procuraduría General de la Nación (PGN) – CO0258 para determinar la viabilidad de tomarlos como insumo para definir la lógica vertical de la operación.
- 2.7 Con base en esta aproximación, así como en los diagnósticos generados para definir la problemática de las Altas Cortes, se evidenció que los factores⁵ que inhibían la eficiente prestación de servicios por parte de las Altas Cortes guardaban, en gran medida, similitud con los factores que inhibían el accionar de la PGN. Sobre esta base se pudo argumentar coherencia en el sentido de, si el proyecto para el Fortalecimiento de los Servicios de Justicia mantenía el marco conceptual y lógica de diseño utilizado en el proyecto de la PGN, se deberían obtener resultados en la mejora de la prestación de servicios de justicia y en la imagen que la ciudadanía tenía de la Rama Judicial⁶.
- 2.8 El objetivo específico de la operación de la PGN (CO0258) fue el de modernizar a la entidad de manera que sus capacidades institucionales para proteger los derechos humanos y vigilar la conducta de los servidores públicos quedaran fortalecidas. El alcance se definió sobre la necesidad de consolidar un modelo de gestión misional sólido, respaldado por funciones de apoyo transversal y soporte tecnológico, que redundase en mejoras en los servicios prestados por la PGN y a su vez en su imagen institucional. El marco conceptual utilizado en la operación de la PGN argumentó *que la efectividad de una institución se establece en la medida en que logra articular sus recursos, sean estos tecnológicos, humanos, financieros, etc., (...) para que sus planes y acciones estén en función de la obtención de mejores resultados misionales*⁷.
- 2.9 Para la operación CO0258 se definieron tres efectos directos por alcanzar: i) disminuir la congestión de procesos, ii) mejorar los niveles de eficiencia generando ahorros para la nación, y iii) aumentar la satisfacción por parte de la ciudadanía. Para lograr estos efectos se definieron ejes estratégicos de intervención que buscaban fortalecer las funciones misionales, contar con un eficiente modelo/sistema de gestión de la PGN, y mejorar el servicio al ciudadano. Los resultados obtenidos mostraron una mejora en la gestión de la PGN. Se generó una disminución en la congestión de procesos⁸, se generaron ahorros para la nación por una acción más eficiente de la PGN,⁹ y mejoró la imagen que la ciudadanía tenía de la entidad¹⁰. Con base en los resultados obtenidos se consideró conveniente adoptar para el diseño y lógica vertical de la operación con las Altas Cortes el enfoque utilizado en el proyecto de la PGN.
- 2.10 El ejercicio de aproximar la operación CO-L1041 a la experiencia con el proyecto CO0258 consolidó la relación de atribuibilidad entre los productos y resultados definidos originalmente para cada componente de la operación CO-L1041; sin embargo, el impacto

5 Alta congestión procesal y limitada eficiencia del sistema de gestión interno, compleja estructura organizativa, deficiente difusión del que hacer de las corporaciones que conforman la Rama Judicial, entre otros.

6 El Anexo I de la Propuesta de Préstamo de la operación CO-0258 presenta el Marco Lógico. Adicionalmente el documento PCR de la misma operación señaló: "el diseño de un marco lógico acorde con las actividades y resultados esperados, permitió mantener un control adecuado de la ejecución del Programa, llegando en varios casos a superar las metas planteadas".

7 Navin Girishanka, Migara De Silva. (1998) Strategic management for government agencies, World Bank.

8 60% a la finalización del Proyecto. La meta era de 48%. – PCR CO0258

9 USD\$73.5 millones. La meta era USD\$60 millones – PCR CO0258

10 Si bien no se alcanzaron las metas previstas, se generaron resultados importantes que dieron cuenta de la mejora de imagen de la PGN. – PCR CO0258.

esperado que se definió, basado en indicadores de percepción no reflejan adecuadamente las acciones del programa dentro del ámbito de intervención propuesto en el diseño.

Calificación de la Relevancia (Ponderación 20%)		
Parcialmente insatisfactoria (PI)	Los objetivos y el diseño del proyecto están en gran parte alineados con las necesidades y prioridades de desarrollo del país desde la aprobación hasta el cierre. Están alineados con las prioridades del BID (Estrategia de País del BID) en el momento de la aprobación y del cierre. La lógica vertical de la intervención es limitada y demuestra escasamente la relevancia de la operación. Muestra un vínculo cuestionable entre la cadena causal de la intervención, los objetivos de desarrollo de la operación y las necesidades y las realidades de desarrollo del país.	2

2.2 Efectividad

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.

2.11 El objetivo general del Proyecto es apoyar el fortalecimiento de la seguridad jurídica y el Estado de Derecho en Colombia, mediante el mejoramiento de los servicios de justicia para que estos proporcionen soluciones oportunas, eficientes, eficaces y de alta calidad a las controversias de los ciudadanos. Los objetivos específicos del CO-L1041 son: (i) la agilización de los procesos judiciales en las Altas Cortes y en la jurisdicción administrativa; (ii) el mejoramiento de la calidad de la información jurídica; (iii) el mejoramiento de los servicios que se prestan al ciudadano; y (iv) el apoyo a la sistematización del ordenamiento normativo (a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia).

b. Resultados esperados

2.12 El primer resultado esperado del Proyecto era contar con un sistema de gestión de casos del sistema de justicia mejorado. El indicador diseñado para medirlo era el porcentaje de encuestados que opina que la justicia es rápida, aumentando en cuatro puntos porcentuales (del 19% al 23%).

2.13 El segundo resultado esperado del Proyecto es la mejora en la consistencia y estabilidad del sistema jurídico, que se mediría a través del indicador sobre el porcentaje de encuestados que considera que la justicia es consistente en la resolución de casos. La meta 2007 fijada en el 8%, debería aumentar 5 puntos porcentuales.

2.14 El tercer y último resultado asociado al Proyecto es la mejora en la percepción de confianza en el sistema judicial. El indicador estimado para medir este resultado es el porcentaje de encuestados que expresa confianza en el sistema. Con la implementación del Proyecto se espera pasar de un 14.25% en 2007 a un 44%.

c. Cambios en la matriz de resultados

2.15 Durante la ejecución del Proyecto, los indicadores de impacto y resultado no sufrieron modificaciones y fueron medidos de acuerdo con los avances reportados semestralmente por la unidad ejecutora al Banco. Los productos tampoco sufrieron modificaciones durante el tiempo de ejecución con respecto a los productos planteados para cada componente del Proyecto.

d. Resultados Logrados

2.16 El objetivo general del Proyecto se cumplió satisfactoriamente, desde el diseño de este quedó claro que el logro cabal del objetivo general supone un proceso relativamente

costoso y de larga maduración e implementación. Por ello se acordó con las autoridades nacionales y los beneficiarios que sería conveniente dividirlo en dos fases¹¹. La primera habría cubierto exclusivamente al Consejo de Estado (CE) y a los tribunales administrativos de Cundinamarca y juzgados administrativos de Bogotá, considerando: (i) la mejora de la operación judicial; (ii) el apoyo integral a la implementación de la oralidad en dichos juzgados; y (iii) la administración y organización de sus archivos.¹² La Tomando en consideración el alcance planteado, la primera fase cumplió su propósito de sentar las bases para una reforma institucional del largo aliento.

Indicadores de Impacto

- 2.17 En el diseño de la operación la finalidad del Proyecto que fue registrado como el indicador de impacto, esperaba verificarse a través de un único indicador que estaba enfocado en contribuir a la mejora de administración de justicia en Cundinamarca y Bogotá en los ámbitos administrativos de las Altas Cortes, el tribunal administrativo de Cundinamarca y los juzgados administrativos de Bogotá.
- 2.18 Sin embargo, al momento de crear la operación en Convergencia, se definió un indicador para medir el impacto esperado de la operación que no hacía parte del diseño original. El origen de la medición que sirve de línea base fue la encuesta de percepción de los usuarios de servicios de justicia de las Altas Cortes, Tribunal contencioso Administrativo de Cundinamarca y Juzgados Administrativos de Bogotá¹³. No hay data disponible sobre, la meta original (P) así como tampoco una medición posterior del impacto esperado. A continuación, se presenta el análisis del indicador.

Tabla 1. Indicadores de Impacto

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Línea Base	Línea Base año	Meta original y logros actuales	% Alcanzado	Medios de verificación
Impacto#1. Contribuir al fortalecimiento de la seguridad jurídica y el Estado de Derecho en Colombia a través de la agilización de los procesos judiciales en las Altas Cortes y en la jurisdicción administrativa, el mejoramiento de la calidad de la información jurídica y el mejoramiento de los servicios que las Altas Cortes prestan al ciudadano.						
Indicador#1. Porcentaje de encuestados que opinan que la justicia cumple con una perspectiva integral en sus servicios y su administración (honesta, accesible, humana, interactiva, eficiente, efectiva en derechos y conocimientos jurídico, eficaz e imagen positiva), acorde con la seguridad jurídica y el Estado de Derecho en Colombia	Porcentaje	65.29	2012	P P (a) A	0 70 -	WJP 2017-2018

- 2.19 Indicador 1. Para medir la evolución de este indicador empleamos el resultado combinado de los siete factores que componen el indicador de justicia civil del índice de estado de derecho del World Justice Project (WJP)¹⁴ que califica a Colombia entre 113 países con

¹¹ Propuesta de Préstamo, numeral 1.17, pp. 6.

¹² Propuesta de Préstamo, numeral 1.32, pp.6.

¹³ Realizada por la firma AAIC en 2012.

¹⁴ WJP es un indicador cuantitativo para ofrecer de manera detallada un panorama de como los países se adhieren al estado de derecho en la práctica. Evalúa 8 factores que incluyen: (i) restricciones a los poderes del gobierno;

0.49 donde 1 significa la calificación más alta y cero la más baja. Para el período correspondiente a 2012-2013 que coincide con el período de medición de la Línea Base del indicador, la calificación de este factor para Colombia correspondió a 0.59 lo que representa una leve desmejora en la calificación general del país en materia de justicia civil que se ajusta a la tendencia regional en materia de calidad y oportunidad de la justicia. La meta de impacto medida a través de este indicador no se cumple.

- 2.20 La naturaleza del indicador que contribuye a medir el aporte del Proyecto en materia de seguridad jurídica y estado de derecho en Colombia agrupa varios aspectos del servicio de justicia que busca medir una perspectiva integral del mismo. El séptimo factor del WJP denominado justicia civil lo integran a su vez siete aspectos o dimensiones que se consultan en la encuesta sobre la justicia civil: (i) la gente puede acceder y pagar; (ii) está libre de discriminación; (iii) está libre de corrupción; (iv) está libre de influencias inapropiadas del gobierno; (v) no está sujeta a demoras irrazonables; (vi) se aplica efectivamente y (vii) los mecanismos alternativos de resolución de disputas son accesibles, imparciales y efectivos.

Indicadores de resultado

- 2.21 Siguiendo la línea planteada por el indicador de impacto, existen tres indicadores de resultado que desagregan los aspectos más relevantes de la eficiencia a la justicia entendida como la agilización de procesos judiciales, mejoramiento de la calidad de la información jurídica y mejoramiento del servicio que prestan al ciudadano en el ámbito establecido para el Proyecto (Cundinamarca y Bogotá). Estos indicadores corresponden a los registrados en Convergencia y no incluyeron algunos indicadores de resultado intermedio que se definieron en el POD para cada componente y que se registran en el Anexo II matriz de resultados del documento diseño del Proyecto.

Tabla 2. Indicadores de Resultados

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Línea Base	Línea Base año	Meta original y logros actuales (2017)		% alcanzado	Medios de verificación
Indicador#1. Porcentaje de encuestados que opina que la justicia es rápida (para medir la gestión de casos del sistema de justicia)	Porcentaje	19	2007	P P (a) A	23 23 -		Fuente: World Business Environment Survey
Indicador#2. Porcentaje de encuestados que considera que la justicia es consistente en la resolución de casos (para medir la consistencia y estabilidad del sistema jurídico)	Porcentaje	8	2007	P P (a) A	13 13 -		Fuente: World Business Environment Survey
Indicador#3. Porcentaje de encuestados que expresa confianza en el sistema (para medir la	porcentaje	41.25	2007	P P (a) A	44 44 21		Fuente: Latinobarómetro

(ii) ausencia de corrupción; (iii) gobierno abierto; (iv) derechos fundamentales; (v) orden y seguridad; (vi) aplicación de la normativa; (vii) justicia civil y (viii) justicia criminal. (ver: <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index>).

percepción de confianza en el sistema judicial)							
-------------------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--

2.22 Los medios de verificación del diseño del Proyecto no se encuentran disponibles. La fuente del World Business Environment Survey fue adelantada por el Banco Mundial en Colombia hasta 2010, afectado la medición de los Indicadores 1 y 2; mientras que Latinobarómetro dejó de incluir en sus mediciones las percepciones de confianza en el sistema judicial desde 2015. Para efectos analíticos se presenta la evolución de estos indicadores usando como proxy la información del World Justice Project, Rule of Law Index que elabora el Banco Mundial; específicamente las variables del factor de Justicia Civil que responden de manera aproximada a los aspectos que se planteó medir inicialmente la operación.

Resultado 1. Sistema de gestión de casos del sistema de justicia mejorado

2.23 Indicador 1 Porcentaje de encuestados que opina que la justicia es rápida. En reemplazo del indicador original, el factor de Justicia Civil del WJP abarca varios aspectos que podrían dar cuenta de este; particularmente el quinto aspecto que mide si la justicia civil no está sujeta a demoras irrazonables. En la medición 2017-2018 este indicador reportó una calificación de 0.23 siendo el indicador más crítico para Colombia en este período. Para 2012-2013 este aspecto tenía una calificación de 0.26. De acuerdo con esta fuente, habría una leve desmejora en la calificación del país sobre el período de ejecución de la operación.

2.24 El indicador definido para medir este resultado está relacionado con la rapidez de la justicia, que como es evidente no depende del funcionamiento de un sistema de gestión de casos exclusivamente. Teniendo en cuenta lo anterior, el modelo de gestión judicial que está operando en las Altas Cortes que se diseñó e implementó con el Proyecto está apoyando satisfactoriamente la gestión judicial de la jurisdicción administrativa, incluye un sistema de información que funciona en tiempo real, un acervo de funcionarios y jueces capacitados en gerencia judicial y varias acciones de adecuación de infraestructura y administración que inciden positivamente en la calificación de los usuarios de los servicios de la rama¹⁵.

2.25 El fortalecimiento de la gestión judicial como objetivo específico del Proyecto que se desarrolla en el componente 1 del mismo, responde a este resultado que define la celeridad de la justicia como indicador de la gestión judicial mejorada.

Resultado 2. Consistencia y estabilidad del sistema jurídico mejorado

2.26 Indicador 2 Porcentaje de encuestados que considera que la justicia es consistente en la resolución de casos. La complejidad de este indicador requiere la consideración de varios temas que dentro del WJP se combinan en tres aspectos del factor de justicia civil: (i) la gente puede acceder y pagar el servicio de justicia; (ii) se aplica efectivamente y (iii) los mecanismos alternativos de resolución de disputas con accesibles, imparciales y efectivos. La calificación combinada de los aspectos enunciados para 2017-2018 alcanza 0.56, que comparada con el 0.60 que corresponde al índice 2012-2103 representa una leve desmejora en la percepción ciudadana de consistencia en la justicia en Colombia.

¹⁵ La firma consultora que adelantó la evaluación final y el consultor que apoyó la preparación de este PCR condujeron entrevistas estructuradas a los beneficiarios del Proyecto.

- 2.27 El resultado de consistencia y estabilidad del sistema jurídico está asociado a los objetivos específicos de mejoramiento de la calidad de la información jurisprudencial y apoyo al ordenamiento de la información normativa que corresponden a los componentes 2 y 4 del Proyecto respectivamente.

Resultado 3. Percepción de confianza en el sistema judicial mejorado

- 2.28 Indicador 3. *Porcentaje de encuestados que expresa confianza en el sistema.* Los resultados de Latinobarómetro (2015) muestran que la confianza hacia las instituciones judiciales (en esta encuesta no se discriminan a las Altas Cortes) tiende a la baja. La información disponible en el informe de confianza en lo que se refiere a las instituciones de justicia en los últimos 20 años no supera los 4 de cada 10 ciudadanos mostrando una desconfianza progresiva que ha caído del 37 al 30 entre 1995 y 2015. El informe Latinobarómetro 2017, correspondiente al cierre del Proyecto, ubica la confianza en el poder judicial en 25%, de manera global, y a Colombia con un 21% lo que representa una clara desmejora frente a la meta planteada EOP (44) y en el indicador general que es consistente con el comportamiento global de la desmejora en la percepción ciudadana.
- 2.29 La medición de confianza en la justicia basada en la percepción ciudadana dentro del WJP, puede medirse a través de la combinación de tres aspectos complementarios: (i) la justicia civil está libre de discriminación; (ii) la justicia civil está libre de corrupción y (iii) la justicia civil está libre de una influencia inapropiada del gobierno. La calificación combinada de estos factores en el WJP para 2017-2018 alcanza un promedio de 0.50. Para el período 2012-2013, los mismos factores combinados alcanzaron una calificación de 0.55.
- 2.30 Este resultado está vinculado al objetivo específico que desarrolla el componente 3 del Proyecto, mejoramiento de los servicios al ciudadano.

Indicadores de Producto

- 2.31 La ejecución de los productos del Proyecto se adelantó de manera satisfactoria, alcanzando las metas establecidas y superando algunas de las actividades que incidieron directamente en los hitos de la primera fase que se definieron en el documento POD: (i) la mejora de la operación judicial; (ii) el apoyo integral a la implementación de la oralidad en los juzgados administrativos de Bogotá y (iii) la administración y organización de sus archivos.

Tabla 3. Indicadores de Productos

Fortalecimiento de la Gestión Judicial

Indicador	Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
Nuevo modelo de gestión judicial implantado y operando en las Altas Cortes	modelo	P	-	-	-	-	-	-	-	-
		P(a)	-	-	-	-	1	1	-	1
		A	-	-	-	-	-	1	-	1
Jueces y funcionarios judiciales capacitados en materia de gerencia judicial (Altas Cortes y Tribunales Administrativos de Cundinamarca)	personas	P	-	-	340	-	-	-	-	340
		P(a)	-	-	100	280	70	-	-	340
		A	-	-	60	210	70	-	-	340
Salas de audiencia equipadas y en funcionamiento	salas	P	-	-	18	-	-	-	-	18
		P(a)	-	-	11	6	3	-	-	18

		A	-	-	12	3	3	-	-	18
Expedientes organizados de acuerdo con lineamientos legales y en nuevas instalaciones	expedientes	P			-	38.000	-	-	-	38.000
		P(a)			-	-	-	-	-	93.000
		A			93.000	-	-	-	-	93.000

Mejoramiento de la calidad de la información jurisprudencial

Indicador	Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP2017
Sistema de información jurisprudencial de las Altas Cortes y de la jurisdicción administrativa implementado	sistema	P	-	-	-	1	-	-	-	1
		P(a)	-	-	-	-	1	-	-	1
		A	-	-	-	-	-	1	-	1
Bodega de Datos instalada y en funcionamiento al finalizar el proyecto	bodega	P	-	-	-	-	1	-	-	1
		P(a)	-	-	-	-	1	-	-	1
		A	-	-	-	-	-	1	-	1

Mejoramiento de los servicios al ciudadano

Indicador	Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP2017
Estrategia de servicio al ciudadano implementada	estrategia	P	-	1	-	-	-	-	-	1
		P(a)	-	-	-	-	-	-	-	1
		A	-	-	-	1	-	-	-	1
Nuevo portal de la Rama Judicial diseñado y operando	portal	P	-	-	1	-	-	-	-	1
		P(a)	-	-	-	-	-	-	-	1
		A	-	-	-	-	-	-	-	1

Apoyo al ordenamiento de la información normativa

Indicador	Unidad de Medida		2011	2012		2013	2014	2015	2016	2017	EOP2017
Nuevo sistema de información normativa instalado y funcionando	sistema	P	-	-		-	-	1	-	-	1
		P(A)	-	-		-	-	-	-	-	-
		A	-	-		-	1	-	-	-	1

e. Análisis de efectividad

2.32 En el caso de esta operación el Plan de Monitoreo y Evaluación no incluyó una evaluación de impacto dado que establecer métodos de evaluación experimental resultaba extremadamente complejo. Por lo anterior, la evaluación final se basó en la comparación de antes y después, así como entrevistas estructuradas de los usuarios y/o beneficiarios del Proyecto, observación de campo y grupos focales en la jurisdicción de Bogotá y Cundinamarca.

2.33 El alcance de la evaluación final se concentró en la correlación de las matrices de producto y resultado, sin que pudiera establecerse claramente la atribuibilidad de la intervención del Proyecto a los resultados establecidos que como se precisó previamente se enfocaron en aspectos generales del servicio de justicia y estado de derecho que no lograron describir los aspectos puntuales de la intervención en la jurisdicción administrativa de Bogotá y Cundinamarca que era el alcance del Proyecto en esta primera fase. La incidencia que podrían haber tenido las acciones del Proyecto y los productos alcanzados sobre la percepción ciudadana de mejora en la justicia (rapidez, calidad, estabilidad del sistema jurídico y consistencia en la resolución de casos) que se traduzca en un incremento en la confianza ciudadana en el sistema judicial colombiano es muy limitada.

f. Grado de efectividad

- 2.34 La medición de los indicadores de resultado empleó fuentes de verificación distintas a las definidas en el diseño original de la operación. Los resultados definidos presentan una desmejora con respecto a las mediciones de línea base que es consistente con el deterioro general en la percepción ciudadana de los servicios de justicia. La incidencia de las acciones del Proyecto sobre indicadores de percepción tan amplios hace que la atribuibilidad sea difícil de establecer y que, aunque los productos definidos se hayan alcanzado muy satisfactoriamente, no sea posible correlacionar su efectividad con los resultados identificados en la fase de diseño.

Calificación general de efectividad		
Insatisfactorio		1.0
Calificación de los objetivos de desarrollo: resultados		
Resultado 1. Sistema de gestión de casos del sistema de justicia mejorado	Parcialmente insatisfactorio	2.0
Resultado 2. Consistencia y estabilidad del sistema jurídico, mejorado	Parcialmente insatisfactorio	2.0
Resultado 3. Percepción de confianza en el sistema judicial mejorado	Parcialmente Insatisfactorio (I)	2.0
Atribución de resultados		
No Atribución	El resultado/producto se logró, pero el análisis de atribución indica que el logro no se puede atribuir a los insumos y productos del proyecto	Ninguno
Clasificación de Productos		
Excelente	Los productos se lograron plenamente y superaron los objetivos	4.0

2.3 Eficiencia

a. Metodología

- 2.35 En el momento de diseño de la operación no se estableció metodología Costo Beneficio o Costo Efectividad para realizar el análisis de eficiencia ex – post. Por lo anterior, a continuación, se presenta el análisis que toma en consideración los indicadores sintéticos de desempeño de costos y de cronograma de la operación. Adicional a este ejercicio se utilizan dos aproximaciones que pueden dar cuenta del nivel de eficiencia de la operación: i) duración del Proyecto a la luz de experiencias similares a nivel regional, entendiendo que a mayor plazo de ejecución mayores costos de oportunidad generados; y ii) tomando en consideración una metodología alterna de medición de eficiencia la cual fue utilizada en la evaluación final y PCR de la operación CH-L1060.

b. Análisis de Indicadores Sintéticos

- 2.36 Teniendo en cuenta que la operación fue aprobada antes del 1ro de enero de 2012, se tomarán los indicadores sintéticos de desempeño de costo CPI(a) y de cronograma SPI(a). El indicador CPI(a) mide la eficiencia de los costos del proyecto; expresa la diferencia entre el costo presupuestado del trabajo realizado y el costo presupuestado del trabajo

programado. El indicador SPI(a) mide la eficiencia del trabajo comparando el trabajo realizado versus el trabajo planeado. Indicadores iguales o superiores a 0.8 denotan una ejecución satisfactoria entendida como el cumplimiento del cronograma de avance físico y financiero de la operación. Indicadores entre 0.4 y menores de 0.8 denotan una ejecución en alerta (incumplimiento de la planeación), e indicadores menores a 0.4 denotan una ejecución en problema.

Tabla 4– Indicadores Sintéticos Históricos

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SPI(a)	-	-	0.25	0.75	0.50	0.50	0.75
CPI	-	-	0.75	0.75	0.50	0.75	0.75

2.37 Los indicadores sintéticos, a lo largo de la ejecución, mostraron una tendencia de clasificación del Proyecto en alerta. Esta tendencia respondió a situaciones externas que impactaron de sobremanera el cumplimiento de la planeación inicial. Entre estas situaciones se encuentran:

- i. Cumplimiento de condiciones de elegibilidad extemporáneas. Se logró contar con la elegibilidad total del proyecto 120 días posteriores al plazo máximo previsto en el Contrato de Préstamo, razón por la cual no hubo ejecución alguna en 2010.
- ii. Esquema de ejecución mediante el cual el Plan de Ejecución Anual y Plurianual era aprobado por un cuerpo colegiado de magistrados. Este esquema generó retrasos en la aprobación y apertura de los procesos de selección que estaban previstos en los años 2010 y 2011. Estos procesos de selección se llevaron a cabo en el segundo semestre del año 2011 y su ejecución inició en 2012. Este esquema de ejecución se mantuvo durante la vida del proyecto razón por la cual, en parte, explica las desviaciones generadas en el cumplimiento de las metas previstas en el cronograma de ejecución física y financiera.
- iii. A lo largo de la ejecución del Proyecto el Gobierno Nacional presentó dos (2) iniciativas legislativas¹⁶ para reformar la Constitución Política de Colombia en asuntos relacionados con la administración de justicia. Esta agenda reformista generó momentos de incertidumbre entre los actores que conforman la Rama Judicial, uno de ellos el Consejo Superior de la Judicatura - CSJ (Organismo Ejecutor), el cual asumió una posición conservadora al momento de tomar decisiones relacionadas con la inversión de recursos del Contrato de Préstamo.

2.38 De este contexto se concluye que el Proyecto afrontó serios desafíos que impactaron sobremanera el cumplimiento de las metas previstas en la etapa de diseño. Las situaciones identificadas dan cuenta de los retrasos experimentados, especialmente en los años 2010 y 2011, lo que a su vez fue fundamento para la solicitud y extensión en la fecha de último desembolso del Proyecto por un periodo de veinte (20) meses.

¹⁶ Proyecto de Acto Legislativo 07 de 2011; Acto legislativo 02 de 2015.

2.39 El OE solicitó la cancelación de USD\$3.8 millones correspondiente a saldos no utilizados que se explica fundamentalmente por el diferencial cambiario originado a lo largo de la operación¹⁷.

Tabla 5. Matriz de Productos (ejecución financiera)
Cifras en Miles de USD

Componente			2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
Fortalecimiento de Gestión Judicial	P		525	3.246	2.786	3.976	225	-	-	10.759
	P(a)		525	3.220	3.205	3.659	3.748	926	932	10.759
	A		-	672	3.715	2.624	792	2.024		6.036
Mejoramiento de la Calidad de la información jurisprudencial	P		-	500	2.000	2.360	502	-	-	5.362
	P(a)		-	1.000	900	2.840	4.362	1.707	2.613	5.362
	A		-	319	122	559	595	1.154	-	2.749
Mejoramiento de los servicios al ciudadano	P		240	210	816	-	-	-	-	1.266
	P(a)		240	200	915	199	174	91	19	1.266
	A		-	257	643	192	82	72	-	1.247
Apoyo al ordenamiento de la información normativa	P		240	300	314	-	-	-	-	1.054
	P(a)		240		319	204	-	-	-	1.096
	A		-	101	241	161	-	-	-	1.096

Otros costos			2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
Auditorías y Evaluaciones	P		-	-	125	-	125	-	-	250
	P(a)		-	-	-	125	180	36	10	281
	A		-	-	-	167	38	66	6	277
Imprevistos	P		-	-	-	-	1.564	-	-	1.564
	P(a)		-	-	-	-	-	-	-	-
	A		-	-	-	-	-	-	-	-
Gerencia y Administración para la AC	P		225	225	225	225	225	-	-	1.126
	P(a)		225	370	447	16	951	393	298	2.518
	A		254	372	483	447	334	329	130	2.350

Total			2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
Costo Total	P		1.230	4.481	6.266	6.762	2.641	-	-	21.382
	P(a)		1.230	4.790	5.860	7.159	9.619	3.154	3.872	21.283
	A		253	1.722	5.557	4.230	2.002	3.646	136	17.547

Calificación de Eficiencia (Ponderación 20%)		
Insatisfactoria (I)	El proyecto es clasificado como "Alerta" o "Problema" en el PMR en relación con los índices CPI(a) y SPI(a)	1

c. Plazo de Ejecución Real

2.40 La operación tenía un plazo inicial de ejecución de sesenta y seis meses (66), contados a partir de la fecha de firma del Contrato de Préstamo¹⁸, no obstante, este plazo fue extendido

¹⁷ La Tasa Representativa del Mercado utilizada para determinar el equivalente en pesos de la operación fue de COP\$1.936,90 (febrero 10 de 2010) mientras que esta misma tasa en 2016 era de COP\$3.085,60 (diciembre 1 de 2016); lo que corresponde a una devaluación del 59% en este período de tiempo.

¹⁸ 16 de febrero de 2010.

por un periodo de veinte (20) meses adicionales, por lo que el plazo real de ejecución fue de ochenta y seis meses (86). Con el fin de comparar el cumplimiento del plazo con otros proyectos similares, se han tomado como referencia diez (10) proyectos cuyos alcances son semejantes al de la operación de las Altas Cortes.

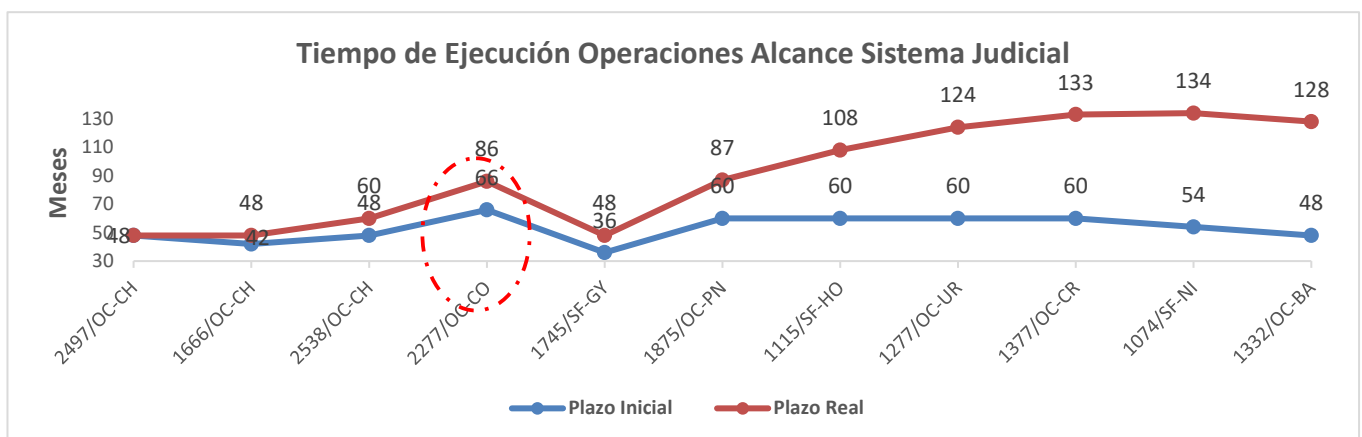
Tabla 6. Relación de Proyectos del Sector Justicia

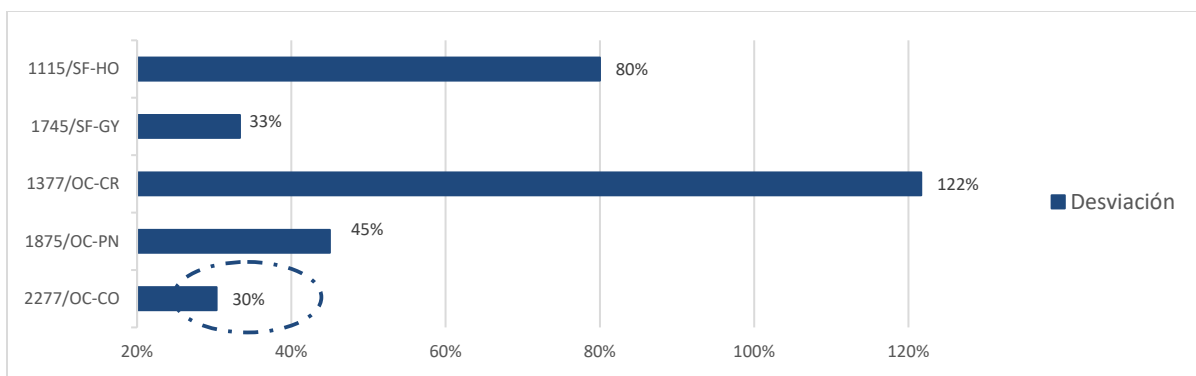
Operación		Monto US\$ Millones	Plazo Inicial Meses
2538/OC-CH	Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa del Estado	2.25	48
1666/OC-CH	Programa de Fortalecimiento de la Corporación Administrativa del Poder Judicial	3.70	42
2497/OC-CH	Programa de Apoyo a la Reforma Judicial	5.10	48
1277/OC-UR	Programa de Fortalecimiento del Sistema Judicial	6.10	60
1332/OC-BA	Administration of Justice Programada	8.75	48
1074/SF-NI	Programa de Fortalecimiento Judicial y de Acceso a la Justicia	12.00	54
2277/OC-CO	Proyecto para el Fortalecimiento de los Servicios de Justicia	21.30	66
1875/OC-PN	Programa Mejoramiento de la Administración de Justicia-Etapa II	21.60	60
1377/OC-CR	Programa de Modernización de la Administración de Justicia del Poder Judicial	22.40	60
1745/SF-GY	Justice Administration System	25.00	36
1115/SF-HO	Modernización del Sistema de Justicia Etapa II	30.00	60

Fuente: Informe de Terminación de Proyecto – PCR – Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa de Chile (CH-L1060).

2.41 La operación de las Altas Cortes tuvo una desviación en el plazo de ejecución del 30%¹⁹. Al revisar esta desviación con la de las diez operaciones objeto de comparación se evidencia que este porcentaje no es tan alto, teniendo en cuenta que únicamente tres operaciones presentaron desviaciones menores en el plazo de ejecución (2497/OC-CH sin desviación, 1666/OC-CH – 14% de desviación, y 2538/OC-CH – 25% de desviación). Las restantes operaciones tuvieron desviaciones superiores, algunas situándose por encima del 80% (1115/SF-HO – 80%, 1277/OC-UR – 107%, 1377/OC-CR – 122%, 1074/SF-NI – 148% y 1332/OC-BA – 167%).

2.42 Al realizar la comparación con operaciones con montos similares o superiores (1875/OC-PN – USD\$21.6 millones, 1377/OC-CR – USD\$22.4 millones, 1745/SF-GY – USD\$25 millones, y 1115/SF-HO – 30 millones), la operación de las Altas Cortes presentó la menor desviación en el plazo de ejecución.





2.43 De esta comparación regional se puede argumentar que la operación de Altas Cortes fue más eficiente que otras operaciones de alcances similares en el entendido en que se alcanzaron los productos previstos en un periodo razonablemente menor minimizando así el potencial costo de oportunidad esperado por, entre otros conceptos, pago de servicio de deuda.

d. Eficiencia según Metodología Evaluación Final y PCR Operación CH-L1060

2.44 Para esta aproximación se construye un indicador que mide la eficiencia como la relación existente entre los productos, costo y tiempo de ejecución real (alcanzado) y los productos, costo y tiempo de ejecución inicialmente planeado (esperado).

$$EF = \frac{\frac{RA}{CA.TA}}{\frac{RE}{CE.TE}}$$

Donde,

EF= Eficiencia

RA= Producto real (cantidad)

CA= Costo real (USD\$ miles)

TA= Tiempo real (# semestres)

RE=Producto planeado (cantidad)

CE=Costo planeado (USD\$ miles)

TE= Tiempo planeado (# semestres)

Valores de EF iguales o mayores que 1 indicarán eficiencia.

Valores de EF menores a 1 indicará ineficiencia.

Tabla 7. Eficiencia

Componente	RA	CA	TA	RE	CE	TE	EF
1	4	9.827	12	4	10.759	11	1.00
2	2	2.749	10	2	5.326	9	1.76
3	2	1.247	12	2	1.266	6	0.51
4	1	1.096	10	1	1.055	8	0.77
UEP y Gestión	1	2.628	14.3	1	2.941	11	0.86
Proyecto	10	17.547	14.3	10	21.382	11	0.94

- 2.45 Al aplicar la metodología el indicador global se sitúa en 0.94 – valor cercano al mínimo definido para determinar el proyecto como eficiente. Las dos aproximaciones paralelas utilizadas para realizar el análisis de eficiencia demuestran que, si bien el Proyecto no fue lo suficientemente eficiente tampoco su comportamiento fue insatisfactorio, como lo señala el parametro de calificación utilizando indicadores sintéticos.

2.4 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

- 2.46 Los riesgos más relevantes considerados antes y durante la implementación del Proyecto fueron: (i) debido a que los resultados de amplio espectro del Proyecto consignados en el documento Conpes 5538 de 2008 involucran actividades financiadas por otros multilaterales, se requiere un nivel de coordinación institucional que mantenga la articulación de las distintas unidades ejecutoras en el Consejo Superior de la Judicatura; (ii) modelo de decisión colegiado que dificulta la toma de decisiones y genera impactos en los tiempos de ejecución del Proyecto; (iii) alta rotación del cuerpo de magistrados de las altas cortes que puede comprometer el conocimiento, interés y relevancia de los objetivos y alcances del Proyecto y (iv) tiempos de entrega de resultados muy demandantes y cronogramas de trabajo poco realistas. Aunque la mayor parte de los riesgos están asociados a temas operativos y trabajo administrativo, las implicaciones con respecto a la continuidad de los magistrados y al compromiso institucional para respaldar las decisiones del programa e implementar los resultados obtenidos es un riesgo que generó desafíos durante toda la fase de ejecución del Proyecto.
- 2.47 Por consiguiente, las probabilidades de que los logros del Proyecto sean sostenibles en el largo plazo están asociadas al comportamiento de los siguientes factores:
- a. **Prioridad política:** uno de los riesgos principales para la sostenibilidad del Proyecto está asociado a las dinámicas administrativas de las Altas Cortes y a la alta rotación de los magistrados en quienes recae la toma de decisiones para mantener los avances logrados con el Proyecto. El modelo colegiado de decisión de la Rama Judicial dificulta el avance administrativo de la misma y genera tensiones con el Consejo Superior de la Judicatura encargado de la gestión administrativa de las Altas Cortes. El logro del Proyecto en la instalación de capacidades e infraestructura tecnológica puede verse afectado por la ausencia de voluntad política de los magistrados de las Altas Cortes que dirigen la Rama.
 - b. **Capacidad técnica:** una parte del Proyecto se enfocó en capacitar funcionarios de la Rama Judicial en el uso de los sistemas de información y en sensibilizar a las áreas que intervienen en el proceso de modernización. La alta rotación de funcionarios puede ser un factor de riesgo para la continuidad de los avances logrados con el Proyecto lo que implicaría la actualización de capacitaciones y jornadas de sensibilización a los nuevos funcionarios. La Rama ha fijado recursos propios para poder mantener varios de los programas y actividades que se iniciaron con este Proyecto, por ejemplo, en materia de adecuación del sistema de oralidad capacitando jueces y funcionarios judiciales y recursos para adecuar un mayor número de salas de audiencia. Del mismo modo, la Rama ha dispuesto recursos para avanzar en la digitalización de archivos y continuar con los sistemas de calidad y gestión documental, procesos que fueron instalados gracias a la ejecución del Proyecto.

- c. Articulación Institucional:** este riesgo está asociado a la complejidad y dificultad de las relaciones que sostienen las distintas entidades públicas asociadas al Proyecto (Ministerio de Justicia y Altas Cortes) y a la inexistencia de instancias que articulen las funciones entre estas instituciones. También refleja la necesidad de reformar la justicia en Colombia que durante el plazo de ejecución se materializó en tres intentos de reforma fallidos que incluían la desaparición del Consejo Superior de la Judicatura como órgano administrativo del sector.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

- 2.48 El Proyecto se clasificó en Categoría C, por lo que no genera ningún tipo de afectación sobre temas ambientales y sociales, no siendo necesario crear un plan de mitigación de temas ambientales.

Calificación de sostenibilidad		
Satisfactorio	Riesgos menores no mitigados para la continuación de los resultados. Es probable que el impacto en los riesgos identificados sea menor.	3

2.1 Calificación General

- 2.49 Basado en el análisis de esta sección usando la valoración de los criterios centrales y la asignación de su calificación, los resultados clasifican esta operación como No Exitoso.

Ámbitos de desempeño	Relevancia	Efectividad	Eficiencia	Sostenibilidad	Total
Resultados	2	1	1	3	
Peso	20%	40%	20%	20%	100%
Resultados ponderados	0.4	0.4	0.2	0.6	1.6

III. CRITERIOS NO CENTRALES

3.1 Desempeño del Banco

- 3.2 Considerando que el CSJ no tenía experiencia previa en la ejecución de programas multilaterales, el Banco proporcionó apoyo específico para la implementación del Proyecto a través de capacitaciones fiduciarias, acompañamiento al plan de monitoreo, y la constitución de una UEP con experiencia.
- 3.3 Los elementos esenciales del proceso de monitoreo y evaluación para el Proyecto fueron ajustándose a las necesidades de la implementación, actuando de manera complementaria con las acciones habituales de seguimiento al estado de avance semestral de la operación. El OE presentó informes semestrales de avance que incluían la actualización de la Matriz de Riesgos del Proyecto, así como la información necesaria para mantener al día los reportes de actividades, productos y resultados del Proyecto. En 2015, el Banco contrató un análisis de capacidad institucional con el propósito de detectar las limitaciones internas del Proyecto y proponer mecanismos más eficientes de gestión, administración y control, lo

que arrojó como resultado una dinamización de la ejecución, la proyección de desembolsos y una mejora en la calificación general del Proyecto.

- 3.4 Desempeño del Prestatario
- 3.5 El Proyecto no contempla recursos de contrapartida ni aporte local.
- 3.6 El monitoreo fue adelantado de manera oportuna por el OE, que reportó dificultades en el mecanismo de consulta y toma de decisiones colegiadas diseñado por el Proyecto. El CSJ actúa como entidad administradora de la Rama Judicial y sus acciones administrativas estuvieron definidas por las necesidades de las entidades beneficiarias (Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, y Corte Constitucional). Mediante la aprobación de la Sala Disciplinaria del CSJ al POA anual de inversión se viabilizaban las actividades del Proyecto, proceso que tomaba varios meses lo que tuvo una incidencia directa en la capacidad de ejecución del OE y es una de las razones para la extensión del plazo de ejecución. Sumado a lo anterior, los períodos de los presidentes de las entidades beneficiarias en las Altas Cortes que se extendían por 12 meses generaban dinámicas de apropiación de las actividades del Proyecto que incidieron negativamente en su operatividad y generaron demoras y reprocesos en algunos casos. El Componente IV que ejecutó el Ministerio del Interior y de Justicia fue ejecutado de manera independiente, por lo que no se establecieron mecanismos de comunicación o instancias de coordinación entre ambas entidades. Las actividades adelantadas por cada OE fueron reportadas y consolidadas por el equipo del Banco en los sistemas definidos para este propósito.

IV. Hallazgos y recomendaciones

- 4.1 Durante el proceso de elaboración de este PCR varios hallazgos y recomendaciones fueron reportados. Los más significativos se presentan a continuación:

1. Dimensión técnico sectorial

- 4.2 El proyecto se sustentó principalmente en las recomendaciones del CONPES 5538 de 2008, que recogía unos elementos específicos que debían ser atendidos para la descongestión del sistema judicial; sin embargo, este diseño pudo haber atendido necesidades más puntuales y de mayor incidencia de haber complementado esta información con otros informes técnicos y académicos disponibles a la fecha.
- 4.3 En este mismo sentido, se constató que en el diseño del proyecto se recurrió a fuentes de información y de monitoreo que no se corresponden con la realidad específica de la Rama Judicial colombiana, factor que determinó que en algunos casos fuera muy difícil medir los indicadores y que durante la implementación el OE no tuviera claridades sobre los alcances o expectativas del Proyecto. De realizarse una segunda intervención, será necesario que se establezcan mecanismos de monitoreo, medición y evaluación más acordes con el contexto colombiano; enfatizando en la construcción de líneas base que permitan medir de manera objetiva los alcances de estos proyectos.
- 4.4 Finalmente, un elemento crítico que estuvo presente durante la ejecución y evaluación tiene que ver con la presencia de indicadores de percepción para evaluar temas técnicos donde pocos sectores de la sociedad tienen el conocimiento específico requerido para generar percepciones válidas. Por esta razón, es recomendable restringir el uso de este tipo de indicadores y/o delimitar muy bien las poblaciones objetivo con las cuales medir estos elementos.

2. Dimensión Organizativa Administrativa

- 4.5 Un hallazgo común en los distintos informes de evaluación intermedia y final tiene que ver con los problemas de gobernanza que tuvieron las unidades ejecutoras al interior de la Rama Judicial, más concretamente con la ausencia de órganos centralizados de poder al interior de esta. Ni el MIJ ni el CSJ tenían la capacidad administrativa adecuada para regular y conminar a las Altas Cortes, lo cual trajo diversas dificultades a lo largo del proceso en materia de gobernabilidad.
- 4.6 Así por ejemplo al interior de la ejecución de los primeros tres componentes se presentaron intereses y expectativas distintas en cada una de las Altas Cortes frente a las posibilidades del contrato de préstamo y frente a los fines mismos de la financiación; lo cual llevó a que no participaran activamente del proyecto, cuando no sentían que les generaba beneficios directos. En el caso del Componente 4, se evidenció la ausencia de una estructura a nivel de procesos para la ejecución del proyecto en el MIJ, dado que el Reglamento Operativo (ROP) no se adaptó a los procedimientos del MIJ lo que dificultó la implementación de la gestión del proyecto bajo los estándares del Banco.

3. Dimensiones relacionadas con los Procesos y Actores Públicos

- 4.7 La alta rotación de funcionarios y magistrados, la falta de autoridad del CSJ y MIJ para regular a las Altas Cortes y la arraigada cultura organizacional de los funcionarios de la Rama Judicial fueron hallazgos negativos dentro de esta dimensión, como sea que se convirtieron en obstáculos que restaron capacidad de agencia al proyecto.
- 4.8 Cuando se trate de proyectos de desarrollo institucional que involucren a múltiples entidades del sector público, es importante diferenciar y tener en cuenta las jerarquías que deben liderar y que pueden afectar significativamente el curso de los componentes de un proyecto. La experiencia agrupando varias entidades en un mismo proyecto es desafiante por lo que es necesario tomar precauciones para que la ejecución pueda desarrollarse adecuadamente estableciendo mecanismos de ejecución mejor diseñados, con niveles de independencia bien definidos dentro de una misma entidad, sector o dentro de la misma rama del poder público.

4. Dimensiones Fiduciarias

- 4.9 El monto inicial del proyecto para cubrir los costos de administración resultó insuficiente para cubrir los honorarios del equipo de administración del proyecto en la unidad ejecutora del CSJ. Debido a que el comportamiento del tipo de cambio durante la ejecución del proyecto generó un superávit positivo para el OE, este pudo contar con más recursos en moneda local que los inicialmente planteados. Esta situación permitió apalancar el déficit para cubrir los costos administrativos asociados a la inadecuada proyección de gastos y a la extensión del plazo de ejecución del proyecto.

5. Gestión del Riesgo

- 4.10 La mayoría de los riesgos identificados en la fase de diseño del proyecto no podían ser mitigados por el Banco o el OE, por tratarse de riesgos asociados al ambiente político, la reforma judicial de la Rama o la continuidad de los actores claves durante el tiempo de implementación de la operación. Algunos de los riesgos que afectaron la ejecución del

proyecto no fueron identificados (y por lo tanto mitigados) en el diseño del proyecto, es el caso de la cultura organizacional de la Rama Judicial y las dificultades para introducir procesos de transformación y modernización institucional. Casos similares identificados en proyectos de esta naturaleza incluyen como medida de mitigación la preparación de estrategias de gestión del cambio. Es importante identificar adecuadamente los riesgos del proyecto, preparar acciones de mitigación suficientemente adecuadas para reducir el impacto operativo, político y administrativo de la eventual materialización de dicho riesgo.

Tabla 8. Hallazgos y Recomendaciones

Dimensión 1: Técnica Sectorial	
Hallazgo 1. Deficiencias en el diseño	Recomendación 1. Usar diversas fuentes de información disponible para diagnosticar las necesidades del sector judicial y preparar intervenciones adecuadas
	Recomendación 2. Usar indicadores más pertinentes para la medición de los proyectos. Es necesario usar indicadores nacionales (de ser posible) y establecer líneas base.
Hallazgo 2. Uso inadecuado de indicadores de percepción para medir indicadores de impacto y resultado	Recomendación 3. Las metodologías del uso de indicadores de percepción limitan el análisis del impacto real de las intervenciones. Cuando sea necesario hacer uso de estos indicadores, es importante establecer poblaciones objetivo con las que sea posible trabajar temas específicos. No se recomienda emplear únicamente indicadores de percepción.
Dimensión 2: Organizativa y Administrativa	
Hallazgo 3. Necesidad de fortalecer las capacidades de gobernanza de las UEP al interior de la Rama y del MIJ	Recomendación 4. Construir colectivamente el ROP, haciendo que las entidades comprendan la lógica operativa del Banco con el propósito de legitimar desde esta instancia los proyectos
	Recomendación 5. Identificar desde el inicio de la ejecución las dependencias internas de las entidades que tienen capacidad de agencia, para dinamizar y hacer efectiva la implementación del proyecto.

Dimensión 3: Procesos y Actores Públicos	
Hallazgo 4. Presencia de choques y tensiones interinstitucionales derivados de la gestión y ejecución del proyecto	Recomendación 6. Cuando se trate de proyectos de desarrollo de capacidad institucional que involucran a múltiples entidades del sector público, es importante diferenciar y tener en cuenta las jerarquías que deben liderar y que pueden afectar significativamente la toma de decisiones y la ejecución del proyecto
	Recomendación 7. Cuando se considere agrupar varias entidades en un mismo proyecto, es importante precisar en el diseño los mecanismos de dirección y toma de decisión para que la ejecución pueda llevarse a cabo con relativa independencia dentro de cada entidad.
Hallazgo 5. Necesidad de integrar los productos de los componentes 1, 2 y 3 (CSJ) con los del componente 4 (MIJ)	Recomendación 8. Establecer las líneas de conexión entre los productos y resultados obtenidos en cada uno de los componentes y tratar de vincular en futuras intervenciones al pleno de la Rama Judicial, teniendo en cuenta la recomendación 7.
Dimensión 4. Aspectos Fiduciarios	
Hallazgo 6. Altos costos administrativos en la ejecución del Proyecto	Recomendación 9. Dimensionar el equipo requerido para la implementación del proyecto y establecer límites a los costos administrativos que estos deben tener
	Recomendación 10. Vincular funcionarios de las instituciones con el ánimo de reducir costos administrativos y de generar procesos de apropiación y sostenibilidad desde el inicio de la ejecución del proyecto
Dimensión 5. Gestión del Riesgo	
Hallazgo 7. La cultura institucional de la Rama Judicial es adversa al cambio	Recomendación 11. Realizar programas periódicos de capacitación y socialización que sensibilicen a los funcionarios judiciales sobre la importancia de estas transformaciones tecnológicas, administrativas y de gestión.
	Recomendación 12. Preparar protocolos de integración entre las Altas Cortes y demás actores de la Rama Judicial para la ejecución de proyectos de esta envergadura, que minimicen las tensiones y conflictos y se enfoquen en el logro de resultados comunes de largo plazo.
Hallazgo 8. Es necesario promover la voluntad política al interior de las instituciones para generar continuidad a los avances del proyecto.	Recomendación 13. La sostenibilidad del proyecto también depende del apoyo presupuestal que reciban las dependencias encargadas de continuar con la implementación de las actividades derivadas del proyecto. Es necesario mantener el interés en los avances de mejora en la Rama Judicial para garantizar que los logros del proyecto se mantengan.

Informe de Terminación de Proyecto
Fortalecimiento de los Servicios de Justicia (CO-L1041)

Efectividad en el Desarrollo Resumen		
<i>I. Efectividad en el Desarrollo - Criterios Centrales</i>		
<i>Calificación general recomendada:</i>	<i>No Exitoso</i>	
		Peso
1. Relevancia	2.00	20%
2. Efectividad	1.00	40%
% de resultados alcanzados	0.0%	
3. Eficiencia	1.00	20%
4. Sostenibilidad	3.00	20%
<i>II. Efectividad en el Desarrollo - Criterios No Centrales</i>		
Desempeño Del Banco	Satisfactorio	
Desempeño Del Prestatario	Satisfactorio	

Cohen Daza, Gabriela Edne

From: Raul Castro Murillo - Bogota <rcastron@cendoj.ramajudicial.gov.co>
Sent: Thursday, December 01, 2016 2:36 PM
To: Cohen Daza, Gabriela Edne
Subject: RV: Revisión Entrevista PCR
Attachments: Formato entrevista Contrato Préstamo BID 2277revRCM.docx

Buenas tardes

Dada la importancia del PCR para el proyecto, adjunto los comentarios sobre el instrumento de entrevista propuesto por el consultor.

Cordial saludo,

RAUL CASTRO
Especialista en Monitoreo y Evaluación
UEPBID

De: Raul Castro Murillo - Bogota
Enviado el: jueves, 01 de diciembre de 2016 11:31 a.m.
Para: Luis Guillermo Aguirre Madrid - Bogota
CC: Claudia Constanza Buitrago Espitia - Bogota; Jose Ismael Pinzon Rodriguez - Bogota
Asunto: Revisión Entrevista PCR

Buenos días Luis Guillermo

Tal como conversamos, me preocupa mucho el instrumento de entrevista que diseñó el consultor de PCR. Es muy elemental y no dispone de los elementos conceptuales, técnicos, jurídicos, metodológicos para analizar la ejecución del proyecto BID en el contexto de un sector como el de Justicia que es bastante complejo y particular. Reenvió el documento con mis observaciones en control de cambios para efectos que el día de la reunión podamos partir de los elementos expuestos en el mismo.

Cordial saludo,

RAUL CASTRO MURILLO
Especialista en Monitoreo y evaluación
UEPBID



PCSJO17-486

Bogotá, D.C., martes, 14 de marzo de 2017

Señora

GABRIELA COHEN

División de Capacidad Institucional del Estado ICS/CAN
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Ciudad

Apreciada señora Cohen,

Como es de su conocimiento la firma de consultoría Oportunidad Estratégica Ltda. viene realizando por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y del Consejo Superior de la Judicatura -CSJ-, la Evaluación Final del proyecto para el Fortalecimiento de los Servicios de Justicia de las Altas Cortes y Jurisdicción Contencioso Administrativa – Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Juzgados de Bogotá-, correspondiente al contrato de préstamo BID 2277/OC-CO-1.

La Evaluación Final cubre los tres componentes del Proyecto: (i) Fortalecimiento de la gestión judicial; (ii) Mejoramiento de la calidad de la información jurisprudencial; (iii) Mejoramiento de los servicios al ciudadano.

Como quiera que una parte importante de la evaluación consiste en reflexionar sobre las principales lecciones aprendidas y formular las recomendaciones pertinentes para el desarrollo y ejecución de nuevos proyectos en este campo en una segunda fase, en mi calidad de Magistrada Coordinadora del Proyecto, le extiendo una cordial invitación a una reunión con este propósito, el día miércoles 22 de marzo, a las 9:00 am, en el piso 5 del Consejo Superior de la Judicatura.

Con el fin de enriquecer las recomendaciones consideramos oportuno discutir algunos de los siguientes temas:

1. Lecciones aprendidas durante la ejecución del proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Justicia de las Altas Cortes y Jurisdicción Contencioso Administrativa – Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Juzgados de Bogotá.
2. Aspectos a desarrollar en el escenario futuro de una nueva fase del Proyecto.
3. Analizar los retos y desafíos de la Rama Judicial en el escenario del posconflicto, así como los aspectos que deben ser fortalecidos en una nueva fase del proyecto BID.
4. Análisis de la capacidad institucional, la participación de la Rama Judicial, el apoyo experto esperado por parte del BID.
5. Mecanismos de coordinación del Proyecto al interior de toda la Rama.

Cordialmente,

MARTHA LUCÍA OLANO DE NOGUERA

Presidente

MMLO/sgv